

## **Аналитическая записка о состоянии и проблемах законотворчества**

№ 145

сентябрь 2017 года

### **Законопроекты о государственном контроле и разрешительной деятельности еще не соответствуют уровню, который бы устраивал бизнес**

29 сентября в ТПП России под председательством Президента С.Н. Катырина состоялось заседание Координационного совета предпринимательских союзов России (КСПСР) по вопросу формирования консолидированной позиции бизнес-сообщества относительно разрабатываемых Правительством РФ проектов федеральных законов «Об основах разрешительной деятельности в РФ» и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ».

В заседании приняли участие главы 4 крупнейших бизнес объединений: А.Н. Шохин (РСПП), А.С. Калинин («ОПОРА РОССИИ»), А.Е. Репик («Деловая Россия»), а также Уполномоченный по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титов. С докладом по обоим законопроектам выступила Директор Департамента Минэкономразвития России Н. И. Машкова.

На заседании было отмечено, что в ходе работы над законопроектом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» многие важные замечания Палаты разработчиками проекта учтены. Так, сокращен срок приостановления проверки в отношении субъектов малого предпринимательства с 10 до 5 рабочих дней, был существенно переработан раздел, касающийся форм и методов контроля, исключена такая форма контроля, как наблюдение.

Кроме того, были исключены положения законопроекта о формировании реестров объектов государственного контроля (надзора), которые создавали риски бесконтрольного сбора информации, исключены положения о возможности проведения проверки в отсутствие руководителя предприятия или уполномоченного им лица, а также неоднозначные положения, касающиеся проведения проверок в отношении СРО.

Вместе с тем у ТПП РФ сохраняется замечание о необходимости закрепления в законопроекте закрытого, а не открытого перечня оснований для проведения внеплановых проверок.

По результатам заседания было принято решение о подготовке совместных предложений бизнеса по доработке законопроекта «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» с тем, чтобы выступить с консолидированной позицией на планируемых 19 октября парламентских слушаниях на тему «Законопроект о государственном и муниципальном контроле

как правовая основа формирования нового облика системы государственного и муниципального контроля».

Следует отметить, что проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» разрабатывается Минэкономразвития в рамках поручения Президента РФ. В доработанной версии законопроекта, по мнению Палаты, присутствует ряд спорных моментов.

Во-первых, изменилась концепция законопроекта по сравнению с предыдущей версией. В новой редакции отсутствует перечень объектов разрешительной деятельности. Отказ от нее скорее минус, чем плюс законопроекта.

Во-вторых, не вполне понятно включение в сферу разрешительной деятельности саморегулирования с обязательным членством субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в СРО. По мнению Палаты, саморегулирование – отдельная сфера, имеющая собственное нормативно-правовое регулирование. Отнесение саморегулирования к разрешительной деятельности необоснованно.

В-третьих, предмет регулирования законопроекта остается предельно размытым. Законопроект к формам разрешительной деятельности относит лицензирование, аккредитацию, аттестацию, государственную сертификацию, государственную регистрацию и саморегулирование. Данные понятия уже отрегулированы отраслевыми законами.

По мнению ТПП РФ, законопроект нуждается в доработке.

### **Регионы вводят льготы на движимое имущество организаций**

Соответствующая налоговая льгота в настоящее время предусмотрена пунктом 25 статьи 381 НК РФ на федеральном уровне. Однако в соответствии со статьей 381.1 НК РФ с 01 января 2018 г. данная льгота будет применяться по решению региона, что потребует принятия соответствующих региональных законов. Напоминаем, льгота по налогу на движимое имущество была введена, чтобы стимулировать бизнес модернизировать основные средства и покупать новое оборудование.

Палата разработала проект закона города Москвы «О внесении изменений в статью 4 Закона города Москвы от 5 ноября 2003 года № 64 «О налоге на имущество организаций».

Законопроектом предлагается сохранить на территории города Москвы льготу по налогу на имущество организаций в отношении движимого имущества, принятого на учет с 01 января 2013 г. в качестве основных средств, за исключением случаев постановки на учет по итогам реорганизации. Введение

налоговой льготы на территории города Москвы позволит сохранить текущий уровень фискальной нагрузки на предпринимателей, сдержать рост потребительских цен, тарифов на перевозку для юридических и физических лиц и др.

Кроме того, существует риск сокращения налоговых поступлений, связанных с перемещением движимого имущества на учет в другие регионы, в которых соответствующая налоговая льгота уже будет введена. Соответствующее обращение было направлено от имени ТПП РФ Мэру Москвы С.С. Собянину.

На региональном уровне Палаты также прорабатывают вопрос о введении соответствующей льготы. Например, Законодательным Собранием Нижегородской области приняты поправки в Закон Нижегородской области «О налоге на имущество организаций», которые предоставляют соответствующую налоговую льготу в отношении движимого имущества для организаций, осуществляющих отдельные виды деятельности (обрабатывающая, научная, техническая и др.).

В Закон Московской области «О налоге на имущество организаций в Московской области» также вносятся поправки, согласно которым налоговая ставка в отношении движимого имущества, принятого с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств, устанавливается в 2018–2020 годах в размере 0 процентов за исключением движимого имущества, переданного при реорганизации и приобретенного у взаимозависимого лица.

### **Вносимые положения о комитетах совета директоров акционерных обществ носят декларативный характер**

ТПП РФ рассмотрен к первому чтению законопроект № 204628-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» (далее – законопроект).

Законопроектом предусматриваются следующие изменения в Федеральный закон от 26.12.1995 г. N 208-ФЗ "Об акционерных обществах" (далее – Закон об АО): вносятся положения о комитете совета директоров в публичных акционерных обществах (далее – ПАО); регламентируются положения о внутреннем аудите и системе внутреннего контроля и управления рисками в ПАО и др.

В целом законопроект Палатой поддерживается с учетом следующих замечаний.

1. Пунктом 11 законопроекта вводятся положения о комитете совета директоров ПАО. Однако в законопроекте четко не определен правовой статус комитета совета директоров, его состав. Данная неопределённость может повлечь

усложнение управления обществом, создается риск размывания компетенций органов юридического лица. Так, наличие комитетов по аудиту в совете директоров акционерных обществ и структурных подразделений, проводящих внутренний аудит, может привести к дублированию их функций.

Неопределенность относительно состава комитета (состоит ли он исключительно из членов совета директоров общества, работников или иных лиц) влечет риск влияния на общество неподконтрольных общему собранию акционеров лиц.

Кроме того, действующее законодательство не ограничивает возможности акционерных обществ по созданию таких комитетов, правовой статус которых может быть установлен локальными актами общества. Большинство ПАО из так называемых «голубых фишек» уже имеют соответствующие комитеты. Также на данный момент положения о комитетах совета директоров (наблюдательного совета) общества содержатся в актах Банка России (Письмо Банка России от 15.09.2016 г. № ИН-015-52/66 и Письмо Банка России от 10 апреля 2014 № 06-52/2463). Данные положения носят рекомендательный характер и могут использоваться обществом с учетом его потребностей.

Если положения о комитете совета директоров все же будут закреплены в законе, то их необходимо конкретизировать, основываясь на указанных выше актах Банка России, закрепив положение о том, что комитет совета директоров общества является исключительно консультативно-совещательным органом и не является органом управления общества.

2. Пунктом 19 законопроекта вносятся положения о системе управления рисками и внутреннего контроля в ПАО. Однако законопроект не раскрывает сущность и не предусматривает четкого правового регулирования системы управления рисками и внутреннего контроля, а также внутреннего аудита, ограничиваясь усмотрением самого ПАО, в котором такие подразделения создаются. Данная неточность в формулировках может привести к сугубо формальному закреплению системы управления рисками и внутреннего контроля в уставах и внутренних документах ПАО.

Заключение ТПП РФ направлено в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям.

### **ТПП РФ предлагает сократить сроки принятия решений таможенными органами и не вводить дополнительные таможенные сборы**

В сентябре представители ТПП РФ участвовали в рассмотрении проекта федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее – законопроект), разработанного Минфином России в связи с принятием

Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее - ТК ЕАЭС), вступающим в действие с 1 января 2018 года. Кодекс является приложением к Договору о ТК ЕАЭС, подписанному 11 апреля 2017 года на уровне глав государств-членов Евразийского экономического союза.

Законопроектом предусмотрена возможность по использованию «реестрового обеспечения» таможенного представителя при таможенном декларировании товаров, выдаче предварительных решений по вопросам применения методов определения таможенной стоимости ввозимых товаров, освобождению от предоставления обеспечения исполнения обязанности по уплате таможенных платежей добросовестным компаниям, представлению предварительной информации на английском языке и ряд других.

В целом законопроект поддержан ТПП РФ. Вместе с тем Палата отмечает, что законопроектом устанавливаются чрезмерно длительные сроки принятия решений уполномоченным таможенным органом об отказе в рассмотрении заявления о принятии решения о классификации товара (30 календарных дней), направлении уведомления заявителю о необходимости представления дополнительной информации (30 календарных дней), об отказе в принятии решения о классификации товара (30 календарных дней), принятия решения о классификации товара (90 календарных дней), что способствует стагнации внешнеэкономических отношений субъектов ВЭД.

По мнению ТПП РФ, сокращение в два раза указанных сроков будет способствовать развитию как внутреннего, так и внешнего рынков товаров и услуг. Кроме того, некоторые положения законопроекта необоснованно вводят новые таможенные сборы, которые в настоящее время отсутствуют.

Например, в настоящее время сборы за выпуск до подачи заявления не предусмотрены действующим Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации" и не взимаются.

ТПП РФ считает, что введение новых сборов может привести не только к увеличению финансовой нагрузки на бизнес, но и в ряде случаев к увеличению сроков принятия решений о выпуске товаров, так как потребуется дополнительное время для проведения этапа начисления и уплаты сборов.

В этой связи предложено исключить из законопроекта положения о введении новых таможенных сборов.

### **Устраняются пробелы в части ответственности туроператоров в сфере выездного туризма**

ТПП России подготовлено заключение в профильный комитет Государственной Думы на правительственный законопроект № 231643-7

«О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Законопроектом урегулирован важный для бизнеса вопрос, предусматривающий освобождение туроператора, осуществляющего деятельность в сфере выездного туризма, от уплаты взносов в фонд и от финансового обеспечения ответственности туроператора (в виде договора страхования ответственности туроператора либо банковской гарантии) в случае достижения фондом персональной ответственности максимального размера.

Освобождение действует со следующего квартала после достижения фондом персональной ответственности максимального размера и до 1 апреля следующего календарного года. Для продления срока освобождения туроператор обязан до 1 марта представить в уполномоченный орган сведения об общей цене туристского продукта за предыдущий календарный год, а в объединение туроператоров в сфере выездного туризма - заявление о продлении.

Вводится норма, согласно которой приостановление операций по счетам фонда персональной ответственности туроператора, аресты, а также иные ограничения или списания денежных средств с такого счета допускаются только в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 132-ФЗ).

Законопроектом также предусмотрены изменения в Закон № 132-ФЗ, разрешающие использовать не более 1 % дохода, полученного от размещения денежных средств фонда персональной ответственности за год на административно-управленческие расходы, связанные с ведением отдельного учета средств фонда. Одновременно за счет доходов от размещения (на банковских депозитах) средств резервного фонда и фонда персональной ответственности туроператора осуществляющего деятельность в сфере выездного туризма, разрешается оплата обязательных платежей, связанных с получением такого дохода. Дополнительные доходы, получаемые от размещения денежных средств, обеспечат фондам более быстрое наполнение.

По мнению ТПП России, следует установить аналогичную норму, которую не должны превышать административно-управленческие расходы резервного фонда.

Законопроект исключает положение о том, что реализация турагентом туристского продукта осуществляется на основании доверенности, выданной туроператором. Поддерживая данное изменение, считаем целесообразным включить в договор о реализации туристского продукта, заключаемый между туристом и турагентом, указание на туроператора, сформировавшего туристский продукт.

Законопроект в целом поддерживается ТПП России.

### **Роструд будет применять проверочные листы при плановых проверках работодателей**

Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.09.2017 года № 1080 в Положение о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. N 875 (далее – Положение о надзоре в сфере труда), внесены изменения, предусматривающие применение государственными инспекторами труда проверочных листов при проведении плановых проверок работодателей. Для работодателей, относящихся к умеренной категории риска (в нее входят преимущественно организации бюджетной сферы), данные изменения вступают в силу с 1 января 2018 года, для всех остальных работодателей - с 1 июля 2018 года.

Рострудом разработан перечень из 155 проверочных листов и проекты проверочных листов из этого перечня, содержащие списки контрольных вопросов (примерно 15-20 вопросов на лист). При плановой проверке работодатель должен заполнить контрольные вопросы в 45 - 50 проверочных листах, охватывающие все действующие в отношении него общие и специальные требования трудового законодательства (т.е. порядка 800 вопросов), и в течение 10 дней направить в государственную инспекцию труда. Вместе с ними направляются заверенные работодателем копии локальных нормативных актов, на основании которых заполнены контрольные вопросы, и выборка кадровых документов примерно по 5% работников. Для работодателя, осуществляющего более одного вида экономической деятельности, число проверочных листов может возрасти.

Надзорный орган выборочно проверит ответы на некоторые вопросы и проверка будет завершена.

Порядок проведения плановой проверки с использованием проверочных листов в Положении о надзоре в сфере труда и в Федеральном законе от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) отсутствует. Его планируется предусмотреть в новой редакции административного регламента Роструда по осуществлению федерального надзора в сфере труда, который утверждён приказом Минтруда России от 12.10.2012 г. №354н (далее - Административный регламент), в который будут внесены изменения.

ТПП России предлагает в Законе № 294-ФЗ и в Положении о надзоре в сфере труда предусмотреть следующее:

1. Ввести нормы о недопустимости заполнения проверочных листов самими проверяемыми лицами в рамках плановых проверок, проводимых контрольно-надзорными органами. Иначе в результате введения проверочных листов основная нагрузка при плановых проверках может быть перенесена с надзорного органа на работодателя (проверяемое лицо).

2. Установить общие для всех надзорных органов требования к разработке проверочных листов и порядок их использования. Проверочные листы должны ограничиваться только частью обязательных требований, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы охраняемым ценностям (а не всех действующих в отношении проверяемого лица требований).

3. Проверочные листы целесообразно применять только при выездных плановых проверках и добровольном самодекларировании. В рамках документарной проверки запрос документов предельно формализован (в отличие от выездной проверки): в адрес предпринимателя направляется мотивированный запрос на предоставление документов, который оформляется в письменном виде. Применение проверочных листов в рамках документарных проверок только осложнит процесс проведения проверок для проверяющих должностных лиц (или проверяемых лиц).

### **Коротко:**

**10 сентября** в Государственную Думу внесен инициированный Президентом России законопроект «О ратификации Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза».

Подписанный 11 апреля 2017 года в Москве Договор направлен на обеспечение единого таможенного регулирования в Евразийском экономическом союзе. Таможенный кодекс направлен на оптимизацию таможенных операций, дальнейшую либерализацию таможенных правил и кодификацию отдельно действующих в рамках Союза соглашений.

В случае ратификации Договора необходимо будет принять новую редакцию Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», поскольку действующая редакция утратит силу с 1 января 2018 года.

Кроме того, потребуется внести изменения в 48 федеральных законов и десятки подзаконных актов. Новая редакция Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» разработана Минфином России и сейчас активно обсуждается с ТПП РФ и бизнесом. ТПП России направляла свои

предложения авторам законопроекта и продолжит такую работу после внесения Правительством РФ законопроекта в парламент.

**13 сентября** принят в первом чтении законопроект № 1018052-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации». Законопроект позволит сформировать правовую основу деятельности промышленных технопарков, а также утвердить порядок применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, установленных в отношении промышленных технопарков. Палата также направила в профильный комитет поправки, дополняющие законопроект понятиями «технологический коридор», «технологическая платформа», «технологическая долина (технологический кластер)», «российская промышленная продукция».

**19 сентября** Президентом Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект федерального закона №268752-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

Проект федерального закона предусматривает дополнение Уголовного кодекса Российской Федерации статьей 201.1, устанавливающей ответственность лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, за злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа, а также статьей 285.4, вводящей ответственность должностных лиц за злоупотребление служебными полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа. Законопроектом предусматривается конфискация имущества, полученного в результате совершения таких преступлений, а их расследование отнесено к компетенции следователей Следственного комитета Российской Федерации.

**27 сентября** депутатом П.В. Крашенинниковым в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 273154-7 «Об осуществлении представительства сторон в судах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты».

Законопроектом устанавливается, что представителями граждан и организаций для ведения гражданских и административных дел в судах и дел в арбитражных судах вправе быть российские граждане, которые имеют высшее юридическое образование, полученное по имеющей российскую государственную аккредитацию образовательной программе, либо присвоенную в Российской Федерации ученую степень по юридической специальности, либо имеющие юридическое образование, полученное за рубежом и сдавшие профессиональный экзамен по юридической специальности в общероссийской общественной

организации граждан, которые имеют юридическое образование. Исключение составляют лица, являющиеся законными представителями.

В случае, если участник спора нанимает в качестве представителя юридическое лицо, то таким представителем может быть российская организация или иностранная организация, которая аккредитована при общероссийской общественной организации, определяемой Правительством РФ.

**29 сентября** в Государственную Думу Правительством РФ внесен проект федерального закона № 274618-7 «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и пакет сопутствующих документов. Законопроект рассмотрен и одобрен на заседании Правительства РФ 18 сентября 2017 года.

Основные характеристики проекта бюджета: 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.

Палата подготавливает заключение на законопроект, а также принимает участие в обсуждении проекта бюджета на площадках Совета Федерации и Государственной Думы. Первое чтение запланировано на 27 октября т.г.