

**Аналитическая записка  
о состоянии и проблемах законотворчества**

№ 147

ноябрь-декабрь 2017 года

**Бизнес обсудил на площадке ТПП РФ актуальные вопросы налоговой  
политики**

В ТПП России 27-28 ноября состоялся XIII Всероссийский налоговый форум ТПП РФ «Стабильная налоговая система как фактор экономического роста России».

В рамках Форума было проведено 8 тематических секций и пленарное заседание, в которых приняло участие более 1000 человек.

На Форуме был представлен ежегодный налоговый доклад, в который вошли актуальные предложения бизнеса по совершенствованию налогового законодательства, а также итоги анкетирования бизнеса по вопросу уровня налоговой нагрузки и качеству налогового администрирования.

На пленарном заседании выступили Президент ТПП РФ С.Н. Катырин, Руководитель ФНС М.В. Мишустин, Председатель Экспертного совета Комитета Госдумы по бюджету и налогам М.Ю. Орлов, Управляющий партнер «Пепеляев групп» С.Г. Пепеляев, аудитор Счетной палаты РФ С.И. Штогрин и др.

Президент Палаты выделил пять основных налоговых трендов. В частности, С.Н. Катырин отметил, что уровень налоговой и неналоговой нагрузки ежегодно возрастает, о чем свидетельствует проведенный ТПП РФ опрос бизнеса. Вместе с тем Россия поднялась на 2 позиции в рейтинге Всемирного Банка по показателю налогообложение, хотя уровень налоговой нагрузки, по данным того же Всемирного Банка, немного увеличился до 47,4% против 47% в 2016 году.

Президентом Палаты была также затронута тема несистемного введения и отмены налоговых льгот. По этому направлению было предложено проводить более взвешенную государственную политику, учитывать все риски от отмены или введения новых льгот, представлять прогнозы макроэкономического эффекта при реализации таких решений.

Особое внимание Президентом ТПП РФ было уделено необходимости скорейшего завершения «кодификации» неналоговых платежей. В частности, было отмечено, что соответствующий законопроект «О регулировании обязательных платежей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» разработан Минфином России совместно с Минэкономразвития России и Палатой.

Этот проект был внесен на рассмотрение в Правительство РФ еще 1 сентября 2017 года, а сейчас дорабатывается по замечаниям ГПУ Президента РФ,

основное из которых состоит в необходимости закрепления в проекте исчерпывающего перечня неналоговых платежей.

Президент ТПП РФ также отметил ряд конкретных предложений в части налогового администрирования. В частности, была затронута проблема с выставлением требований по уже уплаченным страховым взносам, которая возникла по техническим причинам в результате некорректной передачи данных из Пенсионного фонда РФ в ФНС России.

Руководитель ФНС России М.В. Мишустин заострил свое внимание на множестве электронных сервисов, которые внедряет Служба. В частности, он отметил положительные эффекты от системы АСК-НДС2, которая помогает сформировать прозрачную бизнес-среду, отказаться от взаимодействия с ненадежными партнерами, использующими схемы ухода от налогов, и пр. Кроме того, развитие электронных сервисов осуществляется для более широкого использования ККТ, а также для целей маркировки продукции.

М.В. Мишустин привел также некоторые статистические данные. Так, новые бесконтактные технологии контроля способствуют сокращению проверок бизнеса. За девять месяцев 2017 года количество проверок снизилось на 23%. При этом их результативность выросла на 40%.

Количество жалоб, связанных с оспариванием результатов выездных налоговых проверок, с начала года также снизилось на 10,5%. В результате число рассмотренных судами дел с участием бизнеса сократилось на 14,5%.

В своем выступлении М.В. Мишустин отметил высокий уровень взаимодействия между ТПП РФ и ФНС России. Он подчеркнул, что Палата является стратегическим партнером налоговой службы при выработке государственной политики в сфере налогового администрирования и высоко оценил оказываемую поддержку при разработке и доработке соответствующих законодательных инициатив.

### **Президент России подписал Федеральный закон о ратификации Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза**

14 ноября 2017 года Президентом страны подписан Федеральный закон №317-ФЗ «О ратификации Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза».

Договором устанавливаются порядок и условия перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС, их нахождения и использования на таможенной территории или за её пределами, порядок совершения таможенных операций, связанных с прибытием, убытием и временным хранением товаров, их таможенным декларированием и выпуском, порядок уплаты таможенных платежей, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин и

таможенного контроля, регламентируются отношения между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории ЕАЭС или за её пределами.

Кодекс вступит в силу после получения Евразийской экономической комиссией уведомлений о ратификации соответствующего договора от всех пяти стран-участниц: России, Белоруссии, Казахстана, Армении и Киргизии. Ожидается, что за счет синхронизации проведения ратификации будет обеспечено вступление в силу Кодекса с начала 2018 года. Одновременно утратят силу ряд международных договоров, в том числе, Таможенный кодекс Таможенного союза.

Новый Кодекс призван оптимизировать таможенные операции и продолжить либерализацию таможенных правил и кодификацию отдельно действующих соглашений в рамках ЕАЭС.

В целях обеспечения выполнения Российской Федерацией международных договоров, регулирующих таможенные правоотношения, включая Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, Минфином России разработан проект федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

ТПП России на площадке Минфина России проработано более 180 предложений бизнеса по изменению норм указанного проекта в части соблюдения прав предпринимателей, процедур реализации таможенных платежей, сроков принятия решений таможенными органами, порядка уплаты процентов с сумм вывозных таможенных пошлин, порядка подачи деклараций и проведения таможенных процедур, таможенного контроля и другие.

В рамках оценки регулирующего воздействия законопроекта Палатой внесены предложения в части приведения его положений в соответствие с нормами Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, сокращения сроков принятия решений о классификации товаров, сроков возврата авансовых платежей, исключения из проекта избыточных норм, вводящих новые виды сборов.

### **По онлайн-кассам дали отсрочку и узаконили вычет**

27 ноября Государственной Думой принят Федеральный закон № 349-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий предоставление налогового вычета в размере 18 тыс. руб. за приобретение кассовой техники нового образца предпринимателям, которые по действующему законодательству не обязаны использовать ККТ в своей деятельности.

В Законе удалось учесть большинство замечаний и предложений ТПП России, например, применение вычета расширено на сопутствующие услуги при приобретении кассы, период применения вычета увеличен до 2 лет.

Кроме того, Федеральным законом от 27.11.2017 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» до 1 июля 2019 года продлено право не применять кассовую технику следующим категориям предпринимателей:

организациям при осуществлении видов деятельности, облагающихся единым налогом на вмененный доход (далее – ЕНВД) (кроме розничной торговли и общественного питания);

индивидуальным предпринимателям при осуществлении видов деятельности, облагающихся ЕНВД или патентной системой налогообложения (далее – ПСН) (кроме розничной торговли и общественного питания);

индивидуальным предпринимателям без наёмных работников, применяющим ЕНВД и ПСН по рознице и общепиту. Если такой индивидуальный предприниматель заключит трудовой договор с работником, он обязан в течение 30 календарных дней с даты заключения договора зарегистрировать контрольно-кассовую технику;

индивидуальным предпринимателям, осуществляющим торговлю с использованием торговых автоматов, если они не имеют работников.

Палата поддержала данные изменения в законодательство.

### **Проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в РФ» внесен в Правительство РФ**

29 ноября представители Палаты приняли участие в совещании, проводимом Минэкономразвития России по проекту федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в РФ».

Законопроект устанавливает общие принципы разрешительной деятельности — от определения понятия такой деятельности до сроков предоставления разрешений, причин отказа и порядка его обжалования. Проектом предлагается закрепить исчерпывающий перечень видов деятельности, требующих разрешений, запретив требовать их во всех остальных случаях.

При этом предмет регулирования законопроекта остается предельно размытым, поскольку к формам разрешительной деятельности относит лицензирование, аккредитацию, аттестацию, государственную сертификацию,

государственную регистрацию и саморегулирование. Данные понятия уже урегулированы отраслевыми законами. Кроме указанных форм, законопроектом предусмотрены иные формы разрешительной деятельности, вводимые федеральными законами, Указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации.

Между тем, именно эти «иные формы разрешительной деятельности» и представляют собой основную проблему для предпринимательского сообщества, поскольку законопроект не отвечает на вопрос, что именно следует относить к иным формам разрешительной деятельности?

По мнению Палаты, в таком виде цель разработки законопроекта не будет достигнута: будет продолжаться применяться отраслевое законодательство, регулирующее отдельные направления разрешительной деятельности.

По итогам совещания руководством Палаты и Минэкономразвития России подписан протокол согласительного совещания с сохраняющимися замечаниями по законопроекту.

### **Верховный Суд Российской Федерации актуализировал разъяснения по делам о мошенничестве, присвоении и растрате**

30 ноября на заседании Пленума Верховного Суда Российской Федерации принято Постановление № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате».

В Постановлении содержатся разъяснения, в том числе, в связи с включением в УК РФ новых статей, предусматривающих ответственность за мошенничество в сфере кредитования, при получении выплат, с использованием платежных карт, в сфере страхования и компьютерной информации.

В частности, Пленумом Верховного Суда РФ даны следующие разъяснения:

в случаях, когда лицо получает чужое имущество или приобретает право на него, не намереваясь при этом исполнять обязательства, связанные с условиями передачи ему указанного имущества или права, в результате чего потерпевшему причиняется материальный ущерб, содеянное следует квалифицировать как мошенничество, если умысел, направленный на хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество, возник у лица до получения чужого имущества или права на него;

мошенничество, сопряженное с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности, признается уголовно наказуемым, если это деяние повлекло причинение ущерба индивидуальному предпринимателю или коммерческой организации в размере десяти тысяч рублей и более;

обман в процессе совершения мошенничества в сфере кредитования заключается в представлении кредитору заведомо ложных или недостоверных сведений об обстоятельствах, наличие которых предусмотрено кредитором в качестве условия для предоставления кредита (например, сведения о месте работы, доходах, финансовом состоянии индивидуального предпринимателя или организации, наличии непогашенной кредиторской задолженности, об имуществе, являющемся предметом залога);

вмешательством в функционирование средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации или информационно-телекоммуникационных сетей признается целенаправленное воздействие программных или программно-аппаратных средств на серверы, средства вычислительной техники (компьютеры), в том числе переносные (портативные) - ноутбуки, планшетные компьютеры, смартфоны, снабженные соответствующим программным обеспечением, или на информационно-телекоммуникационные сети, которое нарушает установленный процесс обработки, хранения, передачи компьютерной информации, что позволяет виновному или иному лицу незаконно завладеть чужим имуществом или приобрести право на него.

ТПП России принимала активное участие в подготовке указанного документа. При его разработке учтены предложения Палаты о разъяснении некоторых положений статей 159.1, 159.2, 159.3, 159.5, 159.6 УК РФ.

### **Законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» внесен в Государственную Думу**

5 декабря Правительством РФ внесен в Государственную Думу разработанный Минэкономразвития России проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ».

Законопроектом определяются правовые и организационные основы системы государственного и муниципального контроля в России, осуществляемого органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, общие принципы государственного и муниципального контроля и защиты прав граждан и организаций при его проведении. Законопроект направлен на повышение результативности и эффективности сферы государственного и муниципального контроля, снижение избыточного вмешательства в деятельность граждан и организаций.

ТПП РФ принимало активное участие в обсуждении данного законопроекта. В органы государственной власти было направлено семь правовых заключений. В ходе данной работы многие важные замечания Палаты были разработчиками учтены. Вместе с тем замечание Палаты, касающееся недопустимости закрепления в законопроекте открытого перечня оснований для внеплановой проверки, не было

учтено разработчиками. ТПП РФ совместно с Минэкономразвития РФ и профильным комитетом Государственной Думы планирует доработать законопроект в январе 2018 года, так как он предварительно включен в график рассмотрения приоритетных законопроектов на февраль 2018 года.

### **У должников юридических лиц появится возможность восстановить платежеспособность в делах о банкротстве**

13 декабря Государственной Думой был принят в первом чтении проект федерального закона № 239932-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части процедуры реструктуризации в делах о банкротстве юридических лиц».

Законопроект предполагает масштабные изменения действующего законодательства о банкротстве в части реабилитационных процедур, направленных на содействие оздоровлению попавших в затруднительное положение коммерческих организаций.

Практика применения законодательства о несостоятельности (банкротстве) показывает, что действующие реабилитационные процедуры редко применяются и малоэффективны для восстановления платежеспособности должника. Для расширения применения реабилитационных механизмов законопроектом предлагается введение новой реабилитационной процедуры в отношении юридических лиц – реструктуризации долгов. У должника или кредитора появляется возможность подать в арбитражный суд не только заявление о признании должника банкротом, но и заявление о введении процедуры реструктуризации долгов. Результатом рассмотрения судом заявления о реструктуризации долгов не может быть введение конкурсного производства. Процедура реструктуризации долгов предполагает возможность восстановления платежеспособности должника. В случае, если невозможность восстановления платежеспособности в виду финансового отчета должника или иных доказательств очевидна, суд рассматривает заявление о признании должника банкротом.

В целом концепция законопроекта Палатой поддерживается. Вместе с тем имеются замечания по вопросам вознаграждения антикризисного управляющего, по вопросам единоличного исполнительного органа юридического лица в период проведения процедуры реструктуризации долгов, по форме проведения собрания кредиторов в период проведения процедуры реструктуризации долгов и др. Заключение с соответствующими замечаниями было направлено в Государственную Думу.

Ко второму чтению Палатой в Государственную Думу были направлены предложения по поправкам. Поправками, в частности, предлагается введение

обязательного представления экспертного заключения профессионального аудитора на сведения, указанные должником в своем отчете о финансовом состоянии; уменьшение срока проведения процедуры реструктуризации долгов и др.

Палата продолжит сопровождение законопроекта в 2018 году на площадке профильного комитета Государственной Думы.

### **Установление зон с особыми условиями использования территории может нарушать права частных собственников**

21 декабря Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона №302180-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования осуществления градостроительной деятельности и установления зон с особыми условиями использования территории».

Законопроект предусматривает решение ряда задач в сфере градостроительной деятельности и направлен на комплексное урегулирование вопросов установления зон с особыми условиями использования территорий (изменения, прекращения их существования), определения их режима и установления границ. В соответствии с изменениями в Земельный кодекс Российской Федерации (ЗК РФ) планируется ввести 23 вида зон с особыми условиями использования территории (зоны охраны объектов электроэнергетики, трубопроводного транспорта, линий и сооружений связи, железных дорог, водоохранные, санитарно-защитные, рыбоохранные зоны, зоны затопления и подтопления и др.).

При определении перечня ограничений использования земельных участков, которые могут быть предусмотрены в границах зоны с особыми условиями использования территории, должен устанавливаться исчерпывающий перечень видов деятельности, осуществление которых допускается и (или) запрещается в границах указанной зоны. Нормирование видов деятельности, осуществляемой в границах зоны с особыми условиями использования территории, является более детальным регулированием правового режима использования земельного участка, чем установленное в настоящее время ЗК РФ (пункт 2 статьи 7). Последнее предполагает возможность самостоятельного выбора любого вида разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Необходимо отметить, что устанавливаемые в административном порядке зоны с особыми условиями использования территории предусматривают

ограничение гражданских прав собственников объектов недвижимости в интересах других лиц, для обеспечения предпринимательской деятельности которых такие зоны устанавливаются. предоставляя последним преимущественную защиту по сравнению с защитой права частной собственности. Подобный подход в части изменений в ЗК РФ не поддержан ТПП РФ.

В заключении Палаты, направленном в профильный комитет Государственной Думы, также указано на необходимость доработки законопроекта в части распределения полномочий по ведению государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ГИСОГД), содержанию их информационных ресурсов.

Кроме того, целесообразно предусмотреть обязательность создания ГИСОГД и правила переходного периода. Введение обязательных требований к созданию ГИСОГД и полноценной базы данных как о существующем состоянии, так и о планируемых ее изменениях, могли бы существенно повлиять на улучшение предпринимательского климата в стране и повышение инвестиционной привлекательности территорий.

### **Упорядочиваются критерии отнесения работодателей к категориям риска при планировании проверок в сфере труда**

Минтрудом России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права», призванный упорядочить случаи повышения или понижения категории риска, к которой отнесена деятельность индивидуального предпринимателя или юридического лица. Присвоенная работодателю категория риска обуславливает периодичность плановых проверок в рамках федерального государственного надзора в сфере труда.

Проект постановления относит к случаям повышения риска наличие смертельного несчастного случая на производстве за 3 года, предшествующие дате принятия решения о присвоении работодателю категории риска. В этом случае ему присваивается высокая категория риска, предусматривающая проведение плановых проверок раз в 2 года.

При отсутствии за последние 3 года случаев смертельного травматизма и административным взысканиям за нарушения в сфере трудового законодательства (включая охрану труда), а также задолженности по заработной плате (за год) категория риска, присвоенная деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, подлежит снижению до следующей категории

риска. Решение о снижении категории риска принимается при отсутствии всех перечисленных случаев и не чаще, чем один раз в год.

Для крупных предприятий со среднесписочной численностью работников более 1000 человек предусмотрен индивидуальный подход при принятии решения об отнесении их к соответствующей категории риска.

22 декабря проект постановления был в целом поддержан на заседании Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

### **Коротко:**

**02 ноября** Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 303395-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам уголовной ответственности за нарушение правил безопасности при ведении строительных или иных работ, а также требований промышленной безопасности опасных производственных объектов и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Законопроектом предлагается исключить уголовную ответственность за однократное нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах или во взрывоопасных цехах, могущее повлечь смерть человека (статья 269 УК РФ), что позволит исключить случаи необоснованного привлечения к уголовной ответственности граждан и должностных лиц, совершивших административные правонарушения, предусмотренные частью 3 статьи 9.1 КоАП РФ, а также устранить возможные коррупциогенные факторы, содержащиеся в действующей редакции части 1 статьи 217 УК РФ.

**08 ноября** Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Изменения, предусмотренные Законом, направлены на расширение и улучшение условий поддержки субъектов МСП, оказываемой при участии акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (далее - Корпорация). В частности, предусматривается: 1) установление нормативов деятельности Корпорации, обеспечивающих финансовую устойчивость Корпорации, а также установление требования к раскрытию информации о соблюдении указанных нормативов в целях отнесения независимых гарантий и поручительств, выдаваемых Корпорацией, к обеспечению первой категории качества; 2) ограничение возможных убытков Корпорации в отдельных отчетных

периодах суммой нераспределенной прибыли; 3) право дочерних компаний Корпорации осуществлять инвестирование и (или) размещение временно свободных средств; 4) определение перечня разрешенных активов (объектов инвестирования) для инвестирования и (или) размещения временно свободных средств Корпорации и ее дочерних обществ.

**5 декабря** Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Законом устанавливаются основные характеристики федерального бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов: доходы в 2018 году – 15 257,8 млрд. рублей, в 2019 году – 15 554,6 млрд. рублей, в 2020 году – 16 285,4 млрд. рублей. Расходы в 2018 году – 16 529,2 млрд. рублей, в 2019 году – 16 373,7 млрд. рублей, в 2020 году – 17 155,3 млрд. рублей. Дефицит в 2018 году – 1 271,4 млрд. рублей, в 2019 году – 819,1 млрд. рублей, в 2020 году – 869,9 млрд. рублей.

ТПП России сопровождала проект бюджета на всех стадиях рассмотрения: направлялось заключение в профильные комитеты Государственной Думы, представители Палаты принимали участие в обсуждении проекта бюджета на площадках Совета Федерации и Государственной Думы. Был подготовлен ряд публикаций в СМИ.

**6 декабря** Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект № 249505-7 «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации». Законопроект направлен на совершенствование налогового администрирования. В частности, предусмотрено сокращение срока камеральной налоговой проверки до 1 месяца (сейчас – 3 месяца), упрощение возмещения экспортного НДС путем сокращения количества документов, которые необходимо представлять в налоговый орган. Сокращен перечень внутрироссийских сделок, подлежащих налоговому контролю цен, за счет повышения порога контролируемых внутрироссийских сделок до 3 млрд. рублей (в настоящее время этот порог – 1 млрд. рублей).

Законопроект разработан по итогам рассмотрения более 100 предложений ТПП РФ и бизнеса на рабочих группах при Комитете Госдумы по бюджету и налогам.

**25 декабря** Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу законопроект № 350175-7 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения понятия «иностранный инвестор»). Основными целями законопроекта являются создание действенного механизма пресечения получения российскими юридическими лицами и гражданами необоснованных преимуществ, предусмотренных для иностранных инвесторов, совершенствование норм

инвестиционного законодательства. Предлагаемые изменения в законодательство будут способствовать предотвращению оттока капитала из Российской Федерации, выявлению реальных данных о привлечении иностранных инвестиций в Российскую Федерацию. Законопроект направлен на экспертизу в Совет ТПП РФ по инвестиционной политике.

**25 декабря** Президентом ТПП РФ С.Н. Катериным утвержден План Палаты по мониторингу правоприменения на 2018 год.

В План включены как позиции из плана мониторинга правоприменения Правительства Российской Федерации (таможенное дело, оплата труда, туристская деятельность), так и включенные в инициативном порядке департаментами Палаты (жилищное законодательство, законодательное регулирование в сфере медиации, законодательное регулирование в сфере государственной регистрации недвижимости).

Взаимодействие с Минюстом России по данному направлению деятельности Палаты будет продолжено в 2018 году в рамках подписанного в 2012 году Соглашения о сотрудничестве с Министерством.

План разослан в комитеты и советы ТПП России, территориальные торгово-промышленные палаты, членские организации, а также размещен на сайте Палаты.