



**ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**КОНЦЕПЦИЯ ТПП РОССИИ  
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
НА ПЕРИОД ДО 2021 ГОДА**

**Москва 2016**

## **Под редакцией**

Вице-президента ТПП России, доктора юридических наук **Чубарова В.В.**

## **Авторский коллектив**

**Буряга В.О.** Главный эксперт Департамента законотворческой деятельности

**Гаврилюк О.В.** Главный эксперт Департамента законотворческой деятельности

**Макарова Л.В.** Главный эксперт Департамента законотворческой деятельности

**Осколков В.Г.** Главный эксперт Департамента законотворческой деятельности

**Селиванов А.С.** Заместитель директора Департамента законотворческой деятельности

**Фадеев Д.Е.** Директор Департамента законотворческой деятельности

**Чернобородов Д.Л.** Старший эксперт Департамента законотворческой деятельности

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Раздел 1.</b> Вопросы совершенствования гражданского и корпоративного законодательства .....	5
<b>Раздел 2.</b> Развитие законодательства Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) .....	13
<b>Раздел 3.</b> Интеллектуальная собственность – основа инновационного развития Российской Федерации .....	21
<b>Раздел 4.</b> Совершенствование антимонопольного законодательства .....	28
<b>Раздел 5.</b> Законодательство о развитии малого и среднего предпринимательства .....	37
<b>Раздел 6.</b> Сокращение административных барьеров, смягчение государственного контроля (надзора) за субъектами предпринимательской деятельности .....	45
<b>Раздел 7.</b> Декриминализация экономической деятельности и либерализация уголовного и административного законодательства .....	68
<b>Раздел 8.</b> Снижение налоговой нагрузки на бизнес и правовая регламентация уплаты неналоговых платежей .....	75
<b>Раздел 9.</b> Совершенствование законодательства в целях повышения инвестиционной привлекательности Российской Федерации, развитие законодательной базы государственно-частного партнерства .....	93
<b>Раздел 10.</b> Совершенствование законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....	102
<b>Раздел 11.</b> Законодательное обеспечение эффективной промышленной политики и стратегического планирования .....	107
<b>Раздел 12.</b> Законодательное обеспечение эффективного таможенного регулирования .....	112
<b>Раздел 13.</b> Нормативно-правовое обеспечение выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности .....	115
<b>Раздел 14.</b> Совершенствование земельного законодательства и правового регулирования государственной кадастровой оценки .....	121
<b>Раздел 15.</b> Вопросы трудового законодательства и развития системы оценки профессиональной квалификаций .....	126
<b>Раздел 16.</b> Правовое регулирование в сфере добычи, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней....	133
<b>Приложение:</b> модельный закон «О торгово-промышленной палате субъекта Российской Федерации» .....	141

## **Вступительное слово**

Концепция ТПП России по совершенствованию законодательства Российской Федерации на период до 2021 года представляет собой документ, направленный на выявление и достижение приоритетов Палаты и бизнеса в законотворческой сфере.

В основу Концепции положены программные документы VII Съезда ТПП России, предложения профильных комитетов и советов Палаты, территориальных торгово-промышленных палат, предпринимательских ассоциаций и союзов.

Следует отметить, что подготовка концепций по развитию российского законодательства прочно вошла в практику работы ТПП России. Так, реализация Концепции в 2007–2011 годах позволила ТПП России в Государственной Думе пятого созыва содействовать принятию таких базовых федеральных законов, как «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ», «О противодействии коррупции», «О таможенном регулировании» и др.

Реализация Концепции на период с 2011 года до 2016 года способствовала принятию таких ключевых законов, как «О внесении изменений в Закон РФ «О торгово-промышленных палатах в РФ», «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и др.

Важность разработки новой Концепции до 2021 года обусловлена происходящими в стране экономическими процессами и необходимостью их законодательного регулирования, современными мировыми трендами и практиками, а также объективными потребностями бизнеса в правовом регулировании, в поддержке его деятельности.

В новой Концепции представлены вопросы развития гражданского и корпоративного законодательства, поддержки малого и среднего бизнеса, определены меры по сокращению административных барьеров и смягчению государственного контроля (надзора) за бизнесом.

Затрагиваются крайне чувствительные для экономики и бизнеса вопросы совершенствования федеральной контрактной системы, антимонопольного законодательства, стимулирования притока инвестиций в Россию, налогового и таможенного регулирования и др.

Структуру Концепции составляют 16 разделов, каждый из которых содержит конкретные законодательные предложения ТПП России по поддержке предпринимательской деятельности, улучшению делового климата.

Положения Концепции по совершенствованию законодательства РФ до 2021 года, несомненно, будут востребованы системой торгово-промышленных палат, различными государственными и общественными структурами в законотворческом процессе, а их своевременная реализация принесет весомую практическую помощь предпринимательскому сообществу.

Президент



С.Н. Катырин

## **РАЗДЕЛ 1. ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО И КОРПОРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

### **Общая оценка ситуации**

За последние несколько лет существенно расширилась и укрепилась законодательная база, регулирующая гражданский оборот.

В 2014–2016 годах приняты в окончательной редакции несколько тематических блоков ГК РФ. Так, 25 февраля 2015 года принят Федеральный закон № 42-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации».

Законом детализируются отдельные аспекты заключения договоров, особенности исполнения и обеспечения обязательств, а также уточняются положения об ответственности и защите прав сторон договора. В частности, Закон легализует практику заключения договоров с помощью обмена электронными сообщениями, которые приравниваются к его заключению в письменной форме при условии, что обмен документами по каналам связи позволяет достоверно установить отправителя. Также Закон упрощает подготовку предварительных договоров. В предварительном договоре теперь не обязательно указывать все существенные условия основного договора, достаточно согласовать его предмет.

Новая редакция Главы 4 Части первой Гражданского кодекса РФ, которая вступила в силу с 1 сентября 2014 года, во многом изменила правовой статус юридических лиц, что неизбежно отразилось на содержании правоотношений с их участием. За трехлетний период с 2014 по 2016 год были реформированы административные процедуры регистрации юридических лиц. В частности, 20 марта 2015 года принят Федеральный закон № 67-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Закон обязал лиц, принявших решение о смене адреса, подавать сведения в регистрирующий орган для того, чтобы он внес соответствующие сведения в ЕГРЮЛ. Указанные правила не применяются в том случае, если новое место нахождения юридического лица совпадает с адресом места жительства (нахождения) участника ООО, владеющего 50 и более процентами общего количества голосов участников общества, либо с адресом места жительства лица, которое вправе действовать от имени юридического лица без доверенности.

Следует выделить Федеральный закон от 19 июня 2015 года № 209-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения возможности использования юридическими лицами типовых уставов». Закон направлен на введение возможности использования юридическими лицами типовых уставов. Для такого устава не требуется утверждение его участниками хозяйственного общества и придания ему бумажной формы. Кроме того, для целей регистрации юридическо-

го лица не нужно представлять типовой устав в регистрирующий орган ни в бумажной форме, ни в форме электронного документа. Это способствует сокращению затрат как предпринимателей, так и регистрирующего органа (хранение, выдача удостоверенных экземпляров устава).

Важным для ТПП РФ и бизнеса стало принятие Федерального закона от 29 июня 2015 года № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Им определены признаки публичного акционерного общества и особенности осуществления прав по ценным бумагам держателями акций АО. В частности, Закон № 210-ФЗ связывает публичный статус акционерного общества с публичным размещением или обращением его акций, наличием договора с организатором торговли о листинге акций, регистрацией проспекта акций и раскрытием акционерным обществом информации в форме ежеквартального отчета, сообщений о существенных фактах, консолидированной финансовой отчетности. В Законе учтено предложение ТПП РФ об особенностях выплаты дивидендов по некоторым категориям акций. Так, выплата дивидендов в денежной форме физическим лицам, права которых на акции учитываются в реестре акционеров общества, с 1 января 2014 года осуществлялась двумя способами почтовым и банковским переводом.

Существенные изменения в корпоративном законодательстве произошли также в 2016 году. 3 июля 2016 года был принят Федеральный закон № 339-ФЗ, который предоставил акционерам право в целях финансирования и поддержания деятельности акционерного общества в любое время вносить в имущество общества безвозмездные вклады в денежной или иной форме, которые не увеличивают его уставный капитал и не изменяют номинальную стоимость акций. Такое право им предоставляется на основании договора с АО, который предварительно должен быть одобрен решением совета директоров или наблюдательного совета общества. Это сделано с целью воспрепятствования передаче обществу имущества, содержание которого вызовет расходы для АО, или которое может быть обременено определенными обязательствами. Кроме того, Закон закрепил особенности внесения вкладов в имущество непубличного АО. Закон сопровождался ТПП России.

С 1 января 2017 года полностью изменится порядок заключения крупных сделок и сделок с заинтересованностью. Новые правила закреплены Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 343-ФЗ. Закон уточняет критерии, по которым сделка может быть отнесена к «крупной». Так, наряду со сделками по приобретению или отчуждению имущества, к числу «крупных» теперь отнесены сделки, предусматривающие обязанность общества передать имущество во временное владение или пользование, а также предоставить право использования результатов интеллектуальной деятельности третьим лицам (договоры аренды и договоры о предоставлении прав на использование результатов интеллектуальной деятельности).

Одновременно для уменьшения издержек предпринимателей Закон сужает круг сделок, требующих одобрения. Например, из режима крупных сделок исключены отношения, возникающие при переходе прав на имущество в процессе реорганизации общества и др.

Также с учетом сложившейся деловой и судебной практики усовершенствован порядок получения согласия акционеров на совершение крупной сделки. При этом предусматривается возможность согласия на совершение сделок с указанием минимальных и максимальных параметров и условий сделки либо порядка их определения; согласия на совершение ряда однотипных сделок; согласия на альтернативные варианты основных условий сделки; согласия на совершение сделки при условии совершения нескольких сделок одновременно. Предлагается в решении о согласии на совершение сделки указывать срок его действия.

В связи с изменившимся статусом большинства некоммерческих организаций (далее – НКО), а также с возложением на них отдельных социально-экономических функций, значительные усилия предпринимала ТПП РФ по совершенствованию законодательства в сфере деятельности некоммерческих организаций.

Важнейшим результатом законотворческой деятельности ТПП РФ стало принятие Федерального закона № 451-ФЗ «**О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»**» (далее – Закон о ТПП), вступившего в силу 30 декабря 2015 года.

Указанным актом вносятся комплексные поправки в Закон о ТПП, обусловленные поступательным развитием системы торгово-промышленных палат, расширением их функций, а также изменением гражданского законодательства по вопросам регулирования деятельности некоммерческих организаций.

Законом, например, расширены и детализированы функции и полномочия торгово-промышленных палат по защите и продвижению интересов российского бизнеса. К ним, в частности, отнесено:

- участие в выработке и реализации мер по противодействию коррупции при осуществлении хозяйственной деятельности;
- содействие обеспечению безопасности предпринимательской деятельности, эффективному управлению инвестиционными, коммерческими и иными предпринимательскими рисками;
- осуществление научно-аналитической, исследовательской деятельности по проблемам, связанным с экономикой, развитием и правовым регулированием предпринимательства;
- участие в реализации российских и международных программ и др.

Кроме того, в соответствии с новой редакцией Закона палаты смогут участвовать в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы предпринимателей, а также направлять в органы государственной власти и органы местного самоуправления за-

ключения по результатам экспертиз проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, проектов муниципальных правовых актов. Это позволит донести проблемы предпринимателей до законодателей и наиболее полно учесть позицию бизнеса еще на стадии разработки проектов правовых актов.

Теперь за торгово-промышленными палатами законодательно закреплено право участвовать в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательства, в том числе путем участия в разработке и реализации государственных и муниципальных программ и проектов в области развития предпринимательства. Учитывая, что палаты созданы во всех субъектах Российской Федерации и охватывают широкий круг предпринимателей, занятых в различных отраслях народного хозяйства, они смогут стать надежным связующим звеном между властью и бизнесом в формировании устойчивого экономического развития страны.

Принятие новой редакции Закона о ТПП послужило импульсом для совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации. На его основе в регионах активно разрабатываются законы о торгово-промышленных палатах (проект модельного проекта прилагается). Например, новый Закон о ТПП принят в Приморском крае, Еврейской автономной области. В законодательные собрания Москвы и Воронежа внесены проекты соответствующих актов, в Брянской области, Санкт-Петербурге и других регионах такие проекты находятся в стадии разработки.

С целью оказания помощи территориальным палатам и соблюдения единообразия в подходах в разработке региональных актов о торгово-промышленных палатах в ТПП РФ разработан проект модельного закона «О торгово-промышленной палате субъекта Российской Федерации».

В проекте определяются общие правовые и социально-экономические основы деятельности торгово-промышленной палаты субъекта Российской Федерации, устанавливаются принципы и формы ее взаимоотношений с органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В частности, предлагается закрепить формы участия Палаты в реализации промышленной политики субъекта Российской Федерации, виды деятельности по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, формы и порядок взаимодействия Палаты с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе, особенности участия Палаты в подготовке и экспертизе нормативных правовых актов. Это, в свою очередь, позволит палатам реализовывать мероприятия по экономической, информационной, консультационной и иной поддержке промышленных предприятий, субъектов малого и среднего бизнеса, будет способствовать созданию благоприятных условий для их развития.

Среди поддержанных Палатой можно также выделить Федеральный закон от 21 апреля 2005 года № 115-ФЗ «О внесении изменения в статью 31-1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (в части дополнения нового вида деятельности социально ориентированных неком-



мерческих организаций). Закон расширил виды деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, занимающихся решением социальных проблем и развитием гражданского общества в Российской Федерации. В частности, для них вводится новый вид деятельности – содействие повышению трудовой мобильности населения.

Был поддержан ТПП РФ принятый 30 декабря 2015 года Федеральный закон № 436-ФЗ «О внесении изменений в статью 29 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (в части принятия решения высшим органом управления некоммерческой организации посредством заочного голосования)». Закон упростил процедуры проведения заседания высшего органа некоммерческой организации. Его принятие с учетом развития информационных технологий (электронная подпись, совершенствование программного обеспечения, общедоступность Интернета и другое) упростило процедуру участия в заочном голосовании членов некоммерческой организации, обеспечив необходимый уровень защиты, а также повысило вовлеченность отдельных членов в процесс управления некоммерческой организацией. При этом порядок проведения заочного голосования может определяться внутренними документами некоммерческой организации.

Следует также отметить, что 3 июля 2016 года принят Федеральный закон № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Законом вводится в законодательство Российской Федерации организационно-правовая форма некоммерческой организации – «публично правовая компания», которую с 2 октября 2016 года вправе создавать Российская Федерация на основании Федерального закона или Указа Президента РФ. Цель создания такой некоммерческой организации – развитие экономики и реализация особо важных проектов и государственных программ.

3 июля 2016 года принят Федеральный закон № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации-исполнителя общественно полезных услуг». Закон направлен на поддержку и развитие некоммерческого сектора, на обеспечение государственной поддержки некоммерческих организаций, которые зарекомендовали себя как безупречные партнёры государства в оказании общественно полезных услуг населению, путем предоставления им равного с государственными учреждениями доступа к бюджетным средствам.

Так, под исполнителем общественно полезных услуг понимается социально ориентированная некоммерческая организация, которая на протяжении одного года и более оказывает общественно полезные услуги надлежащего качества, не является иностранным агентом и не имеет задолженностей по налогам. В случае если некоммерческая организация соответствует указанным требованиям, по решению уполномоченного органа она может быть признана исполнителем общественно полезных услуг

и включена в соответствующий реестр на два года. По истечении указанного срока организация может быть вновь признана исполнителем общественно полезных услуг.

## **Предложения ТПП России по совершенствованию гражданского и корпоративного законодательства**

Реформирование гражданского законодательства на уровне Гражданского кодекса Российской Федерации сведется:

- к обсуждению раздела II части первой ГК РФ о вещных правах;
- к созданию рабочей группы по разработке законопроекта о внесении изменений и дополнений в часть вторую ГК РФ, которая устанавливает особенности заключения отдельных видов договоров;
- к продолжению внесения по мере необходимости поправок в уже обновленные разделы ГК РФ.

Для реализации указанных задач следует продолжить доработку нормативных положений **Гражданского кодекса Российской Федерации**. ТПП России считает, что в текст ГК РФ дополнительно необходимо внести следующие поправки:

- более четко определить правовую природу, содержание и виды корпоративного договора с учетом его правового значения;
- установить условия солидарной ответственности юридических лиц, созданных в процессе реорганизации, указав в тексте, какие именно обстоятельства могут свидетельствовать о «недобросовестном распределении активов и обязательств реорганизуемых лиц» и что понимается под критериями «существенного нарушения интересов кредиторов»;
- предусмотреть дифференцированный подход к предъявлению требований о досрочном исполнении и прекращении обязательств при осуществлении различных форм реорганизации юридических лиц, и установить критерии «достаточности обеспечения».

Наряду с этим ТПП РФ планирует продолжить участие в доработке проектов федеральных законов, направленных на совершенствование отношений в коммерческих корпорациях. В этой связи Палата считает, что рамках Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»:

- следует установить четкую процедуру рассмотрения требований о получении согласия на заключение крупной сделки и сделки с заинтересованностью, поскольку отсутствие такого механизма в настоящее время может вызвать споры в процессе правоприменения;
- предусмотреть дополнительные гарантии защиты прав миноритарных акционеров, в том числе в процессе проведения общего собрания акционеров и одобрения сделки с заинтересованностью. Так, по действующему законодательству внеочередное общее собрание акционеров может созываться только акционерами, владеющими не

менее чем 10% голосующих акций общества (статья 55 Федерального закона от 26.12.1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»). В противном случае в созыве внеочередного общего собрания будет отказано. Таким образом, акционер, имеющий 1% голосующих акций общества, фактически лишается возможности требовать одобрения сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, на общем собрании акционеров. Данное правило требует пересмотра.

ТПП России планирует в среднесрочной перспективе вместе с Минэкономразвития России **продолжить разработку правовых механизмов управления коммерческими корпорациями**. В частности, следует выделить законопроект, которым предполагается внести изменения в Федеральный закон от 26.12.1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Закон об АО) и Федеральный закон от 08.02.1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» в части совершенствования норм о корпоративном управлении.

Отдельные положения проекта, по мнению Палаты, нуждаются в особой тщательной подготовке, поскольку могут повлечь серьезные риски для коммерческих корпораций и их участников.

Одно из замечаний Палаты по проекту относится к возможности включения в корпоративный договор условия о голосовании по указанию других лиц, в том числе не являющихся участниками хозяйственного общества (статья 32.1 Закона об АО и статья 8.1 Закона об ООО в редакции проекта). Голосование «определенным образом» или «продажа голосов» неизбежно приведет к нарушению принципов голосования в интересах общества и самодостаточности его органов управления. Фактически проект предоставляет третьему лицу неограниченное право определять поведение участников общества и влиять на принятие решений.

Необходимо также дополнительно разработать новые правовые предписания, обусловленные потребностями экономики и хозяйствующих корпоративных субъектов. Это, во-первых, ограничит уход российских компаний под иностранные (оффшорные) юрисдикции, а, во-вторых, будет привлекать иностранных инвесторов на внутренний рынок России, поскольку позволит им работать по знакомым правилам и стандартам, распространенным во всем мире.

ТПП РФ в 2017 году планирует активно сотрудничать с Общественной палатой РФ с целью разработки **Концепции содействия развитию социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации**.

Создание условий для становления и укрепления социально ориентированных некоммерческих организаций позволит поднять их деятельность на новый уровень и обеспечить устойчивое развитие гражданского общества в стране. Это приведет к максимально полному использованию потенциала социально ориентированных некоммерческих организаций в решении актуальных социально-экономических проблем.

Кроме того, реализация социально ориентированных видов деятельности открывает новые возможности для торгово-промышленных палат.

В рамках Концепции следует предусмотреть меры по содействию институционализации деятельности социально ориентированных НКО, по их экономической устойчивости, а также по содействию в реализации наиболее существенных общественных функций.

В связи с изменением норм Гражданского кодекса РФ о некоммерческих организациях следует скорейшим образом принять **новую редакцию Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»**, разрабатываемого Минюстом России. В подготовке законопроекта ТПП РФ примет самое активное участие.

Следует в период 2017–2021 гг. **унифицировать механизмы саморегулирования** предпринимательской и профессиональной деятельности с учетом сложившейся практики правоприменения.

С этой целью следует:

- уточнить общеправовые основы института саморегулирования;
- совершенствовать механизмы обеспечения имущественной ответственности субъектов саморегулирования;
- совершенствовать стандарты деятельности в системе саморегулирования;
- установить правовые основы создания и деятельности национальных объединений саморегулируемых организаций;
- повысить эффективность контроля саморегулируемых организаций за предпринимательской и профессиональной деятельностью своих членов и развивать инструменты внесудебного урегулирования споров;
- совершенствовать нормативно-правовое регулирование вопросов административной ответственности саморегулируемых организаций за нарушение обязательных требований, выявленных при государственном контроле (надзоре);
- усилить стимулы для создания и развития саморегулируемых организаций с добровольным членством.

Для реализации указанных задач следует внести изменения в Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». В рамках указанного акта, по мнению ТПП РФ, нужно определить общие правовые основы института саморегулирования в Российской Федерации, предусматривающие в том числе: формирование общегосударственной модели саморегулирования; повышение эффективности осуществления государственного контроля (надзора) за СРО и усиление ответственности саморегулируемых организаций в случае нарушения ими обязательных государственных требований; усиление стимулов для создания и развития саморегулируемых организаций с добровольным участием, а также создание иных условий для их устойчивого развития.

## **РАЗДЕЛ 2. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ)**

### **Общая оценка ситуации**

В условиях экономического кризиса особую важность приобретают вопросы защиты прав предпринимателей в процедуре банкротства. Поэтому **совершенствование законодательства о банкротстве** стало важной составляющей законотворческой деятельности ТПП РФ.

За последние три года Государственная Дума приняла целый ряд важнейших законов, направленных на усовершенствование законодательства в указанной сфере. Большинство из них сопровождали эксперты Торгово-промышленной палаты РФ. Так, 1 декабря 2014 года принят Федеральный закон № 405-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (в части совершенствования надзора за деятельностью арбитражных управляющих). Закон направлен на пресечение деятельности недобросовестных арбитражных управляющих, которые используют незаконным образом процедуры банкротства для рейдерского захвата предприятий, вывода активов должника в процессе банкротства; и др. Принятие Закона сопровождалось и поддерживалось ТПП России.

Значительно усовершенствовал гражданское законодательство, регулирующее правовое положение граждан-должников, в том числе, индивидуальных предпринимателей Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 476-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника». Его принятие позволяет должнику, оказавшемуся в сложном положении, с учетом имеющихся доходов либо доходов полученных в будущем распланировать исполнение обязательств перед кредиторами и в результате восстановить платежеспособность; снизить риски и расходы кредиторов в связи со сложностью взыскания долгов, а также сократить расходы на администрирование банкротства гражданина. Кроме того, механизмы, предложенные Законом, отвечают интересам банков в части снижения рисков и расходов кредиторов в связи со сложностью взыскания долгов, а также сокращения расходов на администрирование банкротства гражданина или индивидуального предпринимателя.

Закон сопровождался ТПП РФ со стадии «нулевого чтения» и поддерживался Палатой в период прохождения в Государственной Думе.

22 декабря 2014 года принят Федеральный закон №432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», консолидирующий нормы законодательства Российской Федерации о банкротстве. В частности, Законом совершенствуются процедуры финансового оздоровления

и ликвидации кредитных организаций. Он детализирует положения о привлечении к имущественной ответственности лиц, контролирующих кредитную организацию, а также увеличивает с трех до десяти лет срок, в течение которого привлекаемые к ответственности лица не вправе занимать должности руководителей кредитных организаций.

С целью упрощения и удешевления для субъектов предпринимательской деятельности процедуры внесения сведений в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве и Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц 29 декабря 2014 года принят Федеральный закон №457-ФЗ. Закон наделяет нотариусов правом внесения сведений в указанные реестры путем их подписания электронной цифровой подписью. Принятие Закона также поддерживалось ТПП России.

Затем Федеральный закон от 29 июня 2015 №154-ФЗ уточнил, какие именно сведения подлежат обязательному внесению в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве. Это во многом сделало процедуру несостоятельности (банкротства) более понятной и прозрачной. К таким сведениям, например, законодатель отнес:

- сведения о подаче заявления о привлечении контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности;
- сведения о вынесении арбитражным судом судебного акта о признании действий арбитражного управляющего незаконными, о взыскании с арбитражного управляющего убытков в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей в деле о банкротстве;
- сведения о подаче в арбитражный суд заявления о признании сделки недействительной, о вынесении судебного акта по результатам рассмотрения заявления и судебных актов о его пересмотре.

Законом было установлено важное правило – возмещение расходов, связанных с опубликованием сведений об освобождении или отстранении арбитражного управляющего от исполнения возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве, признанием его действий (бездействия) незаконными, взысканием с арбитражного управляющего убытков осуществляется за счет средств такого арбитражного управляющего. Это повышает ответственность арбитражных управляющих и уменьшает издержки юридических лиц в процедуре банкротства.

Указанный акт сопровождался Палатой со стадии «нулевого чтения», в Минэкономразвития направлялись предложения ТПП РФ по его доработке.

В дальнейшем отдельные положения законодательства о банкротстве были уточнены Федеральным законом от 29 декабря 2015 № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Среди новел, предусмотренных указанным Федеральным законом, можно, в частности, выделить: введение ряда новых составов административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности, в том числе неправомерные действия при банкротстве; уточнение

порядка признания банкротом гражданина, являющегося индивидуальным предпринимателем. Кроме этого, в Законе скорректирован порядок распределения денежных средств, вырученных от реализации предмета залога, в рамках дела о банкротстве юридического лица.

3 июля 2016 года принят Федеральный закон №230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях». Закон разработан с целью создания условий для обеспечения надлежащей защиты прав должников и регламентации действий по возврату долгов, осуществляемых кредиторами и другими лицами.

ТПП РФ сопровождала Закон на всех стадиях – от его разработки, «нулевого чтения» и до прохождения в Государственной Думе. Изначально Палата не поддерживала концепцию законопроекта. Поскольку не был определен статус коллекторских агентств, как субъектов гражданских правовых отношений; не были разработаны правила и стандарты деятельности организаций взыскателей задолженности, в том числе через механизмы саморегулирования; правила взаимодействия взыскателей и должников были непрозрачными; не были закреплены меры ответственности коллекторских агентств за свои действия и их последствия.

Указанные и другие замечания Палаты были учтены. В частности, Закон не будет распространяться на деятельность по возврату просроченной задолженности по денежным обязательствам, которые возникли в результате осуществления предпринимательской деятельности.

### **Предложения ТПП РФ по совершенствованию законодательства в сфере несостоятельности (банкротства)**

Процедуры банкротства должны быть простыми, понятными, доступными и максимально открытыми. Поэтому одним из основных направлений реформирования законодательства о банкротстве должно стать усовершенствование указанных процедур.

В этой связи ТПП РФ считает необходимым ускорить принятие проекта федерального закона № 1032321-6 «**О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях**» (второе чтение). Законопроект направлен на установление административной ответственности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и их должностных лиц за нарушение требований законодательства, а также на уточнение положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», касающихся возможности реорганизации саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

ТПП РФ неоднократно заявляла о необходимости концептуального изменения подхода к банкротству хозяйствующего субъекта – от его ликвидации к процедурам оздоровления. В этой связи Палата поддерживает про-

ект федерального закона «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», разработанный Минэкономразвития России. Законопроект направлен на существенное реформирование положений законодательства о банкротстве. Так, в проекте предлагается заменить процедуры наблюдения, финансового оздоровления, внешнего управления, которые применяются в настоящее время в процессе банкротства юридического лица, на реструктуризацию. Предложенный новый механизм реабилитации должника, в том числе в части введения механизма досудебной реструктуризации, представляется своевременным и позволит сохранить бизнес должника при одновременном удовлетворении требований кредиторов. Такой подход разработчиков законопроекта заслуживает поддержки. Кроме того, будет весьма своевременным отказаться от неэффективной, долгой и дорогой процедуры наблюдения в отношении должника, предусмотренной действующей редакцией Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Одновременно при доработке проекта в нем, по мнению ТПП РФ, нужно детально раскрыть следующие положения:

- уточнить нормы проекта о делении кредиторов на классы, в том числе условия и последствия такого деления. В частности, предлагается рассмотреть возможность в отдельный класс требований кредиторов выделить так называемых «мелких кредиторов» с требованиями, например, до 100 тысяч рублей. Как правило, такие требования массово погашаются на ранней стадии реализации плана реструктуризации и выводятся из дела о банкротстве. Это существенно сократит издержки, связанные с рассмотрением дела о банкротстве, уменьшит нагрузку на суд и арбитражного управляющего.
- Кроме того, полагаем целесообразно закрепить в проекте правило, согласно которому деление кредиторов на классы должно производиться, если без этого невозможно или крайне затруднительно восстановление платежеспособности должника;
- дополнительно обсудить возможность отказа от обязательности судебного порядка установления требований кредиторов, если по ним у сторон нет возражений;
- предусмотреть механизм ускоренной продажи предприятия (целостного имущественного комплекса или иного имущества) должника, не дожидаясь установления требований кредиторов и проведения собрания кредиторов, если без такой продажи его стоимость существенно снизится в среднесрочной перспективе.

ТПП РФ не согласна с тем, что законопроект не предусматривает после утверждения плана реструктуризации возможности сохранения за должником права управлять самому или избирать органы управления юридического лица.



Сохранение же участия должника в управлении организацией является одним из основных стимулов для его обращения в суд в случае финансовых затруднений, обеспечивает доверие по отношению к кредиторам и суду. Отстранение должника от управления юридическим лицом представляется принципиально неверным, поскольку оно лишает должника стимула на самой ранней стадии инициировать реабилитационную процедуру. В связи с этим дела о банкротстве так же, как и сейчас, будут возбуждаться на поздней стадии по заявлению кредиторов, когда уже невозможно спасти предприятие.

Поэтому для обеспечения подлинно реабилитационной направленности проекта, по мнению ТПП России, необходимо ввести норму, позволяющую должнику самостоятельно управлять своим бизнесом в реабилитационной процедуре под контролем кредиторов (административного управляющего). Отстранение от такого управления возможно только по решению суда в случае недоверия кредиторов должнику, когда установлены и доказаны в суде факты о злоупотреблениях или недобросовестности со стороны должника либо свидетельствующие о такой возможности.

Вместе с тем законопроект создает ряд рисков. Основной из них связан с существенным расширением прав арбитражных судов и конкретных судей, рассматривающих данную категорию дел. Так, большинство экономически обоснованных решений, принимаемых в процессе рассмотрения дела о банкротстве, будут основаны на личной оценке судьей документов, представленных должником, кредиторами и третьими лицами. Например, в случае введения процедуры наблюдения, суд самостоятельно определяет, возможно ли проведение финансового оздоровления даже вопреки отчету временного арбитражного управляющего. Кроме того, в отличие от действующей редакции Закона о банкротстве, в проектируемой процедуре наблюдения не предполагается составление реестра требований кредиторов. Поэтому кредиторы на данном этапе будут лишены права принимать решение о том, следует ли переходить в процедуру финансового оздоровления. Также, проект закона позволяет суду утвердить план финансового оздоровления без согласия кредиторов и др.

Таким образом, судья становится субъектом, на которого возлагается право принятия ответственного бизнес-решения. Однако для этого он должен обладать достаточными профессиональными навыками, опытом и образованием не только в юриспруденции, но и в экономике или антикризисном управлении. В этой связи, возможно, потребуются создание специализированной системы «банкротных» арбитражных судов и повышение экономической грамотности судейского состава.

За последнее время увеличилось количество жалоб в высшие судебные инстанции (заявлений, ходатайств), связанных с неправильным применением арбитражными управляющими законодательства о банкротстве, в связи с необоснованными затягиваниями процедуры банкротства, неэффектив-

ным управлением и неправомерными действиями в процессе конкурсного производства. Так, по официальным данным Верховного Суда Российской Федерации, только за первое полугодие 2016 года арбитражными судами субъектов Российской Федерации рассмотрено 6 667 ходатайств об освобождении (утверждении) арбитражных управляющих и 629 об их отстранении, в том числе в рамках проведения процедур наблюдения и конкурсного производства.

Кроме того, в ходе контроля Росреестра только в 2016 году были исключены из Сводного государственного реестра арбитражных управляющих в связи с нарушением требований Федерального закона о банкротстве, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности более 500 арбитражных управляющих.

В этой связи ТПП РФ предлагает в Федеральном законе от № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» установить дополнительные требования к деятельности арбитражного управляющего. В частности, установить четкий перечень оснований для его отстранения.

Реализация указанных предложений ТПП РФ существенно упростит практику правоприменения.

Несмотря на то, что **механизмы банкротства физического лица** в законодательстве Российской Федерации появились сравнительно недавно, на практике возникают существенные трудности с его применением. Во-первых, суды отказываются принимать к рассмотрению дела о банкротстве физического лица в связи с отсутствием необходимых документов, ошибочным определением должником размера задолженности, а также попытками должников в отдельных случаях скрыть часть имущества. Во-вторых, из-за незначительного, по мнению некоторых арбитражных управляющих, размера вознаграждения (10000 рублей) последние отказываются сопровождать процедуру банкротства физического лица. В-третьих, для данной категории дел установлена довольно длительная процедура реализации имущества. Так, Законом о банкротстве определяется, что срок реализации не может быть более шести месяцев, но в то же время суд имеет право его продлевать по ходатайству лиц, участвующих в деле о банкротстве, что обычно и происходит.

Все это, по оценкам экспертов ТПП РФ, стало причиной того, что за год по всей стране пройти процедуру банкротства смогли только около 500 физических лиц. В то время как по оценке Объединенного кредитного бюро, в настоящее время под действие Закона о банкротстве подпадают 593 тысячи физических лиц и индивидуальных предпринимателей, их доля от общего числа заемщиков с открытыми счетами составляет 1,4 процента. Речь идет о должниках с суммой долга более 500 тыс. рублей по одному или нескольким кредитам, платежи по которым не вносились 90 или более дней.

Изменение этой ситуации возможно только после внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Несмотря на то, что трансграничные сделки, осложненные иностранным элементом, получают все большее распространение, законодательство о несостоятельности Российской Федерации, также как и большинства зарубежных государств, указанные отношения в полной мере не регулирует. Это влечет правовую неопределенность в ситуациях, когда в отношении должника, ведущего деятельность или имеющего активы в нескольких государствах, в одном из них или сразу в нескольких возбуждается производство по делу о банкротстве. В этой связи Правительство РФ вернулось к идее разработки и последующему принятию **Международной конвенции о несостоятельности (банкротстве)** (далее – Конвенция).

ТПП РФ данную инициативу поддерживает. Во-первых, в условиях расширяющихся интеграции и внешнеэкономических связей между государствами, когда несостоятельный должник и кредиторы имеют разную национальную принадлежность либо имущество несостоятельного должника, на которое обращается взыскание кредиторов, находится в разных странах, различия национальных правовых систем являются серьезным препятствием для урегулирования указанных отношений. В некоторых случаях требования иностранных кредиторов не учитываются, даже несмотря на то, что характер их требований может соответствовать требованиям национальных кредиторов первой очереди.

Во-вторых, отсутствие правовой базы в отдельных случаях порождает возможность для недобросовестности отдельных предпринимателей. Так, схемы построения бизнеса, включающие транснациональные корпорации и офшорные компании, рассчитаны на то, чтобы банкротство одной из структур в одной стране не затронуло бизнес в другой стране.

В-третьих, нуждаются в нормативной регламентации критерии определения подсудности дел о трансграничной несостоятельности, признания и приведения в исполнение определений судов, относящихся к различной государственной юрисдикции, о принятии обеспечительных мер (например, наложение ареста на имущество или активы).

В-четвертых, в настоящее время действуют несколько международных правовых актов, которые регулируют отношения банкротства, осложненные иностранным элементом. Это, в частности, Европейская конвенция 1990 г. о некоторых международных аспектах банкротства, Типовой закон ЮНСИТРАЛ о трансграничной несостоятельности (1997 г.), Регламент Европейского союза 1346/2000 о процедурах несостоятельности. Указанные международные акты исчерпывающим образом общеобязательные принципы и механизмы трансграничного банкротства не выработали.

Для того, чтобы положения национального законодательства разных стран по данному вопросу не устанавливали бы кардинально отличающиеся положения, ТПП РФ предложила в Конвенции сформулировать, например, критерии определения надлежущей юрисдикции, в том числе, «центра основных интересов должника». При этом рассмотрение дела о банкротстве, основное производство, должны осуществляться по праву страны,

в которой находится центр основных интересов должника. Также Палата считает необходимым определить принцип параллельных производств, который заключается в наличии основного и неосновного производств по делу о банкротстве. Основное производство охватит все имущество должника, вне зависимости от места его нахождения. Неосновное производство может быть открыто в стране, где находится постоянное представительство или часть имущества должника.

Предложения ТПП РФ по содержанию проекта международной конвенции о несостоятельности были направлены в Минэкономразвития России.

## **РАЗДЕЛ 3. ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ – ОСНОВА ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Общая оценка ситуации**

Роль института интеллектуальной собственности в развитии экономики и социальной сферы за последние годы неуклонно возрастает. Институт интеллектуальной собственности в современном мире не только регулирует отношения по созданию и обороту результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, но и во многом определяет структуру мировой экономики, имеет огромное социальное значение, оказывая существенное влияние на динамику и качество общественного развития.

В современных условиях основой для инновационного развития российской экономики и повышения конкурентоспособности отечественных предприятий является решение задач увеличения доли нематериальных активов, эффективная оценка накопленной и создаваемой интеллектуальной собственности, вовлечение в экономическую деятельность результатов интеллектуальной деятельности (далее – РИД).

Последние несколько лет российские законодатели активно реформировали законодательную базу в сфере интеллектуальной собственности и инновационного развития. Наиболее значительные изменения коснулись охраны и защиты авторских прав. Так, с 1 января 2016 года вступили в силу положения ГК РФ, расширившие возможности безвозмездного использования произведений, в том числе за счет «свободных» лицензий. Заработали очередные «антипиратские» нормы, несколько изменившие порядок досудебного урегулирования споров между правообладателями и владельцами сайтов, позволившие бессрочно заблокировать сайт-нарушитель, а также расширившие перечень защищаемых объектов авторских прав.

Также были утверждены федеральные стандарты оценки интеллектуальной собственности, что значительно облегчает коммерциализацию результатов интеллектуальной деятельности. В разработке этих стандартов приняли участие эксперты ТПП РФ.

Значительно меньше изменений произошло в области охраны, защиты и использования так называемой «промышленной» интеллектуальной собственности – изобретений, полезных моделей и промышленных образцов.

С 1 октября 2014 года начали действовать большинство положений **Федерального закона от 12 марта 2014 № 35-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»**. Указанный акт внес комплексные изменения в Гражданский кодекс РФ, касающиеся, в частности, патентного права, исключительных

прав на фирменное наименование, распоряжения исключительными правами, а также особенностей осуществления интеллектуальных прав на некоторые, в том числе служебные, произведения:

1. После вступления Закона в силу лица, которым исключительное право принадлежит совместно (правообладатели), могут заключать соглашение о порядке распоряжения им. Ранее распоряжение исключительным правом такие правообладатели осуществляли только совместно, а иное могло быть установлено только Гражданским кодексом РФ.

2. Для регистрации отчуждения или залога исключительного права теперь требуется регистрировать не договор, а непосредственно отчуждение или залог. Аналогичное изменение касается и предоставления права использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации по договору. Ранее в перечисленных случаях договоры о распоряжении исключительным правом подлежали государственной регистрации, если ей подлежал соответствующий результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации.

3. С 1 января 2015 года правообладатели могут предоставлять право безвозмездного использования произведения неограниченному кругу лиц. Для этого им потребуется разместить соответствующее заявление на сайте уполномоченного органа, который определяет Правительство РФ. Новшество касается использования произведений науки, литературы или искусства либо объекта смежных прав. Условия и срок такого использования будет определять правообладатель, а если срок не указан, то он по умолчанию составит пять лет. В течение срока действия данного заявления оно не может быть отозвано, а предусмотренные в нем условия использования не могут быть ограничены. Территорией использования признается Россия, если в заявлении не указано иное.

4. Важной новеллой Закона является установление открытого перечня объектов, которые не являются изобретениями и полезными моделями. Однако критериев, на основании которых объекты можно относить к данному перечню, не предусматривается. До принятия Закона от 12 марта 2014 № 35-ФЗ указанный перечень являлся закрытым. Таким образом, пределы усмотрения Роспатента при отнесении объектов к изобретениям и полезным моделям расширены.

5. С 1 января 2015 года срок действия исключительного права на промышленный образец и удостоверяющий это право патент сокращен с 15 до 5 лет. Согласно изменениям Гражданского кодекса РФ по заявлению патентообладателя этот срок можно будет неоднократно продлевать на пять лет, но в целом он не должен превышать 25 лет с момента подачи заявки в Роспатент на выдачу патента.

Возможность продления срока действия исключительного права на полезную модель и удостоверяющего это право патента не предусматривается. Ранее такое продление в отношении полезной модели было возможно на срок, указанный в заявлении, но не более чем на три года.

6. Уточнено понятие секрета производства (ноу-хау). Отличительными чертами новой формулировки определения по сравнению с прежней являются следующие. Во-первых, секретом производства признаются сведения о результатах интеллектуальной деятельности только в научно-технической сфере. Согласно ГК РФ в прежней редакции ноу-хау признавались сведения о результатах интеллектуальной деятельности любого характера. Во-вторых, обладатель таких сведений должен принимать разумные меры для соблюдения их конфиденциальности, в том числе путем введения режима коммерческой тайны.

В связи с поправками к ГК РФ о секрете производства изменения внесены и в Закон о коммерческой тайне. В результате этого применение режима коммерческой тайны стало возможным не только в отношении секретов производства, но и тех сведений, которые обладают коммерческой ценностью вследствие их неизвестности третьим лицам.

Наряду с изменениями Гражданского кодекса РФ был принят ряд федеральных законов, направленный на создание условий для развития инновационной деятельности в Российской Федерации. Так, 10 апреля 2015 года принят Федеральный закон №100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике». Закон направлен на совершенствование деятельности органов местного самоуправления и порядка предоставления средств государственной поддержки, выделяемых преимущественно на развитие инновационной деятельности, инновационной инфраструктуры и рост инвестиционной привлекательности наукоградов.

Палатой в профильный Комитет Государственной Думы ко второму чтению представлялись поправки, направленные на уточнение критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и сохранения такого статуса.

13 июля 2016 принят Федеральный закон № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» в части совершенствования финансовых инструментов и механизмов поддержки научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации». Законом предусматриваются меры по изменению подходов к финансированию научных исследований на основе всестороннего развития системы государственных и негосударственных фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности. Установлены единые подходы и требования для всех фондов, независимо от того, кто является их учредителем (Российская Федерация, субъект Российской Федерации или частное лицо). При этом фонды (независимо от вида и учредителя) наделяются полномочиями, достаточными не только для финансирования научных исследований по договору гранта, но и проектов, направленных на перспективное развитие научных и образовательных организаций. Закон поддержан ТПП России.

## **Предложения ТПП России по совершенствованию законодательства в сфере интеллектуальной собственности и инновационного развития**

Процесс коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности в Российской Федерации пока идет не достаточно активно. Во многом он тормозится ввиду **несовершенства нормативной правовой базы в сфере интеллектуальной собственности и инновационного развития**. В этой связи Торгово-промышленная палата России, изучив проблемы, возникающие в процессе создания и использования РИД, предлагает следующее.

1. Принятие в Российской Федерации долгосрочной государственной Стратегии в сфере интеллектуальной собственности (далее – Стратегия) могло бы стать важным механизмом обеспечения единого и комплексного подхода к управлению интеллектуальной собственностью в Российской Федерации.

Разработка и реализация Стратегии призвана выявить ключевые проблемы в этой сфере, обосновать механизмы роста инновационной экономики на основе интеллектуальной собственности, ускорить введение объектов интеллектуальных прав в хозяйственный оборот и их широкомасштабную коммерциализацию.

В Стратегии должна предусматриваться система мер прямой и косвенной поддержки изобретательской деятельности в России, включая налоговые, таможенные преференции, субсидии на снижение кредитных ставок для тех, кто занимается научно-исследовательскими и опытно-конструкторскими работами (далее – НИР и ОКР) в конкретных отраслях. При этом следует иметь в виду, что поддержка российских производителей, развитие собственных технологических решений (платформ) в конечном итоге обеспечивает национальную безопасность.

2. Процесс коммерциализации интеллектуальной собственности в России является самым слабым элементом институциональной среды инновационной деятельности. В России отсутствует единая система коммерциализации разработок, позволяющая перевести идею в воспринятый рынком продукт. Эффективно работать на рынке создания и последующего внедрения объектов интеллектуальной собственности имеют возможность только те организации, которые обладают достаточными материальными и трудовыми ресурсами. Вовлечение в процесс внедрения инноваций субъектов малого предпринимательства весьма затруднен.

В этой связи, по мнению ТПП РФ, следует актуализировать и внести изменения в Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Новая редакция Стратегии должна определять приоритеты инновационной деятельности федеральных органов исполнительной власти и институтов развития.

Одновременно следует разработать план мероприятий:



- по формированию механизмов стимулирования спроса на инновации в компаниях, в том числе с государственным участием;
- по повышению эффективности взаимодействия юридических лиц и поставщиков инновационной продукции в рамках Федерального закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;
- по сокращению сроков внедрения в производство инновационных решений.

Также в 4-ой части Гражданского кодекса Российской Федерации следует решить вопрос о правообладателе результатов интеллектуальной деятельности, полученных в учреждениях и унитарных предприятиях, уточнив одновременно содержание прав этих организаций на РИД как работодателей.

3. В рамках реализации Национальной технологической инициативы (далее – НТИ) и разработки мер по формированию принципиально новых рынков и созданию условий для глобального технологического лидерства России к 2035 году необходимо разработать государственные программы инновационного развития отраслей промышленности и сельского хозяйства Российской Федерации, планы инновационного развития компаний с государственным участием, инновационных территориальных кластеров, технологических платформ, которые будут взаимоувязаны с мероприятиями дорожных карт НТИ.

Кроме того, в целях обеспечения стимулирования спроса на инновации со стороны государственного сектора экономики Палата предлагает активизировать разработку «дорожной карты» по переходу на принципы наилучших доступных технологий и внедрению современных технологий.

Результатами разработки и реализации указанных документов должен стать переход к максимально эффективному использованию в бизнес-процессах современных технологических решений, выстраиванию эффективной системы кооперации с научными и образовательными организациями, развитию системы поставщиков.

4. Отечественный реальный сектор экономики по-прежнему зависим от иностранных технологий, а доля России на мировых рынках наукоемкой продукции незначительна. Это свидетельствует о том, что потенциал науки не полностью задействован отечественной экономикой. Необходимо повысить востребованность исследований, проводимых за государственный счет, и компетенций научных (образовательных) организаций.

В этой связи предлагается рассмотреть возможность разработки механизма реализации положений статьи 66.2 ГК РФ и пункта 3.1 статьи 5 Федерального закона № 127-ФЗ «О науке и государственной научно – технической политике» в части оценки результатов интеллектуальной деятельности, вносимых в качестве неденежного вклада в уставный капитал хозяйственных обществ.

5. Следует ускорить рассмотрение Государственной Думой проекта федерального закона № 1075772-6 «О научной и научно-технической экспертизе» (первое чтение). Указанный законопроект направлен на практическую реализацию новых технологий и процессов в промышленном производстве. В проекте даны толкования основных понятий, используемых при описании научной и научно-технической экспертизы (научная и научно-техническая экспертиза, объект и субъект научной и научно-технической экспертизы, заказчик научной и научно-технической экспертизы, исполнитель (эксперт) научной и научно-технической экспертизы), а также определены права и обязанности субъектов экспертного процесса.

6. Вопрос перехода на международный принцип исчерпания права в условиях российского рынка крайне неоднозначен и имеет, как свои недостатки, так и преимущества. Среди основных преимуществ можно, в частности, назвать снижение цен на продукцию за счёт конкуренции между официальными дилерами правообладателя и независимыми импортёрами и расширение ассортимента импортной продукции. Недостатками является увеличение теневого сектора экономики (недекларирование, недостоверное декларирование товаров); сокращение количества официальных импортеров. В результате снижаются таможенные отчисления и налоговые поступления в бюджет, происходит рост цен на продукцию и рост доли контрафактной продукции (после ухода с рынка официальных импортеров).

В этой связи нужно активизировать работу по изменению нормативной базы Евразийского экономического союза в целях применения на его территории регионального принципа исчерпания права, одновременно предусматривающего изъятия для отдельных видов товаров и установление в отношении них международного принципа исчерпания права на товарные знаки (параллельного импорта).

7. Реальное состояние распространённости контрафактной продукции на территории Российской Федерации свидетельствует о необходимости постоянного серьёзного мониторинга ситуации не только с точки зрения повышения эффективности деятельности государственных структур, но и действий самих правообладателей.

В этой связи ТПП РФ предлагает переклассифицировать составы статей 146 и 147 УК РФ из категории «Преступления против личности» в категорию «Преступления в сфере экономики», как это уже сделано в отношении «родственной» статьи 180 УК РФ. Это корреспондировалось бы с нормами КоАП РФ, в которых нарушения авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, незаконное использование средств индивидуализации товаров помещены в главы 7 и 14, касающиеся правонарушений в области охраны собственности и предпринимательской деятельности.

Также представляется необходимым внести изменения в статью 151 УПК РФ в части возможности осуществления предварительного следствия

по преступлениям, предусмотренным статьей 147 УК РФ, а также существенно ужесточить санкции за преступления в сфере интеллектуальной собственности.

Эффективность административных правовых норм в плане предупреждения преступлений была бы еще выше, если по аналогии со статьей 180 УК РФ в статьи 146 и 147 УК РФ ввести квалифицирующий признак «неоднократности деяния». Его отсутствие, например, в части 2 ст. 146 УК РФ позволяет «пиратам» избегать уголовной ответственности путем выпуска на рынок контрафактной продукции мелкими партиями.

## РАЗДЕЛ 4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### Общая оценка ситуации

Многолетнее применение антимонопольного законодательства, в том числе норм о недопущении недобросовестной конкуренции, поставило вопросы о необходимости детализации этих норм для обеспечения их соответствия экономическим и социальным реалиям. В связи с этим **реформирование антимонопольного законодательства Российской Федерации** в 2014–2016 годах в основном проводилось в двух стратегических направлениях: во-первых, завершение формирования механизмов противодействия нарушениям в сфере конкуренции; во-вторых, установление адекватных санкций в случаях нарушений антимонопольного законодательства.

Торгово-промышленная палата Российской Федерации активно сотрудничала с ФАС России в сфере законотворческой деятельности. При этом положительно можно оценивать стремление ФАС России изучить и учесть мнение предпринимательского сообщества о ее новых инициативах, при чем на ранних стадиях разработки проектов федеральных законов. Так, Торгово-промышленная палата РФ участвовала в рассмотрении и доработке так называемого «четвертого антимонопольного пакета», а также проектов федеральных законов, которыми ФАС России предлагала изменить пороговые величины, на основании которых субъекты предпринимательства привлекаются к уголовной и административной ответственности, проекта изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции», уточняющего формы недобросовестной конкуренции. На площадках Палаты регулярно проводились общественные слушания по указанным законопроектам, также в Федеральную антимонопольную службу направлялись предложения ТПП РФ по доработке указанных актов.

В рамках формирования механизмов противодействия нарушениям в сфере конкуренции были приняты следующие законодательные акты.

5 октября 2015 года принят Федеральный закон №275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции», иные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Закон разработан в целях совершенствования антимонопольного регулирования и развития конкуренции на основании плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики».

Федеральным законом предусмотрен комплекс мер, направленных на либерализацию и совершенствование антимонопольного законодательства Российской Федерации, в частности:

- расширение сферы применения института предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки на-

рушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, за счёт распространения его на действия органов государственной власти и органов местного самоуправления, недобросовестную конкуренцию, а также злоупотребление доминирующим положением путем установления разных цен и создания дискриминационных условий;

- предоставление Правительству Российской Федерации права определять в случаях нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации правила недискриминационного доступа к товарам на высококонцентрированных товарных рынках;
- расширение перечня лиц, которым направляется предостережение о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, за счёт включения в него должностных лиц органов власти различных уровней;
- исключение уведомительного контроля сделок субъектов естественных монополий;
- введение института предварительного заключения комиссии антимонопольного органа об обстоятельствах дела, определение видов доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации, критериев их относимости и допустимости и т.д.

ТПП РФ сопровождала разработку, так называемого, «четвертого антимонопольного пакета». Изначально предполагалось распространить действие законопроекта на широкий круг отношений, в том числе на отношения, связанные с использованием исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности; обязать компании утверждать правила торговых практик; изменить порядок предоставления государственных и муниципальных преференций и многое другое. С этими положениями ТПП РФ была не согласна, в связи с чем неоднократно направляла в ФАС России заключения на стадии «нулевого» чтения Закона. Указанные замечания Палаты были учтены.

Кроме этого, по результатам доработки указанных законопроектов с учетом мнения ТПП РФ и бизнеса, из «четвертого антимонопольного пакета» ФАС России исключила положение об обязательности реестра компаний, доля которых на рынке составляет 35% от общего числа производимых однородных товаров.

Кроме того, Палата поддержала еще на стадии разработки уточнение в рамках «четвертого антимонопольного пакета» форм недобросовестной конкуренции (Глава 2.1. Закона о конкуренции). Разработчики Закона формализовали подход к понятию и содержанию недобросовестной конкуренции, уточнили перечень форм недобросовестной конкуренции с учетом сложившейся судебной и административной практики; квалифицировали отдельные действия хозяйствующих субъектов как актов недобросовестной конкуренции. Указанные поправки также обсуждались на площадке ТПП РФ.

Вместе с тем, Палата не согласилась с введением так называемого «права преждепользования» в отношении товарных знаков, в том числе «советских», позволяющее признавать недействительной предоставление им правовой охраны. По мнению разработчиков, следовало предоставить возможность использования указанных товарных знаков хозяйствующим субъектам, которые начали производить продукцию под данным обозначением до 17 октября 1992 года. Палата с этим не согласна, поскольку такой подход противоречит части 4 Гражданского кодекса РФ и Парижской конвенции по охране промышленной собственности. Замечания ТПП РФ были учтены в ходе доработки Федерального закона №275-ФЗ.

Затем 3 июля 2016 года принят Федеральный закон №264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закон направлен на сокращение административной нагрузки на субъекты малого предпринимательства. В частности, устанавливается правило, согласно которому не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта-юридического лица, если выручка от реализации товаров за последний календарный год не превышает четыреста миллионов рублей.

Также введено ограничение на внеплановые выездные проверки в отношении субъекта малого предпринимательства в случаях поступления сообщений и заявлений физических лиц или юридических лиц, сообщений средств массовой информации, указывающих на признаки нарушения антимонопольного законодательства. Такая проверка теперь будет проводиться только после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности такого субъекта. Введение этого ограничения инициировала ТПП РФ, в связи с чем направлялись письма в ФАС, Минэкономразвития России, Правительство РФ. ТПП РФ поддержала принятие Закона.

В рамках второго направления реформирования антимонопольного законодательства – установление адекватных санкций в случае совершения действий, отвечающих признакам недобросовестной конкуренции, были приняты следующие федеральные законы.

31 декабря 2014 года принят Федеральный закон № 530-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер противодействия обороту контрафактной продукции и контрабанде алкогольной продукции и табачных изделий». Закон направлен на обеспечение добросовестной конкуренции и защиты отечественного производителя. В частности, устанавливается ответственность за контрабанду алкогольной продукции либо табачных изделий, что является преступлением против здоровья населения и общественной нравственности. Также в статье 14.33 КоАП РФ предусматриваются единые санкции за совершение правонарушения, целью которого является недобросовестная конкуренция и введение потребителей в заблуждение. Кроме того, увеличивается размер административных штрафов за незаконное использование чужого товарного знака, знака обслуживания, наи-

менования места происхождения товара. Принятие Закона поддерживалось ТПП России.

25 февраля 2015 года принят Федеральный закон № 45-ФЗ «О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации». Законом уточняются критерии и условия освобождения от уголовной ответственности лиц, совершивших преступление, предусмотренное статьей 178 УК РФ. Акт направлен на повышение эффективности расследования картельных соглашений и создание дополнительных гарантий пресечения реализации таких соглашений на стадии их заключения. Также изменяются пороговые величины, на основании которых субъекты предпринимательства привлекаются к уголовной ответственности по делам за создание картелей.

ТПП РФ также сопровождала указанный законопроект. На этапе разработки и на стадии первого чтения в профильный комитет ГД направлялось заключение Палаты, в котором было предложено изменить пороговые значения ущерба и незаконного дохода. Так, в прежней редакции статьи 178 Уголовного кодекса РФ доход в крупном размере оценивался в 5 млн. рублей. ФАС России предлагала его увеличить до 10 млн. рублей. Предприниматели считали, что указанные значения следует поднять в 10 раз, что позволило бы исключить предприятия малого бизнеса из-под действия санкций статьи 178 УК РФ. Указанная позиция учтена в редакции Закона. Теперь при заключении злостных соглашений, нарушающих антимонопольное законодательство, крупный ущерб исчисляет в размере 10 млн. руб., а доход в крупном размере – 50 млн. руб.

### **Предложения ТПП России по совершенствованию антимонопольного законодательства**

В связи с завершением реформы антимонопольного регулирования, которая осуществлялась на основе «дорожной карты» по развитию конкуренции, Торгово-промышленная палата России считает, что дальнейшая **законотворческая деятельность в указанной сфере должна сосредоточиться на решении двух важнейших задач – обеспечение свободы экономической деятельности; недопущение монополизации и недобросовестной конкуренции.**

В этой связи ТПП РФ поддерживает идею ФАС России по созданию единого программного документа – Национального плана развития конкуренции на 2017–2018 гг. (далее – проект Национального плана), содержащего целостные системные поручения федеральным органам исполнительной власти, направленные на активное содействие развитию конкуренции.

В рамках указанного документа целесообразно определить:

- ключевые показатели, по которым будет определяться уровень развития конкуренции и уровень административных барьеров, в том числе по отраслям экономической деятельности и регионам Российской Федерации;

- методику состояния конкуренции и эффективность достижения KPI1 по отдельным отраслям и субъектам экономической деятельности;
- стандарт оценки эффективности проектов импортозамещения и их влияния на конкуренцию по отраслям промышленности;
- методику внедрения системы корпоративного комплаенса: выявление и оценка рисков нарушения антимонопольного законодательства; разработка мер по предупреждению нарушений; контроль за функционированием системы и др. При этом важно, чтобы у хозяйствующих субъектов оставалось право внедрять и иные элементы по собственному усмотрению с учетом специфики их деятельности и внутренней организационной структуры.

Также ФАС предлагает обязать крупный бизнес отдавать часть заказа малому бизнесу. Например, проектом Национального плана предусматривается, что компании с выручкой свыше 7 млрд руб. и получающие господдержку, будут обязаны осуществлять закупки товаров, работ и услуг у субъектов малого предпринимательства в размере не менее 10% от совокупного годового объема закупок. По мнению ТПП РФ, данное положение является дискуссионным. С одной стороны, оно направлено на поддержку малого бизнеса, а, с другой стороны, ограничивает свободу предпринимательской деятельности, так как «навязывается» обязанность закупки у определенных субъектов. Вместе с тем любые юридические лица свободны в принятии такого рода решений на основе конституционных принципов. Замечание ТПП РФ направлено в ФАС России.

Кроме того, ТПП РФ предлагает дополнить Национальный план включением в его текст особенностей развития конкуренции в сфере ЖКХ. Уже известны случаи недобросовестной конкуренции при выборе подрядных организаций для капитального ремонта многоквартирных домов с оплатой из фонда капитального ремонта. В этой связи, с целью исправления ситуации и создания благоприятных условий для развития жилищного и коммунального рынков и устранения факторов недобросовестной конкуренции на данных рынках товаров и услуг, необходимо учесть данную сферу экономики в «дорожной карте» на 2017–2018 годы.

В проекте Национального плана ФАС России предлагает как государственным, так и частным корпорациям разработать внутреннюю систему мер, направленную на соблюдение антимонопольного законодательства (антимонопольного комплаенса). Торгово-промышленная палата России поддерживает данную инициативу.

Сфера антимонопольного регулирования в Российской Федерации достигла того уровня, когда организации сами начинают участвовать в процессе развития конкуренции и предотвращения правонарушений. В российском законодательстве сложилась необходимая база для того, чтобы побудить хозяйствующих субъектов применять антимонопольный

---

1 KPI – это количественно измеримый индикатор фактически достигнутых результатов.



комплаенс. Об этом, в частности, свидетельствует открытый перечень смягчающих обстоятельств за совершение административных правонарушений, а также возможность освобождения юридического лица от ответственности, если им приняты все зависящие от него меры по соблюдению закона.

Практическое внедрение института антимонопольного комплаенса будет способствовать созданию благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции в Российской Федерации, а именно:

- повышению уровня и качества адвокатирования конкуренции, через повышение участниками рынка понимания принципов конкурентного поведения и требований антимонопольного законодательства;
- снижению нагрузки на антимонопольные органы и суды, через уменьшение количества нарушений и возбуждаемых дел.

В качестве стимулирования внедрения антимонопольного комплаенса хозяйствующими субъектами предлагается рассмотреть возможность, внесения изменений в Закон о защите конкуренции в части:

- распространения института предостережения, предупреждения на все составы нарушений антимонопольного законодательства для лиц, в деятельности которых внедрена система антимонопольного комплаенса;
- уменьшения административного наказания для указанных хозяйствующих субъектов, в случае если ранее такое лицо не привлекалось к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, а допущенное нарушение не привело к ограничению, устранению конкуренции на определенном товарном рынке.

Вместе с тем, в связи с закреплением института комплаенса в российском законодательстве становится еще более актуальной давно существовавшая проблема доказывания виновности нарушителей. Текущая практика ФАС России свидетельствует о том, что событие правонарушения устанавливается на стадии рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции, а вина – на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении по КоАП РФ. Таким образом, складывается ситуация, когда элемент правонарушения (событие) и элемент состава этого же правонарушения (вина) устанавливаются по разным процедурам.

ТПП РФ и бизнес считают, чтобы решить эту проблему, Закон о защите конкуренции должен быть дополнен понятием нарушения антимонопольного законодательства, включающим вину как его обязательный элемент, а наличие вины – как основание для привлечения к ответственности. Тогда вина ответчиков и эффективность механизма комплаенса будут устанавливаться уже на этапе рассмотрения дела о нарушении законодательства, что позволит избежать дальнейшего необоснованного привлечения к ответственности.

То есть понятие нарушения антимонопольного законодательства в Законе о защите конкуренции должно быть аналогичным понятию виновности юридического лица, закрепленному в КоАП РФ. Необходимо, чтобы и антимонопольный орган и предполагаемые нарушители одинаково понимали концепцию вины юридического лица при рассмотрении антимонопольных нарушений.

ТПП РФ полагает, что ФАС России, рассматривая конкретное дело, должна оценивать действенность системы комплаенса как одно из доказательств и принимать решение в зависимости от того, были ли компанией приняты все зависящие от нее меры по соблюдению закона и виновна ли она в таком нарушении. В случае невиновности хозяйствующий субъект должен освобождаться от ответственности, а если он внедрил комплаенс, но нарушение все равно было допущено, следует рассматривать вопрос о возможности смягчения ответственности. Для реализации этого принципа в Главе 14 КоАП РФ необходимо закрепить, что смягчение ответственности возможно только при отсутствии оснований для применения части 2 статьи 2.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ. Такой подход создаст для компаний дополнительный стимул к внедрению антимонопольного комплаенса.

Кодекс об административных правонарушениях РФ содержит и иные нормы, устанавливающие ответственность за нарушения антимонопольного законодательства. Однако не всегда размеры конкретных санкций за неправомерные действия хозяйствующих субъектов адекватны тяжести проступков. Например, в статье 14.24. КоАП РФ определены размеры наложение административного штрафа за нарушение законодательства об организованных торгах. Порядок применения указанной статьи на практике вызывает немало споров, связанных со следующим.

С середины 2015 года ФАС России осуществляет постоянный мониторинг выполнения участниками рынка требований, установленных Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2013 года № 623, определяющим Порядок регистрации внебиржевых договоров (далее – Порядок). При этом за период с 2011 по 2016 годы принято уже три редакции названного Порядка. Более того, с 30 января 2016 года перечень товаров, внебиржевые договоры с которыми подлежат регистрации, дополнился природным газом и экспортными сделками с нефтью. Одновременно установлены новые параметры регистрации, требующие существенной перенастройки и доработки информационных систем. Дополнительно установлено требование по регистрации внебиржевых договоров со стороны всех лиц входящих в одну группу лиц. Кроме того, Порядок предусматривает крайне сжатые сроки, когда такая информация должна быть передана лицом, отчуждающим товар. Также следует отметить, что количество сделок, заключенных одним субъектом не на организованных торгах, информация по которым должна быть направлена в адрес уполномоченной биржи, может исчисляться тысячами.

При этом статьей 14.24. КоАП РФ предусмотрена ответственность нарушителя за несоблюдение срока регистрации одной сделки или непол-

ное предоставление (не предоставление) сведений в виде штрафа для должностных лиц от 20 тыс. руб. до 30 тыс. руб., а для юридических лиц – от 300 тыс. до 500 тыс. руб. за каждую сделку.

Поскольку состав административного правонарушения, предусмотренного частью 6 статьи 14.24 КоАП РФ, сконструирован как формальный, наказуемыми признаются все деяния вне зависимости от того, повлекли ли они наступление общественно опасных последствий или нет. Между тем на практике возможны ситуации, при которых правоприменительный орган, на основе установленных по делу обстоятельств, может прийти к выводу о несоразмерности административного наказания, определенного указанной нормой КоАП РФ, характеру совершенного административного правонарушения.

В качестве единственной альтернативы назначению административного наказания в пределах санкции соответствующей статьи КоАП РФ допускает возможность освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного правонарушения (ст. 2.9 КоАП РФ). В то же время, административное правонарушение, совершенное юридическим лицом, как правило, не признается малозначительным.

При этом в некоторых случаях юридическое лицо не в состоянии по объективным причинам уплатить в установленные законом сроки значительные по размеру административные штрафы (особенно, когда речь идет о субъектах МСП), а отсрочки и рассрочки уплаты административного штрафа могут быть недостаточными. В указанных случаях юридическое лицо подлежит повторному привлечению к административной ответственности в соответствии с частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ. Санкция этой статьи предусматривает наложение административного штрафа уже в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа.

Применение такого недифференцированного по размеру штрафа ко всем юридическим лицам, когда сумма первоначально назначенного административного штрафа уже является для привлекаемого к административной ответственности лица весьма обременительной, приобретает характер чрезмерного административного взыскания. А административный штраф из меры воздействия, направленной на предупреждение административных правонарушений, превращается в инструмент подавления экономической самостоятельности и чрезмерного ограничения свободы предпринимательства.

В связи с этим ТПП РФ предлагает внести изменения в часть 6 статьи 14.24 КоАП РФ: в случае, если сторона договора, заключенного не на организованных торгах, впервые нарушила установленные нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации порядок и (или) сроки предоставления информации об указанном договоре, ограничиться вынесением со стороны ФАС России предупреждения. В случае повторного совершения указанного правонарушения установить санкции для юридического лица в диапазоне от 30 тыс. руб. до 100 тыс. руб.

Одновременно ТПП РФ считает, что проработка законодательных инициатив в сфере защиты конкуренции должна вестись, в том числе по следующим направлениям:

- установление в Федеральном законе от 26 июля 2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»:
  - а) единого порядка проведения торгов по продаже имущества и имущественных прав;
  - б) возможности определения в отраслевом законодательстве Российской Федерации формы проведения торгов, дополнительных (отраслевых) требований к участникам торгов, договору и его существенным условиям;
  - в) закрытого перечня случаев, когда проведение торгов необязательно;
- установление исчерпывающего перечня способов закупки отдельными видами юридических лиц (государственные компании, субъекты естественных монополий и другие) и требования к порядку их осуществления;
- в контрактной системе закупок переход от конкурса с субъективной оценкой качества и квалификации участника к электронному аукциону с установлением в документации об аукционе обязательных требований к качеству исполнения контракта и квалификации участника в виде успешно выполненных аналогичных контрактов;
- разработку порядка предоставления субсидий хозяйствующим субъектам в соответствии с государственными программами, исключаящими негативное влияние на конкуренцию;
- определение основ государственного регулирования цен (тарифов) стимулирующих снижение издержек, повышение эффективности регулируемых субъектов, а также обеспечивающих рост инвестиционной привлекательности регулируемых отраслей.

## **РАЗДЕЛ 5. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О РАЗВИТИИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

### **Общая оценка ситуации**

При непосредственном участии Палаты на законодательном уровне был решен ряд важных для сектора МСП вопросов:

- с 1 июля 2013 года установлен минимальный срок рассрочки (3 года) при оплате государственного и муниципального имущества для арендаторов, предоставлено право выкупа добросовестным арендаторам помещений, включенных в региональные и муниципальные перечни) (Федеральный закон от 02.07.2013 N 144-ФЗ);
- с 4 июня 2014 года установлена возможность заказчика с небольшим объемом закупок размещать заказы по упрощенной процедуре без проведения торгов на сумму до двух миллионов рублей;
- с 4 июня 2014 года установлена обязанность заказчика включать в контракт с субъектами малого и среднего предпринимательства условие об оплате товара, работы, услуги, отдельных этапов исполнения контракта не более чем в течение 30 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке. Исключена коллизия при закупке услуг экспертов и экспертных организаций, когда требовалось осуществлять экспертизу их услуг другими экспертами. Одновременно существенно сокращены случаи проведения заказчиком обязательной независимой экспертизы исполнения контракта при закупках у единственного поставщика – с 22 до 9 (№ 140-ФЗ от 04.06.2014 года);
- с 30 июня 2015 года продлен возможный срок для выкупа арендуемых субъектами малого и среднего предпринимательства помещений с 1 июля 2015 года до 1 июля 2018 года;
- с 30 июня 2015 года увеличен минимальный срок рассрочки оплаты имущества (с трех до пяти лет), приобретаемого субъектами малого и среднего предпринимательства при реализации преимущественного права выкупа такого имущества, а также сокращен с пяти до трех лет период, в течение которого имущество должно находиться во владении и (или) в пользовании арендаторов, для того чтобы у них возникло преимущественное право его приобретения в заявительном порядке (Федеральный закон от 29.06.2015 № 158-ФЗ);
- с 29 декабря 2015 года исключено положение о периодичности установления Правительством РФ предельных значений выручки от реализации товаров (работ, услуг) для отнесения к категории субъектов малого и среднего предпринимательства;
- с 29 декабря 2015 года с 25% до 49% увеличен порог участия иностранных юридических лиц, а также российских юридических лиц, не являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, в уставном (складочном) капитале субъектов малого и среднего предпринимательства (Федеральный закон от 29.06.2015 № 156-ФЗ);

- с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г. установлен запрет на осуществление плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с действующим законодательством к субъектам малого предпринимательства (Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ);
- с 1 июля 2016 года введен Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства (Федеральный закон от 29.12.2015 № 408-ФЗ);
- с 4 июля 2016 действует механизм замены административного наказания в виде административного штрафа на предупреждение, применяемый в отношении субъектов малого предпринимательства (Федеральный закон от 03.07.2016 № 316-ФЗ).

Вместе с тем ряд вопросов, сдерживающих развитие малого и среднего предпринимательства, создающих административные барьеры, до сих пор остается нерешенным.

## **Предложения ТПП России по совершенствованию законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства**

### **1. Торгово-промышленные палаты как часть инфраструктуры поддержки МСП.**

На сегодняшний день территориальные торгово-промышленные палаты оказывают достаточно широкий спектр услуг для бизнеса. В их числе юридические услуги, разработка бизнес-планов и сопровождение инвестиционных проектов, информационное обслуживание и консультирование, маркетинговые услуги, содействие в организации электронных торгов, выставочно-ярмарочная деятельность, деловое образование и подготовка кадров и т.д.

Таким образом, система торгово-промышленных палат, обладая развитой региональной составляющей, большим опытом и мощным организационным и методическим потенциалом, представляет собой одну из ведущих организаций, представляющих интересы малого и среднего бизнеса.

Законом РФ от 07.07.1993 № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» установлено, что торгово-промышленные палаты имеют право выполнять функции организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Вместе с тем, торгово-промышленные палаты прямо не указаны в перечне организаций инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, предусмотренным частью 2 статьи 15 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Такое положение дел дает формальный повод органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации не включать торгово-промышленные палаты в число исполнителей региональных и муниципальных программ поддержки малого и среднего предпринимательства. С данной

проблемой в ТПП РФ регулярно обращаются территориальные палаты. В этой связи планируется разработать законопроект, включающий торгово-промышленные палаты в перечень организаций инфраструктуры поддержки МСП.

## **2. Снижение административной нагрузки на субъектов МСП при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий.**

По результатам опросов, проведенных ТПП РФ в 2016 году, одной из главных проблем развития сектора МСП продолжает оставаться взаимодействие с системой государственного контроля и надзора. Отмечается, что существенное отвлечение трудовых и финансовых ресурсов происходит при проведении внеплановых проверок, вследствие чего бизнес несет невосполнимые убытки. При этом в 12 % случаев проведения контрольных мероприятий органы контроля и надзора вообще не учитывают категории и уровни развития субъектов МСП, а в 18 % случаев не соблюдают установленные законодательством ограничения при проведении проверок. Такие проверки требуют большого объема запрашиваемой информации и сжатых сроков на ее подготовку, оттягивают трудовые ресурсы на подготовку документов, что отметили 11% опрошенных.

Для субъектов МСП остро стоит проблема увеличения числа внеплановых контрольно-надзорных мероприятий на фоне действующего моратория на проведение плановых проверок.

Данную проблему в среднесрочной перспективе (до 2020 года) должен решить переход к риск-ориентированному подходу к организации и осуществлению контрольно-надзорной деятельности. Такой подход подразумевает отказ от «сплошного» контроля в пользу дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения вреда (ущерба).

Полномасштабное внедрение такого подхода должно совпасть с завершением 31 декабря 2018 года срока действия моратория на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства.

Применение риск-ориентированного подхода на практике должно означать исключение плановых проверок в отношении добросовестных субъектов малого и среднего бизнеса, и сокращение внеплановых проверок до минимальных значений.

## **3. Повышение доступности финансовых ресурсов для развития бизнеса.**

Палата считает, что большим потенциалом для решения проблемы с доступом к финансовым ресурсам обладают инструменты микрофинансирования.

Микрозаймы сегодня предоставляются как частным микрофинансовым организациям, так и микрофинансовым организациям, учрежденным в рамках оказания государственной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства

ТПП РФ считает необходимым обеспечить на законодательном уровне совершенствование деятельности таких организаций путем:

- увеличения размера микрозайма;
- выделения микрофинансовых организаций, основной деятельностью которых является предоставление займов субъектам малого и среднего предпринимательства;
- создания условий для эффективного взаимодействия микрофинансовых организаций с заемщиками, органами государственной власти, Банком России и соответствующими институтами поддержки.

Помимо вопросов микрофинансирования, следует выделить также ряд системных проблем:

- смещение интересов банков к кредитованию крупных корпоративных клиентов;
- общее ухудшение финансового положения субъектов МСП в силу макроэкономической ситуации.

#### **4. Снижение фискальной нагрузки.**

Выработка эффективной налоговой политики является одной из важнейших целей для полноценного развития сектора.

Необходимо в первую очередь ориентироваться на реальные потребности субъектов малого и среднего предпринимательства, обеспечить сбалансированность, стабильность и предсказуемость фискальной политики.

В этой связи следует принять решение в отношении повышения пороговых значений доходов по упрощенной системе налогообложения до 120–180 млн. рублей.

Кроме того, нужно расширить сферы предпринимательской деятельности, где возможно будет применение льготы по «налоговым каникулам». В частности, целесообразно предоставить двухлетние налоговые каникулы для малых инновационных предприятий и предприятий, ориентированных на выпуск продукции и оказание услуг в общественно-значимых сферах деятельности, а в последующие два года установить для них 50% льготу по уплате налога на прибыль организаций. Целесообразно также расширить условия на право применения «налоговых каникул» для субъектов малого предпринимательства, являющихся организациями, и в отношении микропредприятий.

Предлагаем также расширить перечень расходов, учитываемых при расчете налогооблагаемой базы при применении упрощенной системы налогообложения. В частности, включить в перечень таких расходов затраты, связанные с оказанием автотранспортных услуг – расходы на проезд по платным автомобильным дорогам, уплату дорожных сборов, расходы на получение разрешений на право въезда на территорию иностранных государств, специальных разрешений, связанных со свойствами перевозимых грузов и ограничениями движения, на получение книжек МДП.

Для повышения привлекательности работы в секторе также важно продолжить работу по совершенствованию патентной системы налогообложе-



ния – расширению того перечня видов деятельности, в рамках осуществления которого возможно применение патентной системы налогообложения.

Кроме того, необходимо стимулировать регионы устанавливать более низкие ставки налога (с 6 до 1 процента) для предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения. А муниципалитеты, в свою очередь, – снижать ставки по единому налогу на вмененный доход с 15 до 7,5 процентов в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться указанный налог.

Необходимо разработать удобный налоговый режим для самозанятых групп граждан, осуществляющих отдельные виды экономической деятельности без привлечения наемных работников.

Важным фактором для комфортного функционирования всего сектора является внедрение передового опыта, касающегося использования контрольно-кассовой техники. Вместе с тем, необходимо дополнительно проработать механизм постепенного перехода к программному обеспечению, позволяющему передавать данные в электронном виде для субъектов малого и среднего предпринимательства. Считаем также целесообразным сохранить возможность осуществлять деятельность без применения контрольно-кассовой техники предпринимателям, уплачивающим единый налог на вмененный доход или приобретающим патент, а также предпринимателям, которые согласно действующему законодательству не обязаны применять ККТ в своей деятельности.

Необходимо проработать возможность встраивания субъектов малого предпринимательства в производственную цепочку с крупными компаниями. В настоящее время налогоплательщики, перешедшие на упрощенную систему налогообложения или уплату единого сельскохозяйственного налога, не признаются плательщиками НДС. Они не вправе выставлять счета-фактуры и предъявлять НДС покупателю в составе цены (если счет-фактура все же выставляется, то такое лицо должно уплатить всю предъявленную сумму НДС в бюджет – п. 5 ст. 173 НК РФ). Поэтому спецрежим выгоден только на конечном этапе производства – при реализации продукции конечному потребителю (или другому неплательщику НДС). В результате субъекты малого бизнеса не могут встраиваться в производственные цепочки.

В целях устранения указанной проблемы необходимо законодательно разрешить налогоплательщикам при переходе на УСН или ЕСХН заявлять о признании себя плательщиком НДС, о чем указывать в уведомлении о переходе на спецрежим. Таким образом, перешедшие на спецрежим смогут добровольно становиться плательщиками НДС.

## **5. Самозанятые граждане.**

Идея создания условий для вовлечения так называемых самозанятых граждан в правовое русло возникла достаточно давно. Торгово-промышленная палата России концептуально поддерживает необходимость

создания на законодательном уровне необходимых условий для выхода «из тени» значительного числа так называемых «самозанятых» граждан, осуществляющих по существу индивидуальную предпринимательскую деятельность без соответствующей регистрации. По экспертным оценкам у нас сегодня насчитывается порядка 25 млн. таких лиц по всей стране.

В 2015 году на рассмотрение Госдумы даже вносился законопроект, которым предлагалось решить данную проблему, но в связи с большим количеством замечаний было решено работу приостановить и дополнительно проработать вопрос.

Новый виток обсуждения проблемы с самозанятыми начался в 2015 году. Тезис о необходимости упрощения процедур уплаты налогов самозанятыми гражданами путем приобретения патента нашел свое отражение в «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 гг.». Летом 2015 года Минфин России представил на общественное обсуждение свою версию необходимых изменений в законодательство. В ТПП России этот проект рассмотрели и направили по нему свои замечания, которые имели концептуальный характер. Следует отметить, что Минфин России учел одно из наиболее важных предложений Палаты о необходимости существенного расширения перечня видов деятельности, по которым возможно приобретение патента самозанятыми гражданами. Однако в связи с большим количеством замечаний концептуального характера было принято решение приостановить разработку проекта для выработки новой концепции.

ТПП РФ поддерживает поручения Президента РФ, направленные на вывод самозанятых граждан из тени и создание комфортных условий для начала их легальной работы:

- на два года освободить самозанятых граждан от уплаты налогов и обязательных взносов;
- исключить любую возможность признания деятельности самозанятых граждан незаконным предпринимательством.

По мнению Палаты, при разработке соответствующего проекта федерального закона в нем необходимо предусмотреть следующее:

- всесторонне проработать вопрос предоставления возможности уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды одновременно с приобретением патента. До сих пор остается не вполне понятным, каким образом и кто должен осуществлять расчет размера взноса во внебюджетные фонды, каким образом данные средства будут попадать на счета соответствующих фондов, кто будет контролировать правильность исчисления этих сумм, полноту и своевременность их уплаты;
- в целях стимулирования приобретения патента самозанятыми лицами, чей доход превышает установленную предельную величину базы для начисления страховых взносов, целесообразно рассмотреть воз-

возможность освобождения их от уплаты страховых взносов с доходов, получаемых ими в качестве индивидуальных предпринимателей – самозанятых.

- всесторонне проработать вопрос о правовом статусе самозанятых граждан. Предоставление возможности осуществлять деятельность без государственной регистрации, может повлечь ряд правоприменительных проблем. Во-первых, налоговые органы не смогут администрировать таких лиц, без внесения существенных изменений в налоговое законодательство, равно как и подразделения государственных внебюджетных фондов, поскольку эти лица даже не будут иметь статус индивидуального предпринимателя, но предпринимательскую деятельность осуществлять будут. Во-вторых, это потребует внесения системных изменений в гражданское законодательство.
- отказаться от введения самостоятельной категории «индивидуальный предприниматель – самозанятый», поскольку в соответствии с п. 1 ст. 23 ГК РФ «гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя». В данном случае речь идет о любых гражданах, независимо от того относятся они к категории «самозанятых» или нет, тем более, что в законодательстве такая категория не установлена вовсе.
- закрепить особый упрощенный порядок приобретения статуса индивидуального предпринимателя таким категориям лиц как «самозанятые», но при этом не выделять их в отдельную группу, что позволит не создавать законодательных коллизий. В этих целях необходимо установить особую конструкцию государственной регистрации физических лиц, осуществляющих самостоятельную предпринимательскую деятельность без привлечения наемных работников, путем заполнения особой формы заявления при приобретении соответствующего патента.

## **6. Социальное предпринимательство.**

Минэкономразвития России в августе 2016 разработало проект федерального закона, которым закрепляется понятие «социальное предпринимательство» и устанавливается целый ряд мер, направленных на его поддержку. Необходимость такой меры предусмотрена разделом 5.7 Приоритетных направлений деятельности ТПП РФ на 2016–2020 гг.

Законопроект предусматривает использование таких критериев отнесения субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) к субъектам социального предпринимательства, как специализация предприятия на производстве продукции и предоставлении услуг в интересах граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, или создание рабочих мест для таких граждан. При этом конкретные условия отнесения субъектов МСП к субъектам в области социального предпринимательства будут утверждены Правительством Российской Федерации.

Кроме того, в законопроект включена отдельная статья, определяющая единые принципы оказания поддержки субъектов социального предпринимательства. Указанная поддержка будет осуществляться органами государственной власти и органами местного самоуправления в виде создания и развития специализированных организаций инфраструктуры поддержки субъектов социального предпринимательства, предоставления на льготных условиях помещений, создания банков франшиз, реализации образовательных мероприятий, организации доступа субъектов социального предпринимательства к осуществлению функций социального обслуживания граждан.

В целях оказания дополнительной имущественной поддержки рассматриваемой категории предпринимателей законопроектом предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части создания возможности для заключения с субъектами социального предпринимательства договоров аренды государственного или муниципального имущества без проведения конкурсов или аукционов.

## **РАЗДЕЛ 6. СОКРАЩЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ, СМЯГЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА СУБЪЕКТАМИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **Общая оценка ситуации**

Торгово-промышленная палата РФ особое внимание уделяет вопросам снижения административной нагрузки на бизнес.

Результативность деятельности по снижению административных барьеров во многом зависит от принятия адекватных мер законодательного характера. Ряд таких мер следует признать успешными.

Федеральный закон от 27.07.2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и сформированная во исполнение подзаконная база позволили существенно упростить порядок взаимодействия бизнеса и государства в сфере получения государственных и муниципальных услуг.

Важные результаты за последние 5 лет были достигнуты и в области разрешительной деятельности.

В 2011 году вступил в силу Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», который закрепил единый порядок лицензирования отдельных видов деятельности на территории РФ, сократил перечень лицензируемых видов деятельности, установил принцип бессрочности действия выдаваемых лицензий.

Был введен институт уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности, который позволил снять барьеры при выходе на рынок в таких важных сферах экономики, как розничная торговля, общественное питание, предоставление бытовых услуг, перевозка пассажиров и багажа автомобильным транспортом и т.д.

В 2013–2016 годах был принят ряд федеральных законов, упростивших порядок регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также комплекс нормативных правовых актов, направленных на повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Принятые меры были направлены на сокращение пакета документов, необходимых для регистрации, упрощение процедур регистрации, создание механизмов электронного взаимодействия.

В целом предпринятые законодательные меры позволили сократить имеющиеся административные барьеры и снизить издержки бизнеса на взаимодействие с государством.

Вместе с тем, на сегодняшний день наиболее ощутимое административное давление бизнес испытывает при осуществлении в отношении него контрольно-надзорных мероприятий.

Основным законом, регулирующим контрольно-надзорную деятельность, является Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите

прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее Федеральный закон № 294-ФЗ).

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности во многом связано с внесением изменений в данный закон.

В последнее время при участии ТПП РФ в Федеральный закон № 294-ФЗ было внесено несколько важных изменений.

Эти новеллы законодательно оформили:

1. Поэтапный переход на риск-ориентированную модель организации государственного контроля (надзора), основанную на системе анализа и управления рисками причинения вреда в результате деятельности хозяйствующих субъектов.
2. Введение с 1 января 2016 г. по 31 января 2018 г. моратория на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства (новая статья 26.1 Федерального закона № 294-ФЗ в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 246-ФЗ).
3. Запрет органам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля требовать от проверяемого субъекта представления документов (информации), включая разрешительные документы (лицензии, свидетельства, разрешения), имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления, и которые могут быть получены органами государственного и муниципального контроля в рамках межведомственного взаимодействия, а также представления информации, которая была получена органами контроля ранее при проведении проверок (дополнения статей 7, 9 и 15 Федерального закона № 294-ФЗ в соответствии с Федеральным законом от 03.11.2015 № 306-ФЗ).
4. Повышение открытости системы государственного контроля (надзора) за счет введения Единого реестра проверок (новая статья ст. 13.3 Федерального закона № 294-ФЗ).

Важные изменения в Закон № 294-ФЗ, внесённые Федеральным законом от 03.07.2016 № 277-ФЗ, предусматривают:

- применение индикаторов риска в рамках риск-ориентированного подхода при организации и проведении проверок;
- мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований;
- мероприятия по контролю без взаимодействия с проверяемыми лицами;
- применение проверочных листов; проведение контрольной закупки в качестве контрольного мероприятия;
- проведение в качестве контрольного мероприятия контрольной закупки.

Таким образом, законодательная база, сформированная за последние годы, заложила фундамент для дальнейших действий по снижению нагрузки на бизнес со стороны контролирующих инстанций.

## **Предложения ТПП России по совершенствованию законодательства в сфере государственного контроля (надзора) за субъектами предпринимательской деятельности**

Основными факторами, влияющими на сохранение административной нагрузки на бизнес являются:

- несоблюдение контрольными органами установленных ограничений при проведении проверок,
- предъявление требований к подконтрольным субъектам со стороны проверяющих без учета их категорий,
- использование надзорными органами внеплановых проверок для универсального контроля всей деятельности предприятия, а не только тех обстоятельств, которые послужили основанием для проверки, при этом количество внеплановых проверок продолжает расти;
- несовершенная, непрозрачная и неуправляемая система обязательных требований, некоторые из которых давно устарели, избыточны и не связаны с безопасностью товаров, работ, услуг;
- сохраняющееся дублирование контрольно-надзорных функций;
- большой объем запрашиваемой информации (не всегда относящейся к предмету проверки) и сжатые сроки на ее предоставление;
- отсутствие достаточной информации у проверяемого лица о законности, основаниях и предмете проверки;
- необоснованность выводов контрольных органов и изначальная «ориентация» их должностных лиц на привлечение подконтрольных субъектов к ответственности.

В среднесрочной перспективе должны быть реализованы мероприятия по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, направленные на:

- сокращение количества проверок бизнеса;
- снижение числа коррупционных проявлений при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий;
- изменения мотивации должностных лиц контрольных органов в отношении подконтрольных субъектов в сторону профилактики нарушений и предотвращения ущерба;
- снижение при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административных и финансовых издержек граждан и организаций, осуществляющих предпринимательскую, в том числе путем исключения существующих и предотвращения установления новых избыточных контрольно-надзорных функций, избыточных и устаревших обязательных требований, а также обеспечения соответствия обязательных требований достижениям науки, техники и уровню развития экономики;

Следует особо подчеркнуть важность соблюдения баланса интересов, с одной стороны, предпринимательского сообщества в сокращении избыточного вмешательства государства в хозяйственную деятельность,

а с другой, — обеспечения защиты прав и безопасности граждан, общества и государства в условиях сокращения бюджетных расходов государства на исполнение своих функций.

Для снижения административной нагрузки на бизнес, связанной с контрольно-надзорной деятельностью государства, необходимо:

### **1. Принять с учетом замечаний ТПП РФ базовый федеральный закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.**

В последние годы обозначилось снижение универсальности Федерального закона № 294-ФЗ, выразившееся в ограничении применения положений данного закона в отношении отдельных видов государственного контроля (надзора), а также некоторых направлений контрольно-надзорной деятельности.

Статьей 1 Федерального закона № 294-ФЗ установлены перечни видов контрольно-надзорной деятельности, на которые не распространяется действие Федерального закона № 294-ФЗ в части порядка организации и проведения проверок (части 3 и 3.1), а также перечень видов государственного контроля (надзора) в отношении которых другими федеральными законами могут быть установлены особенности организации и проведения проверок (части 4, 4.1 и 4.2).

Оба перечня на протяжении всего периода действия Федерального закона № 294-ФЗ постоянно расширяются, последовательно снижая уровень его универсальности.

Так, общее количество видов государственного контроля (надзора) и отдельных видов мероприятий по контролю, при осуществлении которых положения о порядке организации и проведения проверок Федерального закона № 294-ФЗ не применяются, увеличилось с 23 в 2008 г. до 31 в 2015 г., а видов государственного контроля, при осуществлении которых в соответствии с федеральными законами могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок, увеличилось за эти годы с 25 до 39 видов.

Таким образом, полностью или частично из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ выведено 70 видов государственного контроля (надзора), а с учетом их подвидов – около 100, что составляет более 2/3 всех осуществляемых разновидностей государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Постоянное расширение перечня исключений из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ снижает уровень гарантий защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении в отношении них проверок или отдельных мероприятий по контролю, нарушает баланс мер по защите прав хозяйствующих субъектов и мер по предотвращению связанных с их деятельностью рисков причинения вреда гражданам, обществу и государству.

Следует подчеркнуть, что универсальность правового регулирования порядка организации и исполнения контролирующими органами своих пол-



номочий, а также достижение эффективности мер по защите прав хозяйствующих субъектов во многих сферах экономической деятельности остается не достижимой в условиях постоянного ограничения сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ.

В настоящее время назрела необходимость разработки универсальных правил и требований к контрольно-надзорной деятельности. Эту проблему должен решить базовый федеральный закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

В 2014–2016 гг. Правительством РФ проводилась работа по разработке проекта нового базового федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, в которой активное участие принимала ТПП РФ.

Данный законопроект направлен на определение и законодательное закрепление основных принципов, структуры, видов, форм и методов контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях управления, внедрение риск-ориентированной модели организации и исполнения контрольных функций государства, дальнейшее сокращение вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, не представляющих высокую опасность причинения вреда, повышение качества и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Работа над законопроектом продолжается. Однако не решенным остается ряд важных концептуальных проблем.

К таким проблемам следует отнести:

- расширение форм и методов государственного контроля,
- вопрос об открытом перечне оснований для внеплановых проверок,
- варианты внедрения риск-ориентированного подхода к организации проверок, в том числе применение риск-ориентированного подхода при организации внеплановых контрольно-надзорных мероприятий.

## **2. Внедрить риск-ориентированный подход к организации и осуществлению контрольно-надзорной деятельности.**

В основу реформы контрольно-надзорной деятельности положено применение риск-ориентированного подхода.

Предполагается, что такой подход позволит значительно сократить количество проверок и снизить нагрузку на бизнес.

Риск-ориентированный подход предполагает оценку состояния и на ее основе классификацию деятельности хозяйствующих субъектов по степени рисков (потенциальной опасности), а также организацию дифференцированной (по формам, методам, продолжительности и периодичности проведения проверок и отдельных мероприятий по контролю) контрольной деятельности в зависимости от присвоенной категории риска или класса (категории) опасности.

Введение дифференцированного подхода к организации государственного контроля должно сопровождаться сокращением количества подкон-

трольных субъектов и отказом от всеобъемлющего контроля, при котором контрольным мероприятиям подлежат все субъекты.

Таким образом, предполагается осуществить переход от контроля, ориентированного на достижение формального результата – проведение проверки, к контролю, направленному на предупреждение риска причинения вреда вследствие нарушений обязательных требований, его сокращению или устранению, в первую очередь на объектах повышенной опасности.

Положения о применении риск-ориентированного подхода были закреплены в Федеральном законе № 294, а также в некоторых отраслевых федеральных законах. Указанные положения носят исключительно рамочный характер.

При текущем регулировании риск-ориентированная модель контрольно-надзорной деятельности может стать не общесистемным принципом, а всего лишь дополнительным инструментом планирования проверок.

Во избежание этого при разработке базового федерального закона должны быть пересмотрена вся система государственного контроля.

Во-первых, должна быть существенно сужена сфера применения внеплановых проверок. При внедрении риск-ориентированного подхода внеплановая проверка должна превратиться из обыденной практики в экстраординарную меру, применяемую лишь там, где есть значительные риски причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда окружающей среде и безопасности государства.

Во-вторых, при применении риск-ориентированного подхода по общему правилу плановые проверки малого бизнеса должны быть полностью исключены, что фактически должно означать бессрочный мораторий на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства.

В третьих, риск-ориентированная модель государственного контроля не будет эффективной без реформирования системы отчетности и оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных органов. Действующая система оценки эффективности, основанная на количественных показателях выявленных нарушений и санкций, стимулирует должностных лиц контрольных органов не к предотвращению ущерба, а к обязательному выявлению нарушений и наказанию предпринимателей. Оценка эффективности и результативности государственного контроля должна основываться на размере предотвращенного ущерба как в результате контрольно-надзорных мероприятий, так и в ходе профилактики нарушений, и учитывать результаты разъяснения содержания обязательных требований, подлежащих соблюдению.

При внедрении риск-ориентированного подхода необходимо также учитывать положительный зарубежный опыт.

Применение риск-ориентированного подхода в государственном управлении в западных странах связан с реализацией политики, направленной на сокращение государственного вмешательства в экономику, и, в том числе, на ограничение контрольных функций государства.

Следует отметить, что в западных странах риск-ориентированный подход применяется не только при осуществлении государственного контроля, но и в иных случаях так называемого административного воздействия.

При этом административное воздействие понимается, как правило, широко, как деятельность государственных структур (или структур, которым делегированы государственные полномочия), направленная на обеспечение соблюдения требований законодательства, в том числе информирование, издание указаний и предупреждений; сбор и анализ данных; проведение проверок; привлечение к ответственности, судебные преследования и т. д.<sup>2</sup>

Общий вектор применения и развития риск-ориентированного подхода в развитых странах задан в рекомендациях Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Так, в «Принципах лучшей практики совершенствования государственного регулирующего воздействия и проверок» (Best Practice Principles for Improving Regulatory Enforcement and Inspections) от 2013 года отмечено, что правоприменение в сфере государственного контроля должно быть основано на оценке риска и пропорциональности: частота проверок и используемых ресурсов должны быть пропорциональны уровню риска, а принимаемые меры должны быть нацелены на снижение фактического риска, вызванного нарушениями.

Это означает, что вся деятельность государства, связанная с вмешательством в деятельность предпринимателей, основывается на анализе рисков. Каждый вид деятельности и бизнеса имеют свои критерии оценки рисков. Ресурсы на проведение проверки должны выделяться в соответствии с проведенной оценкой риска.

При этом под риском в рекомендациях ОЭСР понимается сочетание вероятности неблагоприятного события (опасности, вреда) и потенциальной величины ущерба. Правительствам рекомендуется обеспечить осуществление оценки рисков всеми контрольными органами, а также учитывать, что оценка рисков создает основу для распределения ресурсов и целеполагания при осуществлении государственного контроля.

Оценка рисков должна применяться на всех этапах процесса регулирования – при подготовке правовых решений, в процессе правоприменения, при оценке результативности правоприменительной практики.

В рекомендациях ОЭСР также отмечается, что поскольку тотальный контроль осуществлять невозможно ввиду чрезмерной нагрузки на бизнес и высоких затрат, возникает необходимость определять приоритеты при проведении проверок. В этих целях государство должно применять риск-ориентированный подход.

---

2 OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy Regulatory Enforcement and Inspections <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4214031e.pdf?expires=1450183280&id=id&ac-name=guest&checksum=83261D9379EA929954C2205EECF93C5>

В практическом плане это означает, что правительства должны гарантировать, что каждый контрольный орган разрабатывает (собирает) и использует:

- критерии оценки риска отдельных предприятий и ранжирует их по уровням риска;
- данные по всем (или, по крайней мере, по большинству) организаций, позволяющие эффективно оценивать их индивидуальный уровень риска;
- механизмы планирования и распределения ресурсов так, чтобы контрольные проверки и выделяемые для их проведения ресурсы были сбалансированы;
- процесс актуализации, подразумевающий регулярное обновление профиля риска для каждого бизнеса, в том числе посредством включения новых критериев и данных о рисках на основе новой статистической информации об угрозах, о вероятности возникновения убытков и т. д.

Меры, принимаемые по результатам проверки также должны быть пропорциональны риску. Правительствам рекомендовано принять Правила, закрепляющие обязанность контрольных органов осуществлять свою деятельность на основе риск-ориентированного подхода и пропорциональности. В указанных правилах рекомендуется закрепить:

- типы нарушений, которые рассмотрены, проанализированы и ранжированы в зависимости от потенциальной опасности, которую они представляют;
- обязанность инспекторов всегда учитывать уровень риска в рамках каждого выявленного нарушения до принятия решения о применении санкции;
- принцип, согласно которому санкции, применяемые при выявлении нарушений, должны быть пропорциональны уровню потенциальной опасности.

В рекомендациях отдельное внимание уделяется обеспечению прозрачности критериев и подходов в области системы оценки рисков и обеспечению их актуальности. Правительствам рекомендуется разъяснять общественности все аспекты применения риск-ориентированного подхода и обеспечивать регулярную актуализацию системы оценки рисков.

В другом документе ОЭСР «Принципы передовой практики в области регулятивной политики в отношении правоприменительной деятельности и проверок» (Best Practice Principles for Regulatory Policy on Regulatory Enforcement and Inspections) (2014)<sup>3</sup> года, также отмечается, что правоприменение должно основываться на оценке рисков и пропорциональности: частота проверок и используемых ресурсов должна быть пропорциональна

---

3 <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4214031e.pdf?expires=1450183280&id=id&accname=guest&checksum=83261D9379EA929954C2205EECA93C5>

уровню риска, а правоохранные меры должны быть нацелены на снижение фактического риска, в зависимости от нарушения.

В указанных рекомендациях делается акцент на том, что оценка рисков должна осуществляться на всех уровнях принятия решений – от формирования стратегических приоритетов до планирования проверок в самих контрольных органах.

Кроме того, данными рекомендациями установлены приоритетные сферы для применения риск-ориентированного подхода:

- продовольственная безопасность;
- безопасность непищевых продуктов и защита потребителя;
- техническая безопасность и безопасность объектов инфраструктуры и строительства;
- санитария, лекарственные средства и здравоохранение;
- охрана труда и техника безопасности;
- охрана окружающей среды;
- государственные доходы;
- транспортная безопасность (включая безопасность воздушного транспорта);
- надзор за деятельностью банков, страховых и финансовых компаний;
- ядерная безопасность.

Таким образом, при риск-ориентированном подходе основное внимание уделяется субъектам предпринимательской деятельности и учреждениям, деятельность которых сопряжена с самыми значительными рисками.

Учреждения, деятельность которых представляет высокий риск, должны подвергаться более частым и тщательным проверкам.

На уровне Европейского Союза принято множество директив в разных сферах деятельности, вводящих обязательство для контролирующих ведомств на уровне Европейского Союза, а также для контролирующих ведомств стран-членов применять риск-ориентированный подход в процессе планирования и организации контрольных мероприятий.

Так, риск, анализ риска и соразмерность риску являются основами официальных проверок в сфере продовольственной безопасности в Евросоюзе. Регламент 882/2004/EU (Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004)<sup>4</sup> устанавливает, что частота официальных контрольных проверок должна быть постоянной и пропорциональной степени риска, и, при этом, должны приниматься во внимание результаты проведенных проверок. Регламент предусматривает применение риск-ориентированного подхода к планированию в соответствии с общими рекомендациями с целью «содействия распространению последовательных национальных стратегий» и выявлению основанных на рисках приоритетов и наиболее эффективных процедур контроля. Статья 1 Регламента четко устанавливает, что

---

4 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32004R0882>

задачами официальных проверок является предотвращение, устранение или сокращение до приемлемых уровней рисков для людей и животных, возникающих как напрямую, так и через окружающую среду. Статья 3 Регламента определяет факторы риска, которые необходимо учитывать: неотъемлемые риски, присущие продукции или роду деятельности, результаты проведенных ранее проверок соблюдения нормативных требований и результаты внутреннего контроля, а также внешние данные, свидетельствующие о нарушениях норм. В дополнение, статья 54 Регламента устанавливает необходимость учета результатов оценки риска при принятии решений о мерах, применимых в случае нарушения требований, а статья 55 предусматривает пропорциональность санкции и риска.

Регламенты, устанавливающие требования ЕС к контрольным проверкам, направлены на решение операционных задач и обеспечение единообразия контроля. Это нацелено на достижение согласованности и одинакового режима контроля для всех инспектируемых субъектов экономической деятельности на территории ЕС в силу установленных процедур, адекватного (как по объему, так и по качеству) распределения ресурсов, координации между центральными и региональными или местными органами, между различными ведомствами и государствами-членами.

**Опыт применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля в отдельных зарубежных государствах.** Важнейшей вехой в переходе от принудительного порядка контроля в направлении к рискориентированной модели в Великобритании стала публикация Hampton Report в 2005<sup>5</sup>, в котором были затронуты вопросы правоприменения и внедрения риск-ориентированного подхода в деятельность государственных органов.

Указанный документ содержит отдельную главу (Assessing risk), посвященную оценке рисков.

Оценка рисков согласно данному акту должна:

- отвечать принципу открытости;
- соблюдать баланс и учитывать, в том числе достигнутые показатели за прошлый период и потенциальные риски в будущем;
- использовать всю имеющуюся достоверную и актуальную информацию;
- осуществляться единообразно и беспристрастно;
- выражаться просто, желательно математически;
- применяться при принятии решения о финансировании контрольной деятельности;
- предполагать сдерживающий эффект для контрольных органов.

---

5 [http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton\\_150305\\_640.pdf](http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf)

На основе Hampton Report был принят Кодекс работы инспекций «Statutory Code of Practice for Regulators»<sup>6</sup>, который на сегодняшний день является основным документом, определяющим принципы проведения государственного контроля в Великобритании. Основной целью Кодекса является внедрение пропорционального и основанного на оценке рисков подхода в работе контролирующих ведомств. Принцип управления рисками определён главой четвёртой данного кодекса (Risk Assessment).

В частности, в кодексе отмечается, что оценка риска должна основываться на всей имеющейся актуальной и достоверной информации и включать подробный анализ:

- потенциальных последствий невыполнения требований законодательства;
- вероятности несоблюдения законодательства.
- При оценке вероятности несоблюдения законодательства регулирующие органы должны рассмотреть все возможные факторы, включая:
  - соотношение прошлых и потенциальных рисков;
  - наличие эффективной системы управления рисками,
  - наличие результатов независимой аккредитации;
  - управленческую компетентность и готовность выполнять предписания контрольного органа.

На сегодняшний день все контролирующие ведомства в Великобритании осуществляют внедрение принципов проведения проверок, установленные Кодексом и ведомственными регламентами проведения проверок.

В Кодексе отдельно отмечается, что контрольные органы должны консультировать и привлекать подконтрольные организации и другие заинтересованные стороны к разработке методологии определения риска, и в обязательном порядке публиковать разработанные методики. Кроме того, указано, что контрольным органам следует регулярно проверять и, при необходимости, улучшать подходы к оценке рисков. При этом они также должны учитывать обратную связь и другую информацию от подконтрольных организаций и других заинтересованных сторон.

Некоторые положения Кодекса конкретизированы в Законе о государственном контроле и санкциях (The Regulatory Enforcement and Sanctions Act)<sup>7</sup>.

Практическое применение риск-ориентированного подхода в Великобритании можно рассмотреть на примере организации контроля в сфере охраны труда.

В Великобритании в компетенцию Управления по охране труда (Health and Safety Executive) входит проведение проверок на предприятиях промышленности и на объектах, сопряженных с высокой степенью риска; параллельно местные органы проводят проверки предприятий сферы обслуживания и объектов, связанных с невысокой степенью риска.

---

6 [https://www.merseyfire.gov.uk/aspix/pages/protection/pdf/Compliance\\_code2.pdf](https://www.merseyfire.gov.uk/aspix/pages/protection/pdf/Compliance_code2.pdf)

7 [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/13/pdfs/ukpga\\_20080013\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/13/pdfs/ukpga_20080013_en.pdf)

Таким образом, риск-ориентированный подход положен в основу распределения полномочий между органами власти различных уровней. Такой подход к распределению компетенций позволяет повысить эффективность контрольной деятельности<sup>8</sup>.

На практике Управление по охране труда назначает проверки практически исключительно в тех организациях, чья деятельность связана с высоким риском или которые заслужили дурную репутацию как опасные нарушители. В планы проверок также обязательно входят отрасли, в которых наблюдается самое высокое число случаев с летальным исходом или травмами, например строительство. В этом направлении Управление по охране труда основное внимание уделяет минимизации рисков. Все обязательные требования переведены на иностранные языки, чтобы гарантировать, что фактически занятые в этой сфере работники понимают политику предотвращения рисков и предоставляемые разъяснения. Риск-ориентированный подход к планированию и профилактические меры в Великобритании способствовали снижению показателей смертности и производственного травматизма. Одновременно с этим в течение последнего десятилетия наблюдалось и снижение числа проверок, проводимых Управлением по охране труда: с более чем 50 тыс. до 30 тыс. в год на сегодняшний день<sup>9</sup>.

С 1 января 2004 года в Швеции<sup>10</sup> вступил в силу Закон о защите от несчастных случаев, который закрепил принцип управления рисками в качестве платформы для организации государственного надзора. До 2004 года в сфере пожарного надзора действовали предписания Шведского агентства по спасательным операциям (ШАСО) относительно того, на каких объектах и когда проводить проверки. Подобное регулирование было признано устаревшим и негибким, поэтому на смену ему пришло новое законодательство, согласно которому решения о том, какие формы контроля, как часто и к каким объектам применять должны приниматься местными властями исходя из рисков, существующих в их зоне ответственности.

Согласно Закону о защите от несчастных случаев в Швеции не существует объектов, на которых инспекции пожарной безопасности должны

---

8 Технический отчет «Регулирующие и надзорные органы государств — членов Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и контрольных мероприятий в экономической сфере — структура, практики и примеры», подготовленный в рамках ПРЕКОП-РФ Совместный проект Европейского Союза и Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик» (2015)

9 Там же

10 Подготовлено на основе отчета «Управление рисками в надзорной деятельности: обзор методологии и практики применения», разработанного специалистами Международной финансовой корпорацией (IFC) при поддержке Шведского агентства по международному развитию и сотрудничеству (Sida) в рамках консультативной помощи IFC в Беларуси по улучшению деловой среды в республике



осуществляться в обязательном порядке, а также не существует объектов, на которых инспекции не должны осуществляться вовсе. Решение о форме и периодичности контроля должно приниматься соответствующей муниципальной службой после анализа рисков объектов, находящихся на территории муниципалитета.

Как показывает опыт Швеции, применение принципа управления рисками в надзорной деятельности предполагает реализацию комплекса мер, направленных как на оптимизацию практики проведения инспекций (в соответствии с уровнем риска различных объектов), так и на усиление систематической работы по минимизации рисков внутри самих поднадзорных объектов. Этот комплекс мер закреплен в Законе о защите от несчастных случаев и выглядит следующим образом:

1. Каждый субъект хозяйствования обязан вести систематическую и непрерывную работу по обеспечению пожарной безопасности. На хозяйствующих субъектах возложена обязанность предпринимать меры по предотвращению пожаров и ограничению ущерба от пожаров. При этом хозяйствующими субъектами также применяется система оценки рисков. Например, риски анализируются при проведении реконструкции зданий и помещений, ремонтных работах или при изменении способа эксплуатации здания, как, например, увеличение количества людей в актовом зале и спортзалах, большое количество людей вместе с чрезмерным использованием свечей на рождественских мессах в церквях и т.д.

2. Хозяйствующие субъекты и собственники зданий должны документировать свою работу по обеспечению пожарной безопасности. В общих рекомендациях ШАСО по организации систематических мер по противопожарной безопасности указывается на необходимость ведения документации по противопожарной безопасности в каждом здании или строении и на каждом предприятии. Исключение составляют более простые здания и строения с низкой подверженностью пожарам, предприятия, в отношении которых не предъявляются особые технические или организационные требования по обеспечению пожарной безопасности, а также предприятия, которые распространяют информацию и знания о защите от пожаров. Документация должна включать описание здания, описание деятельности, осуществляемой в здании, а также принимаемые противопожарные меры.

3. Хозяйствующие субъекты, относящиеся к группе «высокого риска», должны предоставлять в муниципалитеты письменные отчеты о принимаемых мерах пожарной безопасности. При этом к объектам высокого риска относятся те объекты, на которых высока вероятность возникновения пожара или пожар может иметь серьезные негативные последствия для людей (их жизни и здоровью), окружающей среды, а также серьезно повредить имущество. К таким объектам относятся:

- Медицинские учреждения, места лишения свободы.
- Учреждения образования, детские сады.

- Гостиницы.
- Помещения для проведения различных собраний.
- Промышленные предприятия.
- Здания или постройки, имеющие культурно-историческую ценность.

ШАСО издало общие рекомендации по составлению письменных отчетов.

ШАСО рекомендует включать в отчеты две части: часть I включает общие сведения о здании, часть II касается деятельности, осуществляемой на объекте. В части II раскрываются более специфические вопросы, связанные с техническими и организационными мерами противопожарной безопасности, осуществляемыми на объекте. Организационные меры охватывают организацию, включая планирование, реализацию и контроль, а также действия в случае пожара

4. Решение о выборе объектов для проверок и периодичности проверок принимается местными органами службы спасения исходя из степени риска субъектов хозяйствования. Децентрализация механизма принятия решений об определении категорий объектов, подлежащих проверке, вызвана тем, что степень риска похожих по видам деятельности и размеру предприятий и иных объектов может различаться от муниципалитета к муниципалитету. В каждом отдельном случае необходимо оценивать риски исходя из местных условий.

До вступления в силу нового законодательства деятельность спасательных служб в большей или меньшей степени состояла из проверок, проводимых в строго определенные сроки. Муниципальный надзор измерялся численным показателем, т.е. количеством проведенных проверок по отношению к количеству проверок, которые должны были быть проведены в определенные сроки. Многие муниципалитеты испытывали сложности в осуществлении 100% проверок в отведенные сроки. Новое регулирование предоставляет право муниципалитетам принимать решение о том, сколько, каких проверок, а также с какой периодичностью должны проводиться на конкретном объекте в зависимости от рисков, которые эти объекты представляют для людей и окружающей среды.

5. Муниципалитеты обязаны информировать и консультировать граждан по вопросам соблюдения пожарной безопасности в соответствии с требованиями Закона о защите от несчастных случаев и других норм регулирования. Еще одно нововведение состоит в том, что муниципалитеты должны помогать гражданам посредством консультирования и информирования, выполнять их обязанности, закрепленные в Законе о защите от несчастных случаев и других соответствующих предписаниях и рекомендациях. К этим обязательствам относятся консультирование по составлению письменных отчетов о защите от пожаров, вопросам реализации на предприятиях систематических мер по противопожарной безопасности и т.п.

В США общие принципы использования риск-ориентированного подхода в государственном регулировании определены в Executive Order 12866, Regulatory Planning and Review 1993 года<sup>11</sup>.

В данном акте указано, что приоритеты политики, реализуемой государственными органами, должны учитывать риски для здоровья граждан, безопасности общества и рисков возникновения вреда для окружающей среды, а также других рисков, возникновение которых возможно при реализации полномочий органа власти.

Каждое решение органа власти должно быть обосновано с точки зрения возможности снижения тех или иных потенциальных рисков.

Согласно данному документу основными направлениями для оценки рисков являются риски для здоровья, безопасности и окружающей среды.

На основании Executive Order 12866, Regulatory Planning and Review 1993 года был принят OMB OSTP Memorandum M-07-24, Principles for Risk Analysis от 1995 г. (в редакции 2007 года)<sup>12</sup>.

Меморандум устанавливает правила оценки рисков, правила управления рисками, правила коммуникации в области управления рисками.

В соответствии с меморандумом глубина или степень анализа рисков, выгод и затрат, связанных с решением, должна быть соразмерна характеру и значимости принимаемого решения.

При этом основными правилами оценки рисков являются:

1. При оценке рисков органам власти необходимо использовать максимально достоверную и научно обоснованную информацию;
2. При характеристике рисков или их изменений должны быть использованы как качественные, так и количественные показатели;
3. Выводы, используемые при проведении оценки рисков, должны быть четко сформулированы.
4. Оценка рисков должна охватывать все возможные опасности;
5. Органы власти должны стремиться к применению согласованных подходов к оценке рисков.

Правилами управления рисками в соответствии с меморандумом являются:

1. При принятии правильного риск-ориентированного решения органам власти следует проанализировать распределение рисков, выгод и издержек (как прямых, так и косвенных, как подлежащих, так и не подлежащих количественной оценке), руководствуясь выработанной стратегией управления рисками. Эффективная стратегия управления рисками включает, в том числе применение методов регулирования, экономического стимулирования и иные методы стимулирования, направленные на снижение рисков.

11 [http://www.regulations.gov/docs/EO\\_12866.pdf](http://www.regulations.gov/docs/EO_12866.pdf)

12 <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/fy2007/m07-24.pdf>

2. При определении подходов к снижению риска органам власти следует стремиться выбрать тот подход, который лучше всего соответствует задачам улучшения общего социального благополучия, учитывает максимально широкий спектр социальных и экономических интересов, таких как капитал, качество жизни, индивидуальные предпочтения.

При организации коммуникации в области управления рисками в соответствии с меморандумом следует руководствоваться следующими правилами:

1. Коммуникация должна предусматривать открытый, двусторонний обмен информацией между специалистами, в том числе лицами, задействованными в формировании политики, экспертами в соответствующих областях и общественностью.
2. Цели управления рисками должны быть сформулированы четко, а решения в области оценки риска и управления рисками должны быть доведены до общественности доступно и объективно.

В целях максимизации общественного понимания решений органов власти в области управления рисками, меморандум предусматривает следующие обязанности органов власти:

- объяснять данные, модели, и выводы, которые использовались при оценке рисков;
- описывать источники, масштабы возникновения существенных неопределенностей, связанных с оценкой рисков;
- проводить сравнительный анализ рисков, принимая во внимание, например, представления общественности относительно характера произвольных и непроизвольных рисков;
- своевременно предоставлять публичный доступ к соответствующим документам и возможность их общественного обсуждения.

Дальнейшая детализация применения риск-ориентированного подхода в США осуществляется в актах, принимаемых на федеральном уровне, уровне штатов и муниципальном уровне. Так, например, в сфере обеспечения безопасности продуктов питания все контролирующие органы обязаны руководствоваться положениями Кодекса о продуктах питания (1997), применение риск-ориентированного подхода в сфере противопожарной безопасности определяется муниципальными органами.

При этом следует учитывать, что зарубежный опыт должен быть адаптирован к российским условиям и тщательно апробирован.

### **3. Исключить избыточные и дублирующие функции и систематизировать обязательные требования, проверяемые в ходе контрольно-надзорных мероприятий.**

Необходимость исключения избыточных и дублирующих контрольно-надзорных функций уже давно стоит на повестке дня. В качестве цели исключения избыточных и дублирующих функций было закреплено в Указе Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению админи-

стративной реформы в 2003–2004 годах», Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и т.д.

Однако данная проблема до сих пор не решена.

Наибольшие риски дублирования полномочий возникают в рамках тех видов государственного контроля (надзора), осуществление которых возложено на несколько контрольных органов при условии, что компетенция этих органов разграничена недостаточно хорошо. Осуществление одного вида контрольно-надзорной деятельности несколькими контрольными органами требует тщательного разграничения компетенции между ними.

В качестве примера можно привести **контроль качества и безопасности медицинской деятельности**.

Постановлением Российской Федерации от 12.11.2012 № 1152 утверждено Положение о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности (далее – Положение о контроле качества медицинской деятельности), которое определяет порядок организации и проведения государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности. В соответствии с пунктом 4 указанного Положения государственный контроль осуществляется: Росздравнадзором, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Рострудом.

В связи с тем, что соответствующие поднадзорные сферы нечетко разграничены между уполномоченными органами, в процессе осуществления контроля возникают ситуации дублирования проверочных мероприятий указанных федеральных органов исполнительной власти, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Данный вид контроля включает в себя, кроме прочего, лицензирование медицинской деятельности (пп. «б» п. 3 Положения о контроле качества медицинской деятельности), осуществление которого возложено на Росздравнадзор и органы исполнительной власти субъектов РФ. В рамках **лицензионного контроля медицинской деятельности** проводятся проверки выполнения лицензионных требований, в том числе соблюдение установленного порядка предоставления платных медицинских услуг (пп. «в» п. 5 Положением о лицензировании медицинской деятельности, утв. Постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 № 291).

Вместе с тем **контроль за соблюдением правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг** возложен на Роспотребнадзор (п. 33 Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, утв. Постановлением Правительства РФ от 04.10.2012 № 1006).

При этом Росздравнадзор и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации на практике соответствующие нарушения квалифи-

цируют по статье 14.1 КоАП (нарушение лицензионных требований), а Роспотребнадзор – по статье 14.8 КоАП (нарушение прав потребителей) или по статье 14.4 КоАП (продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований). Таким образом, одна и та же организация может быть проверена по одному и тому же вопросу и за одно и то же нарушение неоднократно привлечена к административной ответственности разными федеральными и региональными ведомствами.

Представляется, что одной из наиболее проблемных зон, обладающих потенциалом возникновения дублирования контрольных полномочий, является сфера ведения Роспотребнадзора.

Роспотребнадзор наделен полномочиями по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и федерального государственного надзора за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством Российской Федерации видов товаров.

**Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей** регламентирован Положением о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей», утв. Постановлением Правительства РФ от 02.05.2012 № 412, и предусматривает в том числе: организацию и проведение проверок соблюдения изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) требований, установленных международными договорами Российской Федерации, Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в области защиты прав потребителей, предписаний должностных лиц органа государственного надзора.

Предмет данного вида надзора частично пересекается с предметом отдельных видов государственного контроля (надзора), сопряженных с рисками нарушения прав потребителей на тех или иных рынках товаров и услуг.

Так, в соответствии с Законом РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (Закон об организации страхового дела) Банк России осуществляет функции по регулированию, контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела). **Страховой надзор** осуществляется в целях соблюдения страхового законодательства, обеспечения защиты прав и законных интересов страхователей, иных заинтересованных лиц и государства, эффективного развития страхового дела.

За нарушения требований к предоставлению страховых услуг страховщик может быть привлечен Банком России по результатам страхового

го надзора в соответствии с ч. 3 ст. 14.1 КоАП (нарушение лицензионных требований), а Роспотребнадзором по результатам проверки в рамках государственного надзора в области защиты прав потребителей – по статье 14.8 КоАП (нарушение прав потребителей) или по статье 14.4 КоАП (продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований).

В качестве еще одного примера дублирования функций Роспотребнадзора как органа, осуществляющего надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, можно привести дублирование контрольных полномочий в сфере связи. **Федеральный государственный надзор в области связи** осуществляет Роскомнадзор (ст. 27 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», Постановление Правительства РФ от 05.06.2013 N 476).

Пользователи услуг связи (отправитель, адресат) могут подать жалобу по одному и тому же основанию (нарушение прав при оказании услуг связи) как в Роспотребнадзор, так и в Роскомнадзор, или в оба органа надзора одновременно. При этом оба контролирующих органа осуществляют проверки соблюдения требований одних и тех же нормативных актов.

При выявлении нарушений по одному и тому же основанию (одно почтовое отправление) Роскомнадзор может привлечь к административной ответственности за нарушение лицензионных требований, а Роспотребнадзор – за нарушение прав потребителей.

Таким образом, по одному и тому же основанию юридическое лицо может быть привлечено к ответственности дважды.

Недостаточная четкость разграничения контрольно-надзорных полномочий также создает риски межуровневого дублирования.

Примером межуровневого дублирования контрольных функций является **ветеринарный надзор**. Согласно статье 8 Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» ветеринарный надзор осуществляется федеральными и региональными органами власти.

При этом в части федерального и регионального ветеринарного надзора отсутствует разграничение предметов проверок.

Положение о государственном ветеринарном надзоре, утв. постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», регулирует лишь вопросы федерального государственного ветеринарного надзора. Порядок осуществления уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации регионального государственного ветеринарного надзора устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (п. 2 Положения о ветеринарном надзоре).

Однако на практике нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации устанавливается предмет проверки, аналогичный предмету проверки федерального ветеринарного надзора, определенного в пункте 12 Положения о ветеринарном надзоре, что приводит к дублированию надзорных функций.

Например, согласно Положению о региональном государственном ветеринарном надзоре на территории Республики Карелия государственный ветеринарный надзор осуществляется за соблюдением планов противоэпизоотических мероприятий (включая мероприятия по предупреждению и ликвидации болезней, общих для человека и животных), за организацией и проведением мероприятий по предупреждению и ликвидации заболеваний животных заразными и незаразными болезнями, охраной территории Республики Карелия от заноса из иностранных государств, других субъектов Российской Федерации заразных болезней животных.

Неопределенность на федеральном уровне компетенции в области ветеринарного надзора влечет за собой возникновение дублирования также при исполнении смежных функций.

Так, согласно постановлению Правительства РФ от 21.12.2000 № 987 **государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов** осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении в пределах своей компетенции соответственно федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного ветеринарного надзора, регионального государственного ветеринарного надзора и таможенного контроля.

Таким образом, при отсутствии разграничения компетенции в сфере осуществления федерального и регионального ветеринарного надзора возникает проблема разграничения компетенции при осуществлении государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. При этом специальных норм о разграничении компетенции в рамках данного вида надзора в законодательстве не содержится.

В отношении жилищного **надзора и муниципального жилищного контроля** также отсутствует четкое разграничение предметов проверки.

Из буквального смысла сформулированных в ст. 20 Жилищного кодекса РФ определений жилищного надзора и жилищного контроля следует, что деятельность по надзору несколько шире. Вместе с тем Жилищный кодекс РФ не позволяет провести четкого разграничения полномочий, сферы компетенции между органами, осуществляющими государственный жилищный надзор и органами, осуществляющими муниципальный жилищный контроль, поскольку, как следует из частей 1 и 1.1 ст.20 ЖК РФ, и та и другая деятельность направлены, прежде всего, на организацию и проведение проверок соблюдения нормативных актов в жилищной сфере различными субъектами. Более того, части 5 и 6 ст.20 ЖК РФ устанавливают фактиче-



ски одинаковую компетенцию должностных лиц органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля.

Разграничение предметов жилищного надзора и муниципального жилищного контроля отсутствует также и в Положении о государственном жилищном надзоре, утв. Постановлением Правительства РФ от 11.06.2013 № 493.

Минрегионом России утверждены методические рекомендации по разработке порядка осуществления государственного жилищного надзора в субъектах Российской Федерации, в том числе порядка взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный жилищный надзор, и административных регламентов исполнения функций по государственному жилищному надзору и муниципальному жилищному контролю (Приказ Минрегиона России от 23.08.2013 № 360).

Однако данные методические рекомендации также не содержат четких правил разграничения компетенции органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Отдельной проблемой избыточного государственного контроля является широкие надзорные полномочия органов прокуратуры, которые в сочетании с контрольно-надзорными проверками иных органов власти значительно увеличивают нагрузку на бизнес.

Предприниматели отмечают значительное повышение административной нагрузки за счет дублирования функций по проведению проверок между отраслевыми контрольно-надзорными органами и органами прокуратуры.

Например, отмечается дублирование в области охраны окружающей среды и требований законодательства о недрах между Росприроднадзором и природоохранной прокуратурой, а также проверок государственных жилищных инспекций и органов прокуратуры в жилищной сфере.

При этом следует учитывать, что в соответствии с ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не вправе подменять иные государственные органы. Также необходимо отметить, что на прокуратуру не распространяются положения федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», что ограничивает права и законные интересы проверяемого лица.

Наличие избыточных контрольно-надзорных функций является серьезным препятствием интенсивному развитию предпринимательства, подрывает доверие бизнеса к государственной власти.

В связи с этим необходимо провести работу по ревизии и систематизации обязательных требований. Должны быть исключены избыточные и устаревшие требования.

Такая работа затронет все уровни правового регулирования, начиная от федеральных законов, заканчивая ведомственными актами.

Важно также не допустить разрастания новых государственных контрольно-надзорных полномочий и расширения числа новых требований, которые обязан соблюдать бизнес.

В связи с этим должны быть введены правила внедрения новых требований к предпринимателям.

В данном процессе необходимо максимально использовать такие экспертные инструменты, как оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия.

#### **4. Повысить открытость системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля**

Создание государственного информационного ресурса, раскрывающего данные о результатах контрольной деятельности органов власти, которым является Единый реестр проверок (ЕРП), представляет собой важный элемент в обеспечении прав хозяйствующих субъектов на информацию об осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Вместе с тем, прозрачность контрольной деятельности для бизнеса остается недостаточной.

Необходимо оптимизировать работу ЕРП.

На сегодняшний день отсутствует ответственность должностного лица за невнесение сведений о проверке в ЕРП. Кроме этого, необходимо предусмотреть норму, согласно которой проверка, сведения о которой не внесены в ЕРП, должна быть прекращена, а ее результаты признаны недействительными. Не включение сведений о проверке в ЕРП целесообразно предусмотреть в качестве грубого нарушения в статье 20 Федерального закона № 294-ФЗ.

Обязанность по внесению информации о проверках в ЕРП должны быть также закреплена в отраслевом законодательстве, регламентирующем порядок осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора).

Кроме этого, в целях повышения открытости системы государственного контроля должна быть предусмотрена специальная публичная отчетность контрольных органов о результатах проверок и затраченных на них ресурсов.

#### **5. Усилить ответственность должностных лиц контрольных органов за нарушение требований законодательства**

Практика применения прокурорами ст.19.6.1 КоАП РФ (несоблюдение должностными лицами органов контроля требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле) свидетельствует о необходимости ее корректировки для усиления юридической защиты прав предпринимателей.

Так, отдельные грубые нарушения законодательства не охватываются диспозицией части 2 указанной статьи. В частности, это касается нарушения срока уведомления о проведении проверки; требования документов, не относящихся к предмету проверки; участия в проведении проверок экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся проверки; не включение или нарушение правил включения информации о проверке в ЕРП.

Помимо этого, в целях усиления ответственности должностях лиц органов контроля предлагается исключить из ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ санкцию в виде предупреждения.

## **РАЗДЕЛ 7. ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ УГОЛОВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

### **Общая оценка ситуации**

Необходимость снижения уголовного и административного давления на бизнес неоднократно отмечалась в ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в заключениях и отзывах ТПП России на законопроекты в данной сфере правоотношений, в докладах Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, в совместных обращениях «большой «бизнес-четверки».

Вопросы либерализации уголовного законодательства и решение проблем незащищенности бизнеса от необоснованных уголовных преследований сегодня крайне актуальны.

Взвешенные и справедливые изменения уголовного законодательства улучшат деловую атмосферу и будут способствовать созданию нормальных условий работы для добросовестного, законопослушного предпринимателя.

ТПП России считает своевременным создание распоряжением от 16 февраля 2016 года № 27-рп Президента Российской Федерации В.В. Путина рабочей группы по мониторингу и анализу правоприменительной практики в сфере предпринимательства. Рабочая группа обеспечивает взаимодействие организаций предпринимателей с федеральными органами исполнительной власти.

Рабочей группой подготовлен пакет законопроектов, которыми расширяются основания для освобождения от уголовной ответственности по преступлениям в экономической сфере, увеличивается порог причиненного ущерба для определения размера крупного хищения, регламентируется доступ нотариуса к предпринимателю, заключенному под стражу или находящемуся под домашним арестом.

При разработке данных законопроектов учтен ряд предложений ТПП России. В частности, указан срок возврата изъятых, но не признанных вещественными доказательствами документов, предметов, электронных носителей информации.

Пакет законопроектов был внесен в парламент Президентом Российской Федерации и принят в период весенней сессии Государственной Думы 2016 года.

Так, Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 325-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», в частности, установлено:

- расширение перечня преступлений в сфере экономической деятельности, по делам о которых предоставляется возможность освобождения от уголовной ответственности, а также снижение размера подлежащего перечислению в федеральный бюджет возмещения с пятикратной суммы причиненного ущерба до двукратной суммы ущерба;

- увеличение пороговой суммы неуплаченного налога (сбора) в качестве критерия для возможного возбуждения уголовных дел о налоговых преступлениях до 45 млн. руб. при уклонении от уплаты налогов и таможенных платежей;
- порядок допуска нотариуса к предпринимателю, заключенному под стражу или находящемуся под домашним арестом.

Также принят Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности».

Этим Законом статья 159 «Мошенничество» Уголовного кодекса РФ дополнена новой частью 5, предусматривающей ответственность за мошенничество, сопряженное с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности, повлекшее причинение значительного ущерба (не менее 10 тыс. руб.), а также частями 6 и 7, предусматривающими повышенную ответственность за то же деяние, совершенное в крупном (более 3 млн. руб.) и особо крупном размерах (более 12 млн. руб.).

В Уголовно-процессуальный кодекс РФ включено предложение ТПП России о пятидневном сроке возврата изъятых, но не признанных вещественными доказательствами документов (предметов).

## **Предложения ТПП РФ в части декриминализация экономической деятельности и либерализация уголовного и административного законодательства**

Необходимо продолжить курс на дальнейшую либерализацию уголовного законодательства.

### **1. Об определении крупного и особо крупного размера недоимки на основе единого критерия существенности**

При привлечении к уголовной ответственности по «налоговым» статьям 198, 199 и 199.1 Уголовного кодекса РФ необходимо перейти к критерию существенности недоимки по отношению к уплачиваемым налогоплательщиками налогам.

Для этого необходимо отказаться от определения крупного и особо крупного размера недоимки в твердых суммах. Предлагается оставить только процентное соотношение неуплаченных налогов к совокупной сумме налогов, уплаченных в предыдущие три года.

Так, в Постановлении от 15.07.1999 г. № 11-П Конституционный Суд РФ обратил внимание на необходимость соблюдения принципа соразмерности, который предполагает дифференциацию публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причи-

ненного ущерба и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания.

Именно учет соотношения неуплаченных налогов к общей сумме платежей при определении квалифицирующего размера ущерба позволяет обеспечить соблюдение принципа соразмерности при привлечении к уголовной ответственности за налоговые преступления.

При этом в качестве базы для исчисления крупного и особо крупного ущерба необходимо оставить сумму налогов, уплаченных налогоплательщиком в предыдущие три года. Учитывая, что такая информация после принятия ФЗ-134 от 1 мая 2016 года теперь стала общедоступной и не относится к налоговой тайне (статья 102 НК РФ), расчет «налоговой подушки безопасности» для бизнеса упрощается и становится возможен заранее.

Такой подход дает возможность при решении вопроса о возбуждении уголовного дела учитывать масштаб бизнеса.

Отказ от определения размера уклонения в твердых суммах и введение процентного соотношения общей суммы неуплаченных налогов к общей сумме налогов, подлежащих уплате за те же периоды, что и выявленная недоимка защитит от напрасного вторжения в предпринимательскую сферу, в которой и без того хватает рисков. Это позволит оптимизировать работу правоохранительных органов, нацелить их на действительно опасные для государства случаи, когда налоги совсем не платятся или платятся в символических размерах лишь для отвода глаз.

## **2. О механизме ответственности при неправомерном возмещении НДС**

Уголовные дела в случае возмещения НДС из бюджета путем обмана зачастую возбуждаются по статье 159 «Мошенничество» УК РФ. Однако, на наш взгляд, в случае неправомерного возмещения НДС речь не идет о недоплате в бюджет, поскольку отсутствует уклонение от уплаты налогов.

Следует учесть, что возмещение НДС происходит не только при экспорте, но и при строительстве, значительных вложениях в производство, когда по объективным причинам возникает сумма к возмещению.

Повышенная угроза уголовной ответственности предпринимателей по статье 159 УК РФ отнюдь не способствует новым инвестициям и повышению деловой активности.

Предлагаем отказаться от применения статьи 159 УК РФ в случае с неправомерным возмещением НДС, добавив в УК РФ к налоговым составам статью об ответственности за возмещение налога из бюджета путем включения в налоговую декларацию заведомо ложных сведений.

В результате, как представляется:

- 1) может быть уменьшен размер санкций, включая срок лишения свободы;
- 2) дело будет расследоваться Следственным комитетом РФ, а не полицией или другими силовыми органами;

- 3) появляется минимальный порог возмещения;
- 4) появляется возможность освободиться от уголовной ответственности, вернув полученные средства;
- 5) появляется возможность раздельно учитывать эти дела в статистике и отслеживать их динамику;
- 6) обеспечивается возможность участия налогового органа в расчете суммы возмещения;
- 7) исключается возможность предварительного ареста и т.п.

### **3. О практике возбуждения уголовных дел в отношении исполнителей государственных (муниципальных) контрактов**

Одним из способов уклонения от выполнения обязательств по оплате выполненных государственных (муниципальных) контрактов – в случае, если победителем и соответственно исполнителем конкурса становится «незапланированный» предприниматель (в качестве своеобразной «воспитательной» меры по отношению к такому предпринимателю) – является обращение заказчика с заявлением в правоохранительные органы с жалобой на действия исполнителя контракта, в том числе при наличии у исполнителя контракта судебного решения о взыскании денежных средств за выполненные работы (поставленные товары, оказанные услуги).

Предлагается проанализировать практику возбуждения уголовных дел в отношении исполнителей государственных (муниципальных) контрактов, имеющих судебные решения о взыскании денежных средств с заказчика, с последующей выработкой предложений по совершенствованию действующего законодательства в части возможного усиления защиты прав предпринимателей при участии в государственных (муниципальных) закупках и закупках компаний с государственным участием.

**4. Целесообразно пересмотреть порядок возбуждения уголовных дел в отношении предпринимателей:** возбуждать дела только с санкции прокурора или руководителя/заместителя следственного органа (в настоящее время дела возбуждаются рядовыми следователями, что несет коррупционные риски).

Законодательство **об административной ответственности** также нуждается в либерализации.

На либерализацию административной ответственности направлен, принятый при поддержке ТПП РФ, Федеральный закон от 03.07.2016 года № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусмотревший механизм замены субъектами малого и среднего предпринимательства административного штрафа на предупреждение за впервые совершенные правонарушения.

Однако на сегодняшний день сфера применения данного механизма сильно ограничена, что значительно снижает его эффективность. Так, замена штрафа на предупреждение не может быть произведена в случае при-

чинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при причинении имущественного ущерба. Кроме того, из-под действия данного правила исключены такие составы, как недобросовестная конкуренция, неповиновение законному распоряжению должностного лица, невыполнение в срок законного предписания, непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения и т.д.

Представляется, что необходимо рассмотреть вопрос об ограничении перечня исключений для субъектов МСП.

При внесении изменений в КоАП важно не допустить необоснованного увеличения штрафных санкций в отношении бизнеса. КоАП не должен превращаться в фискальный инструмент.

Изменения в КоАП должны вноситься системно и не должны носить фрагментарного характера.

Законопроектом № 2749-7 **«О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»** предлагается закрепить правила внесения изменений в КоАП.

Согласно законопроекту внесение изменений в КоАП может осуществляться только отдельными федеральными законами. При этом положения, предусматривающие внесение изменений в КоАП, не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих, признающих утратившими силу другие законодательные акты Российской Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования.

Данный законопроект направлен на предотвращение случаев внесения изменений и дополнений в КоАП несистемного, фрагментарного характера.

**До сих пор не решен вопрос о разграничении контрольно-надзорных мероприятий и административного расследования.** Контрольно-надзорные органы часто проводят административные расследования вместо проверок, осуществление которых жестко регламентировано. В целях недопущения такой произвольной подмены необходимо законодательно разграничить контрольно-надзорные мероприятия и административные расследования.

Отмечаем, что 18 декабря 2015 года в Государственную Думу был внесен проект федерального закона № 957581-6 **«Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (новая редакция)**.

ТПП РФ высказала на первоначальную редакцию проекта ряд замечаний, ряд из которых был учтен. В частности, исключена возможность применения одновременно с основным двух дополнительных административных наказаний; сокращен до 1 года срок, в течение которого лицо считается подвергнутым наказанию (ранее в проекте было - 2 года); по ряду составов Особенной части смягчены штрафные санкции.



Вместе с тем Палата считает принятие проекта в сложившихся условиях не вполне своевременным шагом. Законопроект не создает необходимых условий для уменьшения административной нагрузки на бизнес и улучшения делового климата, предусмотренных поручениями Президента РФ и Правительства РФ.

Поспешное принятие новой редакции Кодекса не позволит в достаточной мере оценить результат внесенных в 2016 году поправок в КоАП РФ, предусматривающих обязательную административную ответственность в виде «предупреждения» при первом выявлении административного правонарушения, не повлекшего вреда жизни и здоровью людей, приведет к фиксации избыточных требований. При этом проект Кодекса должен быть синхронизирован с проектом федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Принятие проекта Кодекса в рассматриваемой редакции может привести к ухудшению инвестиционного климата и ограничению экономической активности.

К проекту Кодекса в новой редакции сохраняется много существенных замечаний.

1. Законопроектом предусмотрены **новые более жесткие виды административного наказания**.

Это касается, прежде всего, административной ликвидации юридического лица. Несмотря на то, что в текущей редакции законопроекта ликвидация юридического лица в качестве санкции предусмотрена лишь в отношении отдельных составов административных правонарушений, представляющих высокую общественную опасность, представляется, что введение такого вида административного наказания в будущем может повлечь его распространение и на иные составы административных правонарушений.

2. Законопроектом предусматривается **увеличение сроков давности привлечения к административной ответственности**.

Общий срок давности повышается до 6 месяцев (в действующей редакции срок давности по общему правилу составляет 2 месяца).

Кроме того, срок давности повышается также по отдельным правонарушениям.

Так, срок давности привлечения к административной ответственности по делам об административных правонарушениях в сфере организации и проведения азартных игр и лотерей, о налогах и сборах, законодательства об иностранных инвестициях на территории Российской Федерации, о государственном регулировании цен (тарифов) составляет три года. Срок давности привлечения к административной ответственности по делам об административных правоотношениях в сфере антимонопольного законодательства, законодательства в сфере государственного оборонного заказа и о естественных монополиях увеличен до четырех лет.

В действующей редакции КоАП срок давности по данным правонарушениям составляет 1 год.

3. Законопроект в новой редакции сохранил **завышенные штрафные санкции** по отдельным статьям Особенной части.

Так, например:

- за нарушение законодательства о лотереях максимальный штраф для юридических лиц в проекте – до 2-х млн. рублей, в действующей редакции КоАП – 300 тысяч рублей;
- за нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности максимальный штраф в проекте – до 10 млн., в действующей редакции КоАП – 300 тысяч;
- за нарушение порядка маркировки продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия максимальный штраф в проекте – до 1 млн., в действующей редакции КоАП – 300 тысяч.
- за нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения максимальный штраф в проекте – до 1 млн., в действующей редакции КоАП – 100 тысяч;
- за осуществление проката фильма и (или) показа фильма без прокатного удостоверения на фильм максимальный штраф в проекте – 1 млн., в действующей редакции КоАП – 100 тысяч.

Кроме того, по некоторым составам ужесточены санкции относительно предыдущей редакции законопроекта. Например, за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) максимальный штраф в проекте – до 500 тысяч, в предыдущей редакции проекта и в действующей редакции КоАП – 50 тысяч.

Следует также обратить внимание, что эффективное обеспечение соблюдения бизнесом обязательных требований связано не только с установлением адекватной административной ответственности, но и с качеством проведения соответствующих контрольно-надзорных мероприятий.

Новое законодательство об административных правонарушениях должно в полной мере соответствовать политике государства, направленной на снижение административной нагрузки на бизнес. В связи с этим необходимо увязать работу по проведению реформы системы государственного контроля и совершенствованию законодательства об административной ответственности.

При этом сначала необходимо реформировать контрольно-надзорную сферу: должна быть проведена ревизия контрольных полномочий, систематизация обязательных требований, выработаны новые подходы к проверкам.

## **РАЗДЕЛ 8. СНИЖЕНИЕ НАЛОГОВОЙ НАГРУЗКИ НА БИЗНЕС И ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ УПЛАТЫ НЕНАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ**

С положительной точки зрения можно отметить следующие изменения в налоговое законодательство, принятые при участии ТПП РФ за последнее время.

Так, в частности, были приняты меры по налоговому стимулированию развития малого предпринимательства через специальные налоговые режимы. Был расширен с 47 до 63 перечень видов деятельности, в отношении которых может применяться патентная система налогообложения. Регионы получили возможность вводить двухлетние налоговые каникулы для индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в производственной, социальной, научной сферах или сфере бытовых услуг (соответствующие законы приняты в 64 регионах). Кроме того регионы получили право снижать ставки налога, уплачиваемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения с 6 до 1 процента. Муниципалитеты получили право снижать ставки по единому налогу на вмененный доход с 15 до 7,5 процентов в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться указанный налог.

По инициативе ТПП РФ продлен срок действия системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД) до 2021 года. Сегодня ЕНВД один из самых востребованных, удобных и понятных спецрежимов для субъектов малого бизнеса. Его сохранение в сложившихся экономических условиях позволит оказать реальную поддержку малому бизнесу и создать налоговые стимулы для его развития, а также сохранить стабильный источник налоговых доходов местных бюджетов.

Администрирование страховых взносов в государственные внебюджетные фонды было передано ФНС России. В частности, в налоговое законодательство введен новый вид платежей – «Страховые взносы», взимание которых будет регламентировано одноименным разделом XI НК РФ. При этом для предпринимателей будут сохранены действующие тарифы для исчисления страховых взносов (в том числе пониженные) в государственные внебюджетные фонды.

Создан правовой механизм добровольного декларирования активов и счетов (вкладов) в банках в целях обеспечения правовых гарантий сохранности капитала и имущества физических лиц, защиты их имущественных интересов, в том числе за пределами Российской Федерации.

Разработаны и в последующем доработаны правила налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний, снижен порог для заявительного порядка возмещения НДС без предоставления банковской гарантии с 10 млрд. рублей до 7 млрд. рублей, упрощен порядок получения налогоплательщиками вычетов сумм НДС при экспорте несырьевых товаров и др.

В период 2014–2016 гг. велась активная работа по реализации положений Дорожной карты Агентства стратегических инициатив «Совершенствование налогового администрирования», активное участие в работе над которой принимала ТПП РФ. Общими усилиями бизнеса и ответственных федеральных органов исполнительной власти удалось полностью реализовать ее положения. В результате Россия в рейтинге Всемирного банка с 2013 года поднялась с 66 позиции до 45 в 2016 году. Сегодня Россия в общем рейтинге «Doing Business» занимает 51 место, что, безусловно, улучшает ее инвестиционную привлекательность для западных инвесторов.

Кроме того, согласно положениям Федерального закона № 84-ФЗ от 06.04.2015 г., предпринимателям, перешедшим на упрощенную систему налогообложения, теперь можно открывать филиалы и представительства в других регионах. Это предложение было инициировано ТПП РФ и позволит значительно расширить географию малого бизнеса.

В российское налоговое законодательство введен институт налогового мониторинга, суть которого заключается в том, что налоговый орган в режиме реального времени получает доступ к данным бухгалтерского и налогового учета налогоплательщика, при этом в отношении налогоплательщиков не могут проводиться камеральные и выездные налоговые проверки.

**В 2016 году был успешно исполнен ряд поручений Президента РФ, данных по итогам VII Съезда ТПП РФ.** Так, Федеральным законом от 1 мая 2016 года № 130 «О внесении изменений в Налоговый кодекс РФ в части совершенствования налогового администрирования» предусмотрено, что нормативные правовые акты об утверждении новых форм налоговых деклараций вступают в силу не ранее чем по истечении 2-х месяцев со дня их официального опубликования, чем исполнено поручение в части установления периодичности внесения изменений в формы отчетности предпринимателей.

Другое поручение реализовано в Федеральном законе № 150-ФЗ от 30 мая 2016 года «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», которым упрощен порядок получения налогоплательщиками вычетов сумм налога на добавленную стоимость при экспорте несырьевых товаров. Теперь для экспортеров, реализующих товары за рубеж (кроме нефти, газа и др. природных ископаемых), действует общий порядок получения вычетов по НДС.

В среднесрочной перспективе при формировании налоговой политики государства необходимо сосредоточить внимание на совершенствовании налогового администрирования, стабильности и неизменности ставок налогов и условий ведения бизнеса.

## **Предложения ТПП РФ по совершенствованию налогового законодательства**

### **1. По налогу на прибыль организаций.**

Действующие ограничения не позволяют крупным компаниям осуществлять большие вложения в человеческий капитал. Кроме того, расходы компаний на самострахование зачастую значительно выше установленных законом лимитов. В связи с этим считаем целесообразным предусмотреть возможность отнесения затрат на благотворительность, а также на все виды добровольного страхования в полном объеме на расходы при расчете налогооблагаемой прибыли.

Отмечаем, что в последние годы приток инвестиций в Российскую экономику значительно снизился. Безусловно, на это в большей степени повлияли кризисные процессы. Полагаем, что для восстановления предпринимательской активности можно было бы рассмотреть возможность возврата прямой инвестиционной налоговой льготы по налогу на прибыль организаций. В прошлые годы она показала свою достаточную эффективность. Предприятия активнее осуществляли техническое перевооружение и модернизацию своих основных фондов.

В целях повышения эффективности предусмотренных НК РФ механизмов налогового стимулирования регистрации судов в Российском международном реестре судов (под российским флагом) предлагаем предусмотреть возможность учета расходов на содержание и (или) эксплуатацию судов, не используемых для получения доходов от их эксплуатации (служебный флот, вспомогательные суда и пр.) при расчете налоговой базы по налогу на прибыль. Кроме того, предлагаем обеспечить возможность признания для целей налогообложения прибыли судовладельцев расходов на уплату лизинговых платежей в отношении всех типов приобретаемых судов (в т.ч. регистрируемых в Российском международном реестре судов). Это позволит повысить инвестиционную привлекательность российской юрисдикции и увеличить количество зарегистрированных судов под российским флагом.

В целях поддержки развития малых инновационных предприятий предлагаем освободить их от уплаты налога на прибыль, предоставив им налоговые каникулы на первые два года работы, в последующие два года – установить ставку налога на прибыль в размере 10%. Аналогичные меры распространить на предприятия, ориентированные на выпуск продукции и оказание услуг в общественно-значимых сферах деятельности.

### **2. По налогу на добавленную стоимость.**

Для создания благоприятного предпринимательского климата и упрощения администрирования НДС предлагаем предоставить добросовестным налогоплательщикам, имеющим положительную «налоговую историю», право воспользоваться заявительным порядком возмещения НДС без предоставления банковской гарантии.

Считаем также целесообразным распространить применение ставки 0% по НДС на реализацию товаров, произведенных с применением процедуры переработки на таможенной территории по договорам купли-продажи. Данное изменение позволит повысить конкурентоспособность продукции высокой степени переработки на внешних рынках, будет способствовать диверсификации несырьевого экспорта и реализации экспортного потенциала Российской Федерации, повысит привлекательность инвестиций в российскую экономику.

Необходимо уточнить положения ст. 170 НК РФ и отказаться от необходимости восстанавливать НДС по товарно-материальным ценностям (основным средствам, нематериальным активам и т.п.) в случае их списания в результате повреждения, порчи, физического износа, морального устаревания и иных причин, в результате которых такие объекты стали непригодными к использованию.

При лизинге судов не применяется ставка 0% НДС, предусмотренная пп. 10 п. 1 ст. 164 НК РФ в отношении операций по приобретению (постройке) судов по договору поставки (подряда), что снижает привлекательность инструмента регистрации в Российском международном реестре судов. Предлагаем распространить применение ставки НДС 0% в отношении лизинговых платежей, уплачиваемых за принятые в лизинг суда, зарегистрированные (подлежащие регистрации) в Российском международном реестре судов, посредством внесения соответствующих дополнений в пп. 10 п. 1 ст. 164 НК РФ и в положения ст. 165 и 167 НК РФ.

Кроме того, предлагаем освободить от обложения НДС, по аналогии с пп. 23 п. 2 ст. 149 НК РФ, операции, осуществляемые на подходах к портам и дополнить указанную норму словами: «в период стоянки в портах и на подходах к портам». Такой подход позволит в большей степени учесть специфику и многообразие услуг по обслуживанию судов в портах. В частности, такие услуги зачастую начинают либо заканчивают оказываться на подходах судов к портам (ледокольная проводка, лоцманская проводка, буксировка, навигационное и иное сопровождение судов). Предлагаемый принцип также направлен на повышение конкурентоспособности соответствующих портовых услуг (предполагает, что ценообразование в части НДС не будет зависеть от конкретных географических точек оказания портовых услуг) и в целом позволит существенно повысить стимулирующий эффект соответствующего освобождения по НДС.

Для создания равных условий субъектам фармацевтического рынка на территории ЕАЭС и в целях снижения налоговой нагрузки необходимо предусмотреть соответствующие изменения в налоговое законодательство Российской Федерации и обнулить ставки налога на добавленную стоимость для ввозимых импортных лекарственных средств.

Необходимо также уточнить определение термина «международная перевозка товаров» для возможности применения ставки 0 процентов по НДС, а также упрощения порядка подтверждения обоснованности приме-

нения данной ставки при осуществлении международных автомобильных перевозок. В частности, установить его по аналогии с определением термина «международная автомобильная перевозка», предусмотренным Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения».

Внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 372 «Об утверждении перечня технологического оборудования (в том числе комплектующих и запасных частей к нему), аналоги которого не производятся в российской федерации, ввоз которого на территорию российской федерации не подлежит обложению налогом на добавленную стоимость», предусмотрев в отношении автотранспортных средств, ввозимых на территорию Российской Федерации, соответствующих 6 экологическому классу, освобождение от уплаты НДС.

### **3. По налогу на имущество организаций.**

Считаем целесообразным освободить от налога на имущество объекты основных средств, находящиеся на консервации и реконструкции. Консервация и реконструкция объектов основных средств не позволяет использовать имущество в производственной деятельности и получать доход. Кроме того, ряд законсервированных объектов предполагает их дальнейший демонтаж (ликвидацию). Однако существующие процедуры ликвидации основных средств зачастую не могут быть завершены в короткие сроки. При этом налоги за указанные объекты уплачиваются в полном объеме, что является экономически необоснованным и приводит к дополнительной нагрузке на налогоплательщиков.

Полагаем также, что необходимо уточнить формулировки законодательства по налогу на имущество в части налогообложения движимого имущества принятого к учету после 1 января 2013 года. Изменения НК РФ, вступившие в силу с 1 января 2015 года, ограничили возможность применения льготы по налогу на имущество и привели к значительному росту налоговой нагрузки у крупных холдингов. Например, организации осуществляющие централизованную закупку основных средств для иных компаний группы теперь не могут воспользоваться льготой, что ставит эти компании в неравное положение с другими компаниями, не являющимися взаимозависимыми.

Предлагаем внести соответствующие изменения в формулировку п. 25 ст. 381 НК РФ и предусмотреть особенности применения льготного режима для взаимозависимых лиц.

### **4. По поддержке развития промышленного производства и инфраструктуры.**

В целях ускорения развития новых импортозамещающих производств в России предлагаем предоставить для них налоговые льготы по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество на период становления производства.

Кроме того, для увеличения спроса на внутреннем рынке необходимо предоставить льготы и преференции для потребителей импортозамещающей продукции российского производства (повышающие коэффициенты к норме амортизации, освобождение от налога на имущество отечественной продукции, единовременный учет ряда видов капитальных затрат).

Предлагаем также закрепить на федеральном уровне льготы в отношении компаний, заключивших специальные инвестиционные контракты (СПИК), аналогичные льготам, предоставляемым компаниям, заключившим региональные инвестиционные проекты (РИП). В частности, снизить ставку налога на прибыль, уплачиваемого в федеральный и региональный бюджеты, до 10% на срок до 10 лет.

В целях развития транспортной инфраструктуры предоставить налоговые льготы по налогу на имущество и налогу на прибыль организациям, реализующим проекты по созданию и эксплуатации высокоскоростных железнодорожных магистралей в России.

В целях стимулирования импортозамещения в судостроении и развития отечественных судостроительных заводов предлагаем обеспечить применение освобождения от уплаты таможенных платежей и таможенного НДС не только при ввозе построенных (готовых к эксплуатации) судов, подлежащих регистрации в Российском международном реестре судов (п.12 ст.150 НК РФ), но и при ввозе на таможенную территорию комплектующих и оборудования для строительства судов, подлежащих регистрации «под российским флагом».

Для развития инфраструктуры физической культуры и спорта предоставить налоговые льготы по налогу на имущество и налогу на прибыль организациям, реализующим проекты по созданию и эксплуатации спортивного оборудования и спортивных сооружений для массового и детско-юношеского спорта в муниципальных образованиях

## **5. По налоговому администрированию.**

При вынесении решений о приостановлении операций по счетам в банках в отношении крупнейших налогоплательщиков территориальными налоговыми органами, в которых указанные налогоплательщики состоят на учете по месту нахождения обособленных подразделений и/или имущества, предусмотреть обязательность согласования соответствующими органами территориальных инспекций свои решения с налоговыми органами по месту учета головных организаций.

Считаем целесообразным предусмотреть административную и имущественную ответственность налоговых органов и их должностных лиц за принятие необоснованных решений, например, о блокировке счетов, которые могут привести к значительным убыткам компании. Это позволит оградить налогоплательщиков от незаконных действий представителей налоговых органов.

Предлагаем увеличить с 5 до 10 дней сроки истребования документов у налогоплательщиков по запросу налогового органа в рамках ст. 93 НК



РФ. Зачастую налогоплательщики не успевают предоставить тот объем документов, которые истребуются налоговыми органами в 5-дневный срок.

В качестве основания для предоставления отсрочки/рассрочки уплаты налогов предлагаем ввести «угрозу возникновения признаков несостоятельности заинтересованного лица в случае одновременной уплаты им налога». При этом налоговые органы будут самостоятельно анализировать финансовое состояние хозяйствующего субъекта при принятии соответствующего решения.

## **6. По налогу на доходы физических лиц.**

Предлагаем внести изменения в действующие положения НК РФ, предусмотрев возможность уплаты налога на доходы физических лиц из средств налогового агента в случае, когда денежных выплат недостаточно для удержания и уплаты налога с доходов, выплаченных физическому лицу в натуральной форме.

Данные положения позволят исполнить обязанность физического лица по уплате налога через налогового агента, когда натуральный доход возник после того, как физическое лицо-налогоплательщик покинул территорию РФ. Такие случаи часто возникают на практике, когда налоговый агент оплачивает счета третьих организаций за услуги в пользу физического лица, а также при выдаче призов и иных поощрений, выдаваемых при проведении рекламных компаний и иных мероприятий, направленных на формирование о реализуемых товарах, работах, услугах и т.п.

Необходимо предусмотреть упрощенный (агрегированный) порядок представления отчетности в отношении доходов, налог на которые уплачен из средств налогового агента. Это позволит сократить затраты налогового агента на подготовку справок по форме 2-НДФЛ на незначительные выплаты физическим лицам, повысить привлекательность рекламных компаний и иных информационных мероприятий, но в то же время уплатить в бюджет налог, подлежащий уплате.

Предлагаем упростить форму 6-НДФЛ, которая предусматривает необходимость указания каждой выплаты дохода физическим лицам. Для многих крупных компаний корректное заполнение данной отчетности в таком виде представляется невыполнимым без существенных финансовых вложений в расширение внутренних систем учета.

## **7. По трансфертному ценообразованию (ТЦО).**

В целях недопущения роста нагрузки на экономику (как на налогоплательщиков, так и на контролирующие органы) предлагаем повысить суммой порог признания сделки контролируемым до 3-х млрд.руб. с последующей ежегодной индексацией на уровень инфляции.

Кроме того, необходимо установить единый порог в размере 60 млн. руб. для признания контролируемыми существующих типов трансграничных контролируемых сделок вне зависимости от оснований контроля (то-

вары мировой биржевой торговли, сделки с взаимозависимыми лицами). В настоящее время контроль за трансграничными сделками со взаимозависимыми лицами начинается с 0 рублей, что накладывает существенную административную нагрузку на налогоплательщиков с точки зрения подготовки обосновывающей документации и формирования внутренних процедур контроля. Вместе с тем, ввиду несущественности сумм таких сделок (до 60 млн. руб.) потенциальные риски для бюджета также не будут значительными, однако предлагаемая мера позволит обеспечить снижение нагрузки на налоговые органы.

Считаем необходимым расширить перечень оснований для применения симметричных корректировок по операциям, осуществляемым на территории РФ с участием филиалов, постоянных представительств иностранных компаний, в случае если контролируемая сделка относится к деятельности филиала, постоянного представительства и отражена филиалом, представительством иностранной компании в составе налоговой базы по налогу на прибыль в РФ и при условии, что обе стороны сделки уплатили указанный налог в РФ.

В соответствии с действующими положениями НК РФ в случае, если общая сумма оборотов по сделкам между контрагентами превысила порог, установленный для такого вида сделок, любая сделка на минимальную сумму между ними будет являться контролируемой и по каждой из таких сделок будет необходимо предоставление документации. Это накладывает существенную административную нагрузку на налогоплательщиков с точки зрения ее подготовки и формирования внутренних процедур контроля. Вместе с тем, ввиду несущественности сумм таких сделок (например, до 10 млн. руб.) потенциальные риски для бюджета не будут значительными, однако предлагаемая мера позволит обеспечить снижение нагрузки на налоговые органы.

В связи с этим предлагаем ввести суммовый критерий существенности в целях предоставления документации по ТЦО (например, менее 5% от суммы доходов по совершенным за календарный год сделкам, но не выше 10 млн. руб.).

## **8. По транспортному налогу.**

Предлагаем внести изменения в главу 28 НК РФ, исключив положение о временном характере налогового вычета при исчислении транспортного налога на суммы, уплаченные по системе взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн (далее – система Платон) (предусмотреть возможность применения данного вычета на бессрочной основе), поскольку с введением в действие (с ноября 2015 г.) системы Платон, финансовая нагрузка на владельцев транспортных средств, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, существенно выросла.

Сегодня, по экспертным оценкам, пробег по федеральным дорогам общего пользования в среднем составляет 3–7 тыс. км в месяц, в результате сумма платы по системе Платон при тарифе 1,53 руб. за 1 км составит 55,0–128,5 тыс. руб. в год.

В случае применения тарифа по системе Платон 3,73 руб. за 1 км размер годовой платы возрастет до 134–313 тыс. руб.

При этом сумма транспортного налога для магистральных седельных тягачей в текущих условиях составляет в среднем от 14 до 36 тыс. руб. в год (с учетом предоставленного права законодательным органам субъектов Российской Федерации по изменению базовых ставок налога).

С целью снижения финансовой нагрузки на владельцев транспортных средств с разрешенной максимальной массой свыше 12 тонн Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» введен порядок, предусматривающий уменьшение транспортного налога на суммы, уплаченные в отношении таких транспортных средств по системе Платон.

Указанным Федеральным законом возможность применения установленного порядка по уменьшению исчисленной суммы транспортного налога на суммы, уплаченные по системе Платон в отношении транспортных средств с максимальной массой свыше 12 тонн, установлена на период до конца 2018 года. Начиная с 2019 года владельцы таких транспортных средств будут обязаны снова уплачивать в полном объеме установленный транспортный налог и плату по системе Платон.

Кроме того, необходимо распространить возможность применения соответствующего вычета по транспортному налогу в отношении транспортных средств, эксплуатируемых транспортными компаниями на условиях договора аренды или лизинга.

В соответствии с позицией Минфина России, налоговый вычет, установленный Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 249-ФЗ, при исчислении транспортного налога на суммы, уплаченные по системе Платон, в отношении транспортных средств, эксплуатируемых на условиях договора аренды или лизинга, не может применяться в случае, если транспортный налог уплачивается собственником, а плата по системе Платон вносится арендатором (лизингополучателем).

## **9. По страховым взносам.**

Необходимо внести изменения в главу 34 НК РФ, предусмотрев возможность применения пониженных тарифов страховых взносов в отношении налогоплательщиков, применяющих специальный режим налогообложения в виде единого налога на вмененный доход (в отношении автотранспортных услуг по перевозке пассажиров и грузов), а также исключить положения по временному характеру таких тарифов для налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы (предусмотреть возможность применения пониженных тарифов на бессрочной основе).

В настоящее время пониженные тарифы страховых взносов предусмотрены, в частности, в отношении компаний, применяющих упрощенную систему налогообложения или патентную систему налогообложения при осуществлении установленных видов деятельности, в том числе при оказании автотранспортных услуг. При этом такая возможность в отношении субъектов малого предпринимательства, применяющих ЕНВД, не предусмотрена.

Кроме того целесообразно снизить уровень обложения страховыми взносами фонда оплаты труда субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность. В частности, предлагается установить механизм применения налогового вычета за счет освобождения от обложения страховыми взносами части суммы заработной платы, выплачиваемой такими компаниями своим работникам (например, в размере 3 МРОТ ежемесячно).

### **Предложения ТПП РФ по реформированию системы уплаты неналоговых платежей**

Проработка вопроса о необходимости систематизации и обобщения неналоговых платежей вытекает из доклада Минэкономразвития России в Правительство РФ от 10 апреля 2015 года № 8865-ОФ/Д26и, а также из протокола совещания у Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева от 1 июня 2015 года № ДМ-П13-48пр.

Осенью 2015 г. Торгово-промышленной палатой РФ проведён опрос хозяйствующих субъектов об оценке ими бремени и порядка взимания неcodифицированных публичных платежей. Среди участников опроса – представители крупного, среднего и малого бизнеса, предпринимательских объединений.

Ответы касались как широкого круга экономических субъектов, так и конкретных отраслей, по которым проведено углублённое исследование (недропользование; инновации, связанные с патентованием; внешнеэкономическая деятельность; деятельность операторов связи общего пользования; деятельность, связанная с уплатой взносов в профессиональные объединения и организации саморегулирования).

В марте 2016 года Президент РФ В.В. Путин на VII Съезде ТПП РФ дал поручение Правительству РФ до 1 ноября 2016 года разработать с участием Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, ведущих объединений предпринимателей и утвердить план мероприятий, предусматривающих в том числе систематизацию и формирование единого перечня неналоговых платежей, закрепление в законодательстве Российской Федерации единых правил установления, исчисления и взимания таких платежей, а также повышение эффективности их администрирования.

#### **1. Предпосылки возникновения неналоговых платежей, их правовая природа и признаки.**

Принятие Налогового кодекса РФ и дальнейшие его изменения сделали взимаемые в соответствии с ним налоги и сборы в целом эффективными

с точки зрения отдачи затрат предпринимателей и всего общества на внесение принудительных публичных платежей. Важными и признанными достижениями стали уменьшение количества разновидностей налогов и сборов, повышение сбалансированности и прозрачности процедур их взимания.

Однако помимо налогов и сборов, установленных Налоговым кодексом РФ, т.е. кодифицированных публичных платежей, в нашей стране установлено несколько десятков разновидностей платежей, аналогичных налогам и сборам, закреплённым Налоговым кодексом РФ, в их существенных признаках.

Такие иные платежи иногда не вполне корректно называют неналоговыми. Это название искажает суть платежей, поскольку их «неналоговый» характер заключается не в их сути, а в их формальном закреплении вне Налогового кодекса РФ. Поэтому предлагается такие платежи условно называть «некодифицированные публичные платежи».

Например, признаки принудительности и публичности очевидны для подавляющего большинства платежей, взимаемых в бюджетную систему вне рамок Налогового кодекса РФ (социальные взносы, плата за негативное воздействие на окружающую среду, различные платежи за природопользование, таможенные платежи и т.д.). Бюджетные платежи, имеющие признаки принудительности и публичности, отличаются этими признаками от гражданско-правовых доходов бюджетов (например, от платы за пользование земельными участками, иным подобным имуществом публично-правовых образований).

Порядок установления и взимания указанных бюджетных платежей либо никогда не устанавливался Налоговым кодексом РФ (например, плата за негативное воздействие на окружающую среду), либо устанавливался в рамках Налогового кодекса РФ, а равно положениями, к которым в Налоговом кодексе РФ имелась отсылка, но затем был выведен в специальное законодательство (социальные взносы, таможенные платежи и др.) в рамках наметившейся «декодификации» публичных платежей (выведения их из состава Налогового кодекса РФ).

Помимо принудительных публичных платежей, взимаемых в бюджетную систему, платежи такого рода могут взиматься и во внебюджетном порядке.

Например, организации саморегулирования и иные профессиональные объединения могут взимать принудительные публичные платежи, если без их уплаты лицо не может состоять в объединении, лишаясь доступа к сфере деятельности, или ограничено во влиянии на решения, определяющие условия ведения этой деятельности (проявление принудительности платежа), и при этом организация-получатель имеет исключительные полномочия в своей сфере деятельности (проявление публичности платежа).

Платежи, аналогичные закреплённым Налоговым кодексом РФ налогам и сборам, т.е. некодифицированные публичные платежи, определяются таким же набором признаков, как у закреплённых Налоговым кодексом РФ налогов и сборов. Помимо принудительности и публичности, такими признаками являются:

- безвозвратность (т.е. платёж не является залоговым или иным подобным взносом, возвращаемым при выполнении определённых условий);
- ординарность (т.е. платёж не является санкцией за правонарушение).

Оценка тяжести для предпринимателей бремени лишь налогов и сборов, предусмотренных Налоговым кодексом РФ, без оценки некодифицированных публичных платежей, не даёт полного и достоверного представления о тяжести бремени уплаты всего комплекса публичных платежей.

## **2. Основные подходы к выявлению неналоговых платежей и к оценке их эффективности.**

Неналоговые платежи могут иметь разнообразные названия (сбор, взнос, отчисления, плата и т.п.). Вместе с тем, существо платежа определяется его существенными признаками (содержанием). Из этого подхода исходит Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 апреля 1997 г. № 6-П, Определениях от 13 ноября 2001 г. № 239-О, от 9 апреля 2002 г. № 82-О.

Также некодифицированные публичные платежи могут различаться по ряду параметров установления и взимания, включая:

- уровень установления и взимания (федеральный, региональный, местный);
- статус администратора (орган государственной власти, местного самоуправления, государственное или муниципальное учреждение, предприятие; организация, основанная на частной собственности, – общественное объединение, иная общественная организация, хозяйственное общество и т.п.);
- обусловленность внесением платежа осуществления юридически значимых или фактических действий либо отсутствие такой обусловленности;
- предназначенность для покрытия каких-либо возникающих в связи с действиями или деятельностью плательщика затрат либо для изъятия части дохода плательщика в целях финансирования публичных задач;
- порядок уплаты (единовременно либо периодически);
- порядок зачисления (на казначейский счёт или на банковский счёт администратора платежа).

Эффективность некодифицированных публичных платежей можно оценить по тем же признакам, что и эффективность налогов и сборов.

Общественные издержки необоснованно высоки, прежде всего, если платёж требует на своё взимание столько же, сколько приносит, и нет дополнительных социально-экономических выгод от его взимания.

Также необоснованно высоки общественные издержки от «задвоения» платежей (взимания нескольких платежей в одной и той же ситуации) или от произвольных различий порядка взимания схожих платежей. Подобные вопросы ставятся, например, в отношении социальных взносов и портовых сборов.

Множественность платежей и процедур их взимания может быть оправдана, но не всегда и лишь в разумных пределах. Зачастую достаточно закрепить особенности, сохранив суть общих правил. Чрезмерное разномножение платежей и процедур их взимания, тем более на уровне исполнительной власти, без сдержек со стороны высшей правотворческой и представительной власти, так же вредно, как унификация, не адаптированная под запросы практики.

Наконец, общественные издержки неэффективны, если не обеспечено целевое расходование собранных средств. Подобные проблемы неоправданно отвлекают ресурсы предпринимателей, снижают инвестиционную привлекательность страны, тормозят предпринимательскую активность и экономический рост.

### **3. «Дорожная карта» по совершенствованию системы уплаты неналоговых платежей.**

28 октября 2016 года Первым заместителем Председателя Правительства РФ И.И. Шуваловым утвержден План мероприятий («дорожная карта») по систематизации неналоговых платежей и формированию единого перечня неналоговых платежей, закреплению в законодательстве РФ единых правил установления, исчисления и взимания таких платежей, а также повышению эффективности их администрирования.

Планом, в частности, предусмотрено поручение Минфину России и Минэкономразвития России до декабря 2016 года внести изменения в законодательство РФ (вид документа – проект федерального закона), предусматривающие:

- общие требования к порядку исчисления и размерам платежей;
- определение сроков, ранее которых и позднее которых в текущем году платежи не могут быть введены;
- недопустимость придания федеральным законам, вводящим новые платежи или ухудшающим положение бизнеса, обратной силы;
- обязательность проведения оценки социально-экономических последствий для бизнеса при принятии проектов актов о введении новых платежей или изменения характеристик действующих платежей;
- включение информации обо всех платежах в реестр платежей, который с июня 2017 года будет вести Минфин России и пр.

Реализация положений «дорожной карты» также предполагает до принятия закона, регулирующего систему уплаты неналоговых платежей, распоряжением Председателя Правительства РФ наложить мораторий на введение новых платежей (за исключением налогов, таможенных пошлин, страховых взносов), уплачиваемых бизнесом.

Реализация Плана позволит выполнить подпункт «е» пункта 1 Перечня поручений Президента В.В. Путина от 25 марта 2016 года № Пр-532, данных по итогам VII Съезда ТПП РФ Правительству РФ.

## ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ

(«дорожная карта») по систематизации и формированию единого перечня неналоговых платежей, закрепление в законодательстве Российской Федерации единых правил установления, исчисления и взимания таких платежей, а также повышение эффективности их администрирования

№ п/п	Наименование мероприятия	Вид документа	Срок	Ответственные исполнители	Ожидаемый результат
1	<p>Введение моратория на установление новых уплачиваемых субъектами предпринимательской деятельности платежей, формирующих доходы бюджетов (за исключением налогов и сборов, таможенных и иных пошлин, страховых взносов на обязательное социальное страхование), а также платежей, остающихся в распоряжении государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, выполняющих государственные функции, до принятия федерального закона, устанавливающего общие требования к порядку их исчисления, размерам и срокам введения в действие.</p>	<p>Поручение Правительства Российской Федерации</p>	<p>Ноябрь 2016 г.</p>	<p>Минэкономразвития России</p>	<p>Обеспечение неизменности фискальной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности</p>
2	<p>Проведение инвентаризации существующих уплачиваемых субъектами предпринимательской деятельности платежей, формирующих доходы бюджетов или остающихся в распоряжении государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, выполняющих государственные функции</p>	<p>Доклад в Правительство Российской Федерации</p>	<p>Ноябрь 2016 г.</p>	<p>Минфин России Минэкономразвития России ТПП России РСПП</p>	<p>Формирование перечня неналоговых платежей, уплачиваемых субъектами предпринимательской деятельности</p>



№ п/п	Наименование мероприятия	Вид документа	Срок	Ответственные исполнители	Ожидаемый результат
3	Установление в Бюджетном кодексе Российской Федерации положений о реестре государственных и муниципальных платежей, в котором будут учитываться все платежи, формирующие доходы бюджетов, а также платежи, остающиеся в распоряжении государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, выполняющих государственные функции	Проект федерального закона	Декабрь 2016 г.	Минфин России Минэкономразвития России	Определение общих подходов к учету платежей, формирующих доходы бюджетов, и платежей, остающихся в распоряжении государственных и муниципальных учреждений
4	Внесение изменений в Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, предусматривающих указание в пояснительных записках к проектам актов, вносимых в Правительство Российской Федерации и предусматривающих установление новых или изменение действующих платежей, уплачиваемых субъектами предпринимательской деятельности, социально-экономических последствий таких актов	Постановление Правительства Российской Федерации	Февраль 2016 г.	Минфин России Минэкономразвития России ТПП России РСПП	Установление требований о проведении оценки экономической эффективности предлагаемых решений

№ п/п	Наименование мероприятия	Вид документа	Срок	Ответственные исполнители	Ожидаемый результат
5	<p>Внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• общие требования к порядку исчисления и размерам платежей, формирующих доходы бюджетов (за исключением налогов и сборов, таможенных и иных пошлин, страховых взносов на обязательное социальное страхование), а также платежей, остающихся в собственном распоряжении государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, выполняющих государственные функции;</li> <li>• определение сроков, ранее которых и позднее которых в текущем году платежи не могут быть введены;</li> <li>• недопустимость придания федеральным законам, устанавливающим новые платежи или ухудшающим положение плательщиков, обратной силы;</li> <li>• зачисление в доходы бюджетов всех обязательных безвозмездных платежей;</li> <li>• обязательность проведения оценки социально-экономических последствий для субъектов хозяйственной деятельности, проектов актов, направленных на введение в действие новых платежей, и изменение основных характеристик действующих;</li> </ul>	Проект федерального закона	Декабрь 2016 г.	Минфин России, Минэкономразвития России	Закрепление единых принципов установления и взимания неналоговых платежей субъектов предпринимательской деятельности, а также их систематизация, унификация

№ п/п	Наименование мероприятия	Вид документа	Срок	Ответственные исполнители	Ожидаемый результат
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• включение информации обо всех установленных законодательством Российской Федерации платежах в реестр государственных и муниципальных платежей;</li> <li>• возможность взимания и оставления в распоряжении негосударственных организаций платежей, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг, только в случаях установленных федеральными законами.</li> </ul>				
<b>6</b>	Принятие приказа Минфина России, устанавливающего порядок и правила ведения реестра государственных и муниципальных платежей	Приказ Минфина России	Апрель 2017 г.	Минфин России, Минэкономразвития России	Установление требований к составу информации, включаемой в реестр государственных и муниципальных платежей, порядок его формирования и ведения
<b>7</b>	Формирование реестра государственных и муниципальных платежей с использованием информационных ресурсов, применяемых для формирования реестра источников доходов федерального бюджета	Нормативный акт	Июнь 2017 г.	Минфин России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти	Обеспечение учета платежей, установленных законодательством Российской Федерации и свободный доступ к информации о таких платежах

Торгово-промышленная палата РФ поддерживает подготовку **проекта федерального закона о порядке установления, исчисления и взимания обязательных публичных платежей**, в котором целесообразно предусмотреть следующее:

- Перечень признаков неналоговых платежей, согласно которому будет сформирован реестр платежей.
- Порядок введения обязательных публичных платежей, в том числе определения размера ставок, порядка исчисления, сроков уплаты, объекта и базы для исчисления платежа и других основных элементов платежа устанавливаются только законодательными актами.
- Статус обязательных публичных платежей, по которым администратором является не орган исполнительной власти (например, плата за обязательное членство в СПО).
- Акты законодательства об обязательных публичных платежах вступают в силу не ранее чем по истечении четырех месяцев со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного периода их уплаты. Акты законодательства об обязательных публичных платежах, вводящие платежи, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее шести месяца со дня их официального опубликования.
- Заблаговременное принятие подзаконных актов, включая формы документов, – минимум за четыре месяца до вступления в силу решения.
- Акты законодательства об обязательных публичных платежах, устанавливающие платежи, повышающие ставки, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства об обязательных публичных платежах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение плательщиков платежей, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством об обязательных публичных платежах, обратной силы не имеют.
- Единые принципы администрирования по аналогии с Налоговым кодексом РФ (система досудебного рассмотрения споров, информирование плательщиков, официальные разъяснения и т.д.).
- Установление срока, с наступлением которого ни на кого не может быть возложена обязанность вносить платеж, аналогичный налогам и сборам, который не предусмотрен НК РФ и не включен в реестр обязательных платежей (например, 1 января 2018 г.).

## **РАЗДЕЛ 9. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

### **Инвестиционная политика**

Деятельность, направленная на содействие привлечению инвестиций в экономику регионов России, является одной из стратегических приоритетов работы ТПП РФ. Её основу составляет кадровый и ресурсный потенциал всей системы ТПП РФ, а также сотрудничество с экспертным сообществом, институтами развития, регулярные контакты с посольствами, торгово-экономическими миссиями, представительствами крупных зарубежных компаний, банков и фондов. Всё это позволяет формировать инвестопроводящую инфраструктуру ТПП РФ как единую систему содействия привлечению инвестиций в регионы.

Эффективность этой деятельности ТПП РФ во многом зависит от решения комплекса макроэкономических проблем, напрямую влияющих на инвестиционную привлекательность России. Основными факторами, ограничивающими инвестиционную активность бизнеса и способствующими оттоку капитала, являются:

- низкие цены на сырьё и другие традиционные товары российского экспорта, прогнозы увеличения которых представляются весьма спорными;
- отсутствие перспектив устойчивого роста экономики в краткосрочной и среднесрочной перспективе, неоднократно подтвержденное руководством финансово-экономического блока Правительства и Центрального банка РФ;
- высокая волатильность курса рубля;
- ограничения доступа крупных российских компаний на зарубежные рынки капитала;
- общая неопределенность в связи с сохраняющейся геополитической напряженностью и неубедительностью экономической политики государства.

Восстановление инвестиционного процесса на докризисном уровне возможно лишь при задействовании системных и эффективных мер государственной поддержки. Одной из главных целей деятельности государственных органов в инвестиционной сфере должна стать законодательная поддержка инициатив по созданию такой модели российской экономики, которая бы обладала долгосрочным потенциалом динамичного и устойчивого роста.

Так, для устойчивого развития российской экономики на основе новой модели качественного роста необходимо увеличивать размеры инвестиций с текущего уровня около 20 процентов ВВП до 27 % к 2018 году. Именно эта величина определена в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Особое внимание необходимо уделить внутренним инвестициям. Так, сбережения населения и отечественных предприятий на счетах российских банков следует трансформировать рыночными методами в инвестиции, в доступные кредиты для бизнеса, направленные на развитие реального производства.

Опыт работы ТПП России по содействию привлечению инвестиций в проекты российских предприятий показывает, что конечная ставка на уровне 10% для получателей средств обеспечивает, в лучшем случае, поддержание производства на текущем уровне.

Активные инвестиции в новые проекты начинаются при ставке ниже 8%, а ставкой, близкой к оптимальной, является 5% эта та ставка, по которой кредитует производственные предприятия Фонд развития промышленности, капитализация которого, по нашему мнению, должна быть кратно увеличена.

Финансовая система сейчас устроена таким образом, что банкам неинтересно финансировать производство. Очевидно, что в сложившейся ситуации необходимо разделение банков на категории: коммерческие и инвестиционные. Последние должны находиться в более либеральной среде (меньшие требования к капиталу, рискам, резервам, квалификации персонала, раскрытию информации).

Таким образом, на практике должна быть реализована модель финансового сектора, в соответствии с которой коммерческие (универсальные) банки как основа платежной системы и социальной стабильности должны принимать на себя меньшие риски, обслуживая, прежде всего, массовую розницу и те сегменты экономики, которые носят более традиционный и устойчивый характер (например, крупный бизнес, имеющий сниженные риски).

Что касается инвестиционных банков, то они, будучи менее регулируемы, могли бы брать на себя более высокие риски, финансируя инновационный сектор экономики (кроме сектора венчурных инвестиций), быстро растущие компании, вывод их на финансовый рынок, процессы реструктуризации бизнеса. Они должны быть нацелены на потребности тех групп инвесторов, которые готовы взять на себя особенные риски, но и соответствовать ряду требований:

- иметь положительную кредитную историю;
- сумма займа должна быть обеспечена чистыми активами заявителя или предоставленным обеспечением, например, гарантией банка;
- финансируемый проект должен быть направлен на внедрение передовых технологий, создание новых продуктов или организацию импортозамещающих производств.

Таким «квази инвестиционным банком» сегодня является Фонд развития промышленности, инвестиционная декларация которого позволяет российским производственным предприятиям получать доступное финансирование (5% годовых) на относительно долгосрочный период (7 лет).

Кроме того, Банку России, совместно с органами исполнительной власти и предпринимательским сообществом необходимо продумать новый комплекс мер по повышению доступности финансов для среднего производственного бизнеса. Такими мерами, в частности, могут быть:

- пересмотр банками нормативов резервирования на возможные потери по среднему производственному бизнесу,
- смягчение требований к заемщику, самостоятельно ведущему инвестиционную деятельность по расширению или модернизации своего предприятия.

Речь не случайно именно о производственных предприятиях. Средства должны выделяться на конкретные инвестиционные проекты с высокой добавленной стоимостью (разумеется, никак не на расширение добычи сырья). Тогда активы будут расти пропорционально денежной массе, что нивелирует инфляцию. Коммерческие банки должны получать рефинансирование по кредитам по ставке 4-5% на конкретные инвестпроекты частного сектора.

### **Предложения ТПП РФ в части развития законодательства, способствующего привлечению инвестиций:**

1. Внести изменения в законодательство о промышленной политике с целью распространения принципов «дедушкиной оговорки» по налоговым и иным режимам регулирования на иные типы инвестиционных договоров, помимо специальных инвестиционных контрактов.
2. Внести изменения в часть первую и вторую Налогового кодекса РФ в части совершенствования налогового регулирования деятельности инвестиционных товариществ (уточнения порядка определения налоговой базы, порядка распределения прибыли (убытков), предоставления льготы по налогу на прибыль для создания резервов под будущие инвестиции, установления особенностей ведения налогового учета управляющими товарищами).
3. Разработать проект федерального закона о государственной поддержке проектного финансирования и о внесении соответствующих изменений в действующие законы и нормативные правовые акты.
4. Подготовить законодательные предложения по разделению банков на коммерческие и инвестиционные, в том числе в целях стимулирования участия банков в реализации инвестиционных проектов.
5. Внести изменения в законодательство, регулирующие закупки (44-ФЗ и 223-ФЗ), направленные на широкое внедрение в практику государственных и муниципальных закупок, а также закупок естественными монополиями и компаниями с государственным участием контрактов жизненного цикла, в которых в качестве основы для определения цены контракта выступает вся совокупность затрат на приобретение и последующую эксплуатацию закупаемой продукции.

6. Внести изменения в законодательство, направленные на изъятие всех обязательных требований по отчетности малого и среднего бизнеса со стороны всех ведомств, кроме налоговых органов и Росстата.
7. Внести изменения в Налоговый кодекс РФ, обеспечивающие отсрочку от уплаты всех видов налогов по всем операциям, связанным с реализацией инвестиционного проекта, до выхода производства на проектную мощность, но не более 5 лет.
8. Подготовить предложения по развитию процедуры оценки регулирующего развития законодательных инициатив, прежде всего, проектов нормативных правовых актов во втором и третьих чтениях.

## **Государственно-частное партнерство**

При существующих бюджетных ограничениях и невозможности обеспечить всех желающих доступным кредитным финансированием важным направлением деятельности становится взаимодействие государства, как гаранта стабильности условий ведения предпринимательской деятельности, а также как ответственного соисполнителя в рамках создания совместных проектов государства и бизнеса.

Одним из источников увеличения инвестиционной привлекательности российской экономики должен стать начавший действовать с 1 января 2016 года Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон, 224-ФЗ).

Принятие Закона, вместе с усовершенствованным концессионным законодательством, создало по-настоящему альтернативный государственному заказу инструментарий развития социальной, транспортной, энергетической и коммунальной инфраструктуры.

Данный Закон, с учетом сегодняшних экономических реалий, чрезвычайно своевременен; фактически, он создал правовые условия для реализации с привлечением частных инвестиций инфраструктурных проектов, предусматривающих передачу объектов публичной инфраструктуры в собственность инвестора. Таким образом, закрыт существенный пробел в законодательстве в части правового регулирования государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), что создает для потенциальных инвесторов правовую определенность и, в конечном счете, должно благотворно повлиять на инвестиционный климат в Российской Федерации.

Закон, и это является его ключевой новеллой, предусматривает возможность возникновения права частной собственности на создаваемые объекты инфраструктуры, что значительно повышает инвестиционную привлекательность проектов (впоследствии объект соглашения может быть передан частным партнером в залог финансирующей организации), а также снимает с государства часть нагрузки по содержанию отдельных объектов, сохранив при этом их функциональное назначение.



Также регламентирована процедура проведения оценки проектов на предмет их финансовой и социально-экономической эффективности, а также наличия сравнительного преимущества реализации проекта с использованием механизмов ГЧП перед его реализацией по государственному заказу. Это новелла, призвана значительно, повысить качество проектов ГЧП, обеспечить учет различных рисков реализации соглашений о ГЧП и не допустить необоснованного ущемления интересов частного партнера или же публичной стороны.

В рамках реализации 224-ФЗ создана сеть уполномоченных органов в сфере ГЧП: на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В каждом субъекте Российской Федерации определен конкретный орган исполнительной власти, а в каждом муниципальном образовании – орган местного самоуправления, ответственный за развитие государственно-частного партнерства. Причем 224-ФЗ не просто декларирует необходимость создания уполномоченных органов, а достаточно подробно регламентирует соответствующие функции, определяет порядок их реализации.

Сторонами соглашения о ГЧП являются публично-правовое образование (федерального, регионального или муниципального уровня) и частный инвестор, которым в соответствии с Законом может быть российское юридическое лицо, не находящееся под контролем Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Публичная сторона может участвовать в проекте посредством его финансирования (исключительно за счет бюджетной субсидии), а также через имущественное участие – предоставление частному партнеру объекта соглашения о ГЧП, подлежащего реконструкции, земельного, лесного участка или водного объекта, которые необходимы для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением.

Определение частного партнера для реализации проекта ГЧП осуществляется на конкурсной основе и соответствующая процедура детально регламентирована Законом. При этом предусмотрен как порядок разработки проекта в порядке частной инициативы, так и по инициативе соответствующих органов исполнительной власти или органов местного самоуправления.

В случае разработки проекта в порядке частной инициативы соответствующая информация размещается на информационном портале о торгах, и, если в течение 45 дней иной потенциальный инвестор, соответствующий всем установленным требованиям, не заявит о своей заинтересованности в реализации проекта, с частным инициатором заключается соглашение о ГЧП без проведения конкурсных процедур.

В развитие 224-ФЗ приняты 13 подзаконных актов (9 постановлений Правительства Российской Федерации, 4 приказа Минэкономразвития России).

Указанные подзаконные акты регламентируют подготовку проектов ГЧП (в том числе муниципального уровня), порядок их оценки, конкурсные процедуры, а также порядок контроля и мониторинга реализации соглашений.

В рамках работы над Федеральным законом № 224-ФЗ ТПП РФ были подготовлены поправки, в соответствии с которыми предлагалось:

- конкретизировать формы ГЧП, закрепить полномочия Правительства РФ по установлению требований к соглашениям о ГЧП,
- исключить возможность органов государственной власти субъектов РФ устанавливать порядок проведения конкурсных процедур на право заключения соглашения о ГЧП (единые подходы проведения конкурсных процедур должны быть установлены на федеральном уровне) и др.

В итоговом варианте были учтены предложения ТПП РФ, касающиеся исключения из текста законопроекта полномочий субъектов РФ по установлению порядка проведения конкурсных процедур на право заключения соглашения о ГЧП, как необоснованно существенно расширяющие полномочия региональных органов государственной власти, а также положение, устанавливающее отмену гарантий прав и законных интересов частных партнеров в случае возникновения каких либо «законных интересов других лиц», как существенно ограничивающее гарантии инвесторов.

### **Предложения ТПП РФ в части развития законодательной базы государственно-частного партнерства и инвестиционной политики:**

1. Подготовка проекта федерального закона, предусматривающего расширение перечня объектов соглашений о ГЧП и концессионных соглашений.

Нерешенность соответствующей проблемы уже привела к распространению практики фиктивного определения объектов соглашений в целях легализации возможности реализации инвестиционных проектов.

В качестве приоритетных мер видится проработка вопроса включения в перечень объектов, в отношении которых может быть заключено:

- а) соглашение о ГЧП (224-ФЗ) – объектов по производству, передаче и распределению тепловой энергии, объектов теплоснабжения;
- б) концессионное соглашение:
  - имущественных комплексов, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности;
  - имущественных комплексов, предназначенных для осуществления общественно-значимой деятельности в сфере физической культуры, массового и детско-юношеского спорта;
  - производственных объектов уголовно-исполнительной системы, зданий, строений и сооружений, предназначенных для производства, складирования, хранения и ремонта имущества уголовно-исполнительной, объектов производственной и инженерной инфраструктур таких зданий, строений и сооружений.

Также целесообразным представляется законодательное определение термина «иные объекты социально-культурного назначения». В настоящее

время соответствующее значение нормативно не определено и используется синонимично с термином «иные объекты социального обслуживания населения».

Важно отметить, что ключевым условием включения объектов в соответствующие перечни должно стать не только наличие соответствующей политической воли, а предварительно проведенная комплексная аналитическая работа по определению реальных потребностей, ключевых «точек роста» в развитии публичной инфраструктуры.

2. Подготовка проекта федерального закона, предусматривающего совершенствование порядка частной инициативы по ГЧП-проектам.

В качестве приоритетных мер видится:

- а) включение в 224-ФЗ базовых норм о необходимости компенсации частным партнером затрат инициатора проекта на подготовку предложения о реализации проекта, на основании которого было принято соответствующее решение о реализации проекта ГЧП;
- б) включение в 224-ФЗ нормы о необходимости представления инициатором проекта одновременно с направлением предложения о реализации проекта публичному партнеру выданной банком или иной кредитной организацией независимой гарантии (банковской гарантии) в объеме не менее чем один процент объема прогнозируемого финансирования проекта частным партнером (в настоящее время предусмотрена гарантия в объеме не менее чем пять процентов объема прогнозируемого финансирования проекта). При этом в обязательном порядке целесообразно определить предмет, а также срок действия соответствующей банковской гарантии.

Также целесообразно отметить, что внесенные в 224-ФЗ поправки (№ 361-ФЗ от 03.07.2016 года) требуют соответствующей корректировки и ранее принятых во исполнение 224-ФЗ подзаконных правовых актов федерального уровня;

- в) определение в 224-ФЗ порядка и, в т.ч., сроков внесения изменений в решение о реализации проекта, принятого на основании предложения, подготовленного в порядке частной инициативы, в случае, если от иных лиц поступили заявления о намерении участвовать в конкурсе на право заключения соглашения о ГЧП.

3. Подготовка проекта федерального закона, предусматривающего совершенствование процедуры рассмотрения, принятия решений о реализации и непосредственно реализации ГЧП-проектов.

В качестве приоритетных мер видится:

- а) внесение в концессионное законодательство изменений, предусматривающих принятие решений о заключении концессионного соглашения (регионального и муниципального уровня) исключительно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и главой муниципального образования;

- б) корректировка п.2 ч.2 ст. 12 224-ФЗ, определяющая существенными условиями соглашения о ГЧП сведения об эффективности проекта и наличии его сравнительного преимущества, в соответствии с положительным заключением уполномоченного органа, а также обязательства сторон по реализации соглашения с соблюдением требований по эффективности проекта и наличие его сравнительного преимущества (в настоящее время предусмотрено утверждение конкретного значения критериев эффективности проекта и значения показателей его сравнительного преимущества);
- в) внесение в 224-ФЗ изменений, предусматривающих осуществление согласования публичному партнеру конкурсной документации для проведения конкурсов на право заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве органом, ранее осуществлявшим оценку эффективности и определение сравнительного преимущества соответствующего проекта – региональным уполномоченным органом в сфере ГЧП;
- г) проработка механизма реализации уполномоченными органами и юридическими лицами обязанности публичного партнера по частичному финансированию создания частным партнером объекта соглашения, его эксплуатации и технического обслуживания, а также проработка вопроса отмены нормы 224-ФЗ об осуществлении бюджетного финансирования создания объекта соглашения, его эксплуатации и технического обслуживания исключительно за счет предоставления бюджетных субсидий (в связи с предусмотренной возможностью осуществления соответствующего полномочия публичного партнера ГУП, МУП, ГУ, МУ, государственными компаниями и т.д.);
- д) внесение в 224-ФЗ изменений, предусматривающих исключение из перечня полномочий регионального уполномоченного органа в сфере ГЧП полномочия по представлению в Министерство экономического развития Российской Федерации результатов мониторинга реализации соглашения о муниципально-частном партнерстве, планируемого или реализованного на территории муниципального образования, входящего в состав соответствующего субъекта Российской Федерации.
4. Подготовка проекта федерального закона, предусматривающего обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления каждый год до 1 февраля утверждать перечень объектов, в отношении которых планируется заключение соглашений о ГЧП (2 отдельных раздела: объекты, в отношении которых проекты ГЧП прорабатываются в рамках публичной инициативы; приоритетные объекты, в отношении которых проекты ГЧП предлагается разработать частным инвесторам в порядке частной инициативы («режим максимальной лояльности»)).

5. Внесение изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса РФ (в части совершенствования налогового регулирования деятельности инвестиционных товариществ, уточнения порядка определения налоговой базы, порядка распределения прибыли (убытков), предоставления льготы по налогу на прибыль для создания резервов под будущие инвестиции, установления особенностей ведения налогового учета управляющими товарищами).
6. Подготовка проекта федерального закона, предусматривающего техническую корректировку отдельных статей законодательства о ГЧП, например, ч. 6 ст. 12 224-ФЗ, ч. 3.1. ст. 10 224-ФЗ и т.д.

Также представляется необходимой подготовка и ежегодная актуализация позиции Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по наиболее актуальным вопросам правоприменительной практики в сфере ГЧП и инвестиционной политики, в т.ч., посредством официального толкования отдельных норм 224-ФЗ и 115-ФЗ, публикации разъяснений по выявленным правовым коллизиям и пробелам в праве.

## **РАЗДЕЛ 10. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

В апреле 2013 года был принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон), который вступил в силу 1 января 2014 года.

ТПП РФ принимала активное участие в работе над Законом на всех стадиях законотворческого процесса. В профильный Комитет Государственной Думы ко второму чтению законопроекта было направлено более чем 70 поправок. С целью их продвижения представители Палаты активно участвовали в рабочей группе профильного Комитета Государственной Думы, в рамках которой проводилась работа с текстом будущего Закона. В результате было учтено более 20 поправок, в частности:

- об участии независимых экспертов и экспертных организаций в контрактной системе;
- о централизованном информационном обеспечении контрактной системы;
- о расширении участия субъектов малого предпринимательства в процедурах закупок;
- об общественном контроле в контрактной системе;
- о заключении «контрактов жизненного цикла» (комплексных контрактов) и др.

Федеральный закон № 44-ФЗ изменил идеологию регулирования системы государственного и муниципального заказа, с одной стороны, связав государственные закупки с обеспечением государственных нужд, определяемых в соответствии с государственными программами, с другой, обеспечив регулирование полного цикла – от планирования закупки до итогового результата.

Несмотря на положительную динамику в области государственного заказа, повышение открытости системы государственных и муниципальных закупок и создание эффективных инструментов обеспечения государственных нужд, в этой сфере по-прежнему остается ряд проблем.

В частности, сохраняется очень низкий уровень доверия к рынку государственного и муниципального заказа. Подтверждением этому являются небольшие значения показателя среднего количества участников на торгах: за последнее десятилетие это среднее значение колеблется в пределах 2–2,5 участников. Такая ситуация во многом обусловлена наличием административных барьеров в этой сфере и избыточной бюрократизацией закупочных процедур: многостраничные страничные документации о закупках, жесткие сроки подачи объемного пакета документов (подготовка заявки

требует обращения в среднем в три инстанции), невозможность внести изменения в уже поданную заявку и т.д. Следует отметить, что в связи с переходом к регулированию по Федеральному закону № 44-ФЗ количество документов, которые надо предоставить для участия в торгах, в ряде случаев даже выросло.

Низкое доверие приводит к небольшому количеству участников на торгах и снижению уровня конкуренции.

С принятием Федерального закона № 44-ФЗ также не решена одна из ключевых проблем – высокий уровень коррупции в сфере государственного и муниципального заказа. Механизмы нормирования, обоснования закупки, открытости в рамках единой информационной системы пока применяются не в полной мере. Фактически не работает такой важный антикоррупционный инструмент, как общественный контроль.

Существенные коррупционные риски создает непрозрачность системы определения начальной (максимальной) цены контракта. Определение цены закупки относится к наиболее коррупционноёмким процедурам федеральной контрактной системы.

Важным векторами решения этих проблем должно стать: снятие административных барьеров участия в закупках, деbüroкратизация закупочных процедур.

В этих целях необходимо значительно упростить порядок участия бизнеса в закупках, в частности, лишить заказчиков предъявлять завышенные требования к участникам закупок, создать возможность для предоставления необходимых подтверждений не на этапе подачи заявок, а на этапе подписания или даже исполнения контракта. Особенно это касается субъектов малого и среднего предпринимательства.

Вместе с тем, важно, чтобы деbüroкратизация закупок не привела к нарушению публичного интереса и рискам поставки некачественных товаров, работ и услуг.

Совершенствования требуют также отдельные процедуры осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд.

На сегодняшний день процедура планирования не в полной мере выполняет возложенные на нее задачи: информирование потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), повышение открытости и прозрачности закупочной деятельности в целом, обеспечение конкуренции, снижение уровня коррупции в сфере закупок.

Это связано, в том числе, с тем, что содержание плана-графика слишком часто изменяется. Для решения этой проблемы необходимо изменить правила планирования, в частности, смягчить требования в части указания начальных (максимальных) цен контрактов планируемых закупок.

Кроме того, процедура планирования закупок должна быть упорядочена, для этого необходимо провести ревизию нормативных правовых актов, регулирующих процессы планирования закупок.

В целях совершенствования регулирования требований к исполнению контрактов необходимо закрепить на законодательном уровне определение «этап поставки товара, выполнения работы, оказания услуги» а также понятие «отдельный этап исполнения контракта».

Поставщики (подрядчики, исполнители) часто сталкиваются с проблемой неплатежей заказчика по исполненному контракту. Для решения данной проблемы необходимо внедрять практику авансирования и закрепить механизм обеспечения обязательной выплаты для всех участников закупки.

Должна быть усовершенствована процедура экспертизы результатов исполнения контракта.

В этих целях необходимо пересмотреть случаи обязательной экспертизы и определение действительных целей проведения такой экспертизы. В частности, необходимо исключить обязанность проведения экспертизы по низкобюджетным закупкам, а также отменить обязательность осуществления экспертизы в случае, если для результатов контракта предусмотрено проведение обязательной государственной или негосударственной «профильной» (научно-технической, медицинской, экологической, строительной и т.д.) экспертизы.

## **Совершенствование законодательства о закупках отдельных видов юридических лиц**

Вторым основополагающим документом, в рамках которого осуществляются закупки отдельными видами юридических лиц, является Федеральный закон от 18 июля 2011 г № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ).

Отсутствие в Законе № 223-ФЗ требований к способам закупок привело к тому, что заказчиками применяется более 3500 способов определения поставщика, которые зачастую маскируют закупки у единственного поставщика.

В связи с этим необходимо обязать заказчиков однозначно определять условия применения способов закупки, предусмотренных положением о закупках.

Мониторинг применения Закона № 223-ФЗ показывает наличие значительных расхождений в информации о планируемых закупках и заключенных договорах. Так, только каждый второй договор по результатам закупок размещается в реестре договоров. В связи с этим необходимо принятие мер, направленных на повышение достоверности информации о закупках, которая размещается в единой информационной системе.

Кроме того, в рамках исключения расхождений в информации о планируемых закупках и заключенных договорах, целесообразно установить минимально необходимый перечень сведений о закупке, включаемых в протокол, оформляемый по результатам закупки, обеспечивающий открытость и справедливость решений, принимаемых в процессе закупки.



В законе также должен быть предусмотрен механизм контроля выполнения заказчиками требования Федерального закона № 223-ФЗ о публикации отчетов о закупках.

В рамках повышения открытости информации о закупках, реализованных в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ, необходимо обеспечить размещение в единой информационной системе сведений об общей стоимости закупок, реализуемых с использованием всех неконкурентных способов закупки, а не только закупок, осуществленных у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), а также об общей стоимости договоров, заключенных по результатам конкурентных закупок, в рамках которых был допущен только один участник.

### **Обеспечение интересов субъектов малого и среднего предпринимательства при участии в государственных (муниципальных) закупках**

1. Одной из ключевых проблем, препятствующих встраиванию субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) в цепочки поставщиков компаний с государственным участием, является отсутствие полноценной коммуникации между крупным, средним и малым бизнесом.

У крупного бизнеса нет необходимого объема информации о потенциальных поставщиках продукции, являющихся МСП.

В свою очередь, у МСП уже сформированы «стереотипы» о невостребованности их товаров, работ и услуг, в связи с ориентацией компаний с государственным участием на поставщиков в лице собственных «дочерних» и «зависимых» обществ.

2. Также для МСП проблемой остается доступ к информации. Бизнес говорит о том, что сегодня для того, чтобы получить информацию об условиях участия в партнерских программах, о потребностях госкомпаний в поставках малого и среднего бизнеса, необходимо просмотреть тысячи сайтов, сделать такое же количество звонков.
3. По мнению бизнеса – остро стоит и проблема избыточной сложности закупочной документации от крупных компаний.
4. Болезненной для малого бизнеса является также распространившаяся практика отсутствия авансовой предоплаты по договорам с крупным бизнесом, и появившаяся практика требовать обеспечения исполнения договора (до 30% от начальной цены).
5. До сих пор не утверждены типовые условия контрактов, предусматривающие привлечение к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства в соответствии с ч. 7 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ.

Для решения указанных проблем предлагаются следующие меры.

1. Обеспечить движение МСП и крупных компаний навстречу друг другу в области промышленного производства и высокотехнологичных услуг можно только при наличии механизмов стимулирования, прежде всего, крупных компаний к такому сотрудничеству:
  - наличие специализированной инфраструктуры, выступающей связующим звеном между МСП и крупными промышленными компаниями, позволяющей снизить издержки МСП на изготовление опытных партий;
  - должны быть закреплены нормы, предоставляющие преференции тем крупным компаниям, которые «выращивают» малого партнера, создают условия для взаимодействия с ним, встраивают его в свои производственно-сбытовые процессы.
2. Предусмотреть инструменты, позволяющие малым и средним предприятиям участвовать в государственном оборонном заказе.
3. Предусмотреть механизмы расширения доли участия МСП в закупках государственных компаний.
4. Расширить участие представителей бизнеса в совещательных органах госкомпаний по вопросам работы с МСП. Эту работу необходимо наладить не только на федеральном, но и на региональном уровнях.
5. Предусмотреть установление обязательного условия об оплате заказчиком поставленного товара (выполненной работы) субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям в течение десяти дней (соответствующий законопроект разработан ТПП РФ).

## **РАЗДЕЛ 11. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

### **Общая оценка ситуации**

В условиях глобальной экономики и повышения конкурентоспособности Российской Федерации как международного игрока, основными векторами промышленной политики России должны стать развитие промышленной инфраструктуры, снижение зависимости от импортной продукции и поддержка высокотехнологичного экспорта.

Расширение политики импортозамещения дает возможность предпринимательскому сообществу совместно с органами государственной власти активно прорабатывать технологические направления и рынки, освоение которых позволит России занять достойное место в мировой экономике.

Расширение инструментов поддержки российских промышленных предприятий и расширение несырьевого экспорта должны внести положительный вклад в динамику промышленного производства и повышение качества экспортной продукции.

Основой для развития отечественной промышленности является Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – Закон о промышленной политике), вступивший в силу 30 июня 2015 года, в рамках которого установлено несколько действенных механизмов поддержки предприятий промышленности.

Принятие Закона о промышленной политике было настоящим прорывом, важным достижением делового сообщества: именно Торгово-промышленная палата Российской Федерации более 10 лет назад стала инициаторами его разработки.

Закон вступил в силу, когда в стране сложилась потребность в тщательно выверенной, опирающейся на отечественный потенциал стратегии поддержки промышленного сектора, нацеленной на последующее энергичное развитие российской экономики.

Закон о промышленной политике является базисным для становления новой модели экономического роста России и национального бизнеса, знаковым для их качественного развития. В нем определяются цели, задачи и принципы промышленной политики, участники формирования промышленной политики и ее реализации, их полномочия, территориальные аспекты развития промышленности, особенности промышленной политики в оборонно-промышленном комплексе, а также регулируются отношения, возникающие между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности.

Важная роль поддержки субъектов промышленной деятельности и формирования инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности отведена государственным фондам развития промышленности,

которые могут оказывать как финансовую поддержку, так и иные виды поддержки, предусмотренные Законом.

Есть первые положительные результаты реализации Закона. Так, в целях стимулирования инвестиций в создание и модернизацию промышленного производства на территории РФ путем предоставления инвесторам отраслевых льгот и преференций, а также обеспечения стабильных условий ведения бизнеса при условии выполнения инвестором обязательств по созданию и (или) модернизации промышленного производства Законом о промышленной политике установлены особенности заключения специального инвестиционного контракта (СПИК, контракт).

СПИК фиксирует обязательства инвестора (освоить производство промышленной продукции в предусмотренный срок) и Российской Федерации или её субъекта (гарантировать стабильность налоговых и регуляторных условий и предоставить меры стимулирования и поддержки).

Срок действия контракта равен сроку выхода проекта на операционную прибыль плюс 5 лет, но не более 10 лет. Кроме того, в Закон включена «дедушкина оговорка», устанавливающая норму о неприменении в отношении инвестора нового законодательства, ухудшающего его положение.

Отметим также, что на основании статьи 11 Закона о промышленной политике создан Фонд развития промышленности (ФРП).

Имеется успешный опыт взаимодействия системы ТПП с Фондом в части отбора и экспертизы инвестиционных проектов, претендующих на финансирование из средств Фонда.

Фонд активно работает с регионами, серьезную помощь ФРП оказывает ТПП России и региональные торгово-промышленные палаты, знающие бизнес на своей территории.

Инвестиционная декларация Фонда, как показала практика его работы в 2015–2016 годах, позволяет российским производственным предприятиям получать доступное финансирование новых проектов в размере 5% годовых на относительно долгосрочный, до 7 лет, период.

Позитивный опыт ФРП необходимо масштабировать и тиражировать, давая ему также возможность финансирования оборотных средств предприятий. Благодаря этому Фонд может стать значимым институтом финансирования промышленности.

В рамках реализации Закона о промышленной политике, по мнению ТПП РФ и бизнеса, необходимо кратное увеличение (с 20–40 млрд. рублей до 150–200 млрд. рублей) объёма Фонда развития промышленности.

По мнению ТПП РФ, в Закон о промышленной политике следует внести ряд дополнений в части его понятийного аппарата: «технологический коридор», «технологическая платформа», «технологическая долина (кластер)», «российская промышленная продукция».

Так, понятие «технологический коридор» описывает комплекс, совокупность обязательных, последовательно повышаемых во времени требований, предъявляемых к техническим параметрам используемых технологий,

продукции и услуг, а также мер стимулирования и поддержки выполнения субъектами промышленной деятельности указанных требований.

С помощью «технологических коридоров» возможно регулировать как постепенное вытеснение устаревших технологий, так и эффективность использования природных ресурсов, безопасность продукции (услуг) для экологии и здоровья населения.

Под «технологической платформой» понимается совокупность организационно-экспертного, методического, аналитического, информационного сопровождения работ по созданию и внедрению технологий моделирования и эксплуатации высокотехнологичных систем на всех этапах жизненного цикла продукции.

К «технологической долине (технологическому кластеру)» можно было бы отнести совокупность научных, научно-образовательных учреждений и производств в рамках реализации прорывных технологических направлений.

К «русской промышленной продукции» следует отнести товары, работы и услуги, производимые на основе отечественных разработок и технологий (а не по признаку территориальной принадлежности).

## **Совершенствование законодательства о стратегическом планировании**

Палата активно сопровождала на стадии «нулевого чтения» и при рассмотрении в парламенте Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Закон важен при формировании основ стратегического планирования развития экономики России, включая проведение государством промышленной политики.

Палата полагает, что можно вернуться к практике разработки и применения Правительством Российской Федерации, Минпромторгом и Минэкономразвития межотраслевых балансов в рамках стратегического и индикативного планирования для стимулирования роста тех или иных отраслей промышленности.

В развитие положений Закона ТПП России предлагает инициировать разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в части дополнения его понятиями «межотраслевой баланс», «топливно-энергетический баланс», «транспортно-экономический баланс».

В статьях 24 и 26 действующей редакции Закона о стратегическом планировании упомянуты балансы по основным видам экономической деятельности и институциональным секторам экономики, а также показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур. Однако эти понятия в Законе не определены и не детализированы.

«Межотраслевой баланс» законопроект, подготовленным ТПП РФ, определяется как система макроэкономических показателей, всесторонне характеризующих структуру экономики РФ.

«Топливо-энергетический баланс» определяется проектом как система показателей, описывающих комплексный материальный баланс, охватывающий совокупность взаимозаменяемых топливо-энергетических ресурсов.

Согласно законопроекту «транспортно-экономический баланс» – система показателей, выражающих соотношение между объемами производства (потребления) того или иного продукта в географическом разрезе и предоставляющих возможность определить потребность в транспортных услугах.

Актуальность предложенных изменений заключается в том, что межотраслевой баланс в качестве инструмента анализа и прогнозирования позволяет рассматривать экономику как единый комплекс. В этом комплексе макроэкономические показатели формируются под воздействием связей, сложившихся между различными видами деятельности, текущим уровнем затрат, фактической структурой конечного потребления. Это позволяет оценить влияние происходящих в национальной экономике процессов, как на сами задействованные хозяйственные сектора, так и общую макроэкономическую ситуацию в стране.

Межотраслевые расчеты могут быть успешно использованы при обосновании значимости тех или иных секторов экономики, необходимости изменения государственной инвестиционной политики, политики в области налогообложения, при формировании общих рынков энергоносителей Евразийского экономического пространства и т.д.

Возможности межотраслевого прогнозирования, связанные с анализом взаимного влияния секторов экономики, позволяют использовать его в качестве дополнительного инструмента согласования позиций государства и бизнеса.

Следует обеспечить необходимый уровень открытости официальной статистической и прогнозной информации о межотраслевых связях и структурных пропорциях российской экономики. Поэтому формирование информационной системы о структуре затрат, структуре образования конечного спроса и добавленной стоимости дает возможность использовать межотраслевой баланс как способ прогнозирования для решения проблем, связанных с согласованием стратегий развития различных секторов экономики.

Систематическое использование межотраслевых прогнозных исследований имеет важное значение при выработке стратегических решений, связанных с развитием элементов национальной экономики, прежде всего, транспортного и энергетического секторов, инфраструктурного строительства и промышленности.

Принятие предложенных изменений в Закон, по мнению Палаты, будет способствовать повышению обоснованности и эффективности стратегического планирования и прогнозирования в Российской Федерации в интересах роста отечественной экономики.

## **Предложения ТПП РФ в части развития законодательства, способствующего развитию промышленного производства**

1. Внести изменения в Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» в части законодательного закрепления таких понятий, как «технологический коридор», «технологическая платформа», «технологическая долина (кластер)», «российская промышленная продукция».
2. Продолжить разработку предложений по налоговому стимулированию промышленного производства.
3. Продолжить участие в подготовке и экспертизе нормативных актов, предусматривающих дополнительные меры поддержки промышленных предприятий в рамках реализации Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации».

## **РАЗДЕЛ 12. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

### **Общая оценка ситуации**

В Российской Федерации в сфере таможенного регулирования действуют следующие федеральные законы:

- «О ратификации Договора о Таможенном кодексе Таможенного союза»;
- «О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009 года»;
- Федеральный закон от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», разработанный в связи с принятием Таможенного кодекса Таможенного союза и отменой действия Таможенного кодекса РФ.

Основная цель данного Закона – приведение национального законодательства в соответствие с положениями Кодекса. В частности, Законом определены основные принципы перемещения товаров при их ввозе (вывозе) в РФ и перевозке по территории РФ под таможенным контролем, правила определения страны происхождения товара, а также порядок применения таможенных процедур в условиях функционирования Таможенного союза.

Законом предусмотрены меры, направленные на реализацию ключевых задач модернизации российской экономики и поддержку высокотехнологичных и инновационных производств:

- упрощение процедуры при экспорте высокотехнологичного оборудования и импорте комплектующих для его создания;
- минимизация административной нагрузки при сохранении качества и эффективности осуществления таможенного контроля для производственных предприятий – уполномоченных экономических операторов;
- облегченный порядок международного обмена научными и коммерческими образцами, ввоза запасных частей для ремонта транспортных средств иностранного производства.

Сокращены сроки выпуска товара в соответствии с Таможенным кодексом Таможенного союза: товар должен быть выпущен в течение 2 дней со дня регистрации декларации, а товар, не облагаемый вывозными пошлинами, в течение 4 часов.

Большое значение для участников внешнеэкономической деятельности имеет Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части главы 16 «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил)».

В рамках реализации Национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства РФ от 26 сентября 2013 года № 1721-р



План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование таможенного администрирования», призванный упростить порядок перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза при их ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации.

Основным форматом участия Палаты в развитии законодательства в таможенной сфере является Совет ТПП России по таможенной политике, на заседаниях которого с участием представителей ФТС России обсуждаются наиболее актуальные, носящие системный характер вопросы этой сферы.

Эксперты Совета активно участвуют в процедуре оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов в таможенной сфере.

Так, например, в 2015 году было рассмотрено порядка 90 проектов нормативных правовых актов (НПА). Основная часть поступающих проектов НПА разрабатывается в рамках реализации «дорожной карты» «Совершенствование таможенного администрирования» и направлена на улучшение таможенного законодательства.

С участием экспертов Совета были подготовлены и направлены замечания и предложения ТПП России по проектам:

- постановления Правительства Российской Федерации «О порядке определения гарантийного объединения, которому предоставлено право выдавать книжки МДП и предоставлять гарантии в соответствии с положениями Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Конвенция МДП, 1975)»;
- федерального закона «О внесении изменений в главу 19, статьи 4.5, 23.8, 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;
- приказа ФТС России «О внесении изменений в особенности таможенного транзита в отношении товаров, перемещаемых морским транспортом, установленные приказом ФТС России от 1 марта 2013 г. № 372»;
- приказа ФТС России «Об утверждении Порядка декларирования таможенной стоимости товаров, вывозимых из Российской Федерации» и др.

В рамках законотворческой деятельности Советом были подготовлены:

- замечания и предложения ТПП России по проекту федерального закона № 822516-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», направленные в Государственную Думу;
- предложения о внесении изменений в часть 8 статьи 321 Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (в части исключения нормы о подаче временных таможенных деклараций при декларировании природного газа, перемещаемого трубопроводным транспортом, при вывозе газа в государства-члены Таможенного союза);

- замечания по проекту федерального закона № 768260-6 «О внесении изменений в статью 100 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

На протяжении последних лет на площадке Евразийской экономической комиссии ведется работа по разработке новой редакции Таможенного кодекса ЕАЭС. ТПП России активно участвует в этой работе, делегируя в соответствующие рабочие органы экспертов из числа членов Совета.

Распоряжением Евразийского межправительственного совета от 12 августа 2016 года № 13 проект Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза направлен на внутригосударственное согласование его членами.

В приложениях к проекту Договора приводятся:

Таможенный кодекс Евразийского экономического союза;

Перечень международных договоров, входящих в право Евразийского экономического союза, прекращающих действие в связи с вступлением в силу Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза;

Перечень положений международных договоров, входящих в право Евразийского экономического союза, которые признаются утратившими силу в связи с вступлением в силу Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза.

Проект Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза предполагается к подписанию на заседании Высшего Евразийского экономического совета в декабре 2016 года.

Вступление в силу нового Кодекса, окажет существенное влияние на систему таможенного регулирования в Российской Федерации и повлечет за собой большое количество изменений в российское таможенное законодательство.

## **Предложения ТПП РФ в части развития таможенного законодательства**

Приоритетными направлениями для совершенствования законодательства в таможенной сфере, по мнению ТПП России и экспертов Совета ТПП РФ по таможенной политике, являются:

- создание национального механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности;
- упрощение таможенных процедур;
- упрощение таможенного законодательства, в т.ч. сокращение количества нормативных актов путем их ревизии и отмены тех, которые на практике оказались неэффективными;
- совершенствование правил и процедур административной ответственности за правонарушения в таможенной сфере.

## **РАЗДЕЛ 13. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫСТАВОЧНО-ЯРМАРОЧНОЙ И КОНГРЕССНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **Общая оценка ситуации**

Нормативное правовое регулирование выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации осуществляется комплексом федеральных законов и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, регламентирующих отдельные стороны и элементы выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности.

К международным документам, регулирующим выставочно-ярмарочную и конгрессную деятельность, участницей которых является Российская Федерация, относятся:

- Парижская конвенция 22 ноября 1928 г. о международных выставках;
- Соглашение с государствами-участниками СНГ «О развитии выставочно-ярмарочной деятельности в Содружестве Независимых Государств» от 26 мая 1995 г.;
- Соглашение о взаимодействии в области рекламно-выставочной деятельности в сфере военно-экономического сотрудничества между государствами – членами Организации Договора о коллективной безопасности (г. Душанбе, 6 октября 2007 г.);
- Концепция рекламно-выставочной деятельности в области военно-экономического сотрудничества государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности (г. Бишкек, 6 октября 2011 г.);
- Таможенная конвенция о карнете А.Т.А. (Admission Temporaire – Temporary Admission) для временного ввоза товаров (Брюссель, 6 декабря 1990 г.);
- Конвенция о временном ввозе (Стамбул, 26 июня 1990 г.);
- двусторонние соглашения Российской Федерации о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве с иностранными государствами, содержащие отдельные положения, касающиеся выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности.

Ряд федеральных органов исполнительной власти (Минобрнауки России, Минздрав России, Минприроды России, Минпромторг России, Минкомсвязь России, Минспорт России, ФСВТС России, Роскосмос и др.) сформировали ведомственную нормативную правовую базу проведения соответствующих отраслевых выставок.

Участие российских организаций в выставках продукции военного назначения регулируется законодательством Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами (далее – ВТС). Полномочия по контролю и надзору за рекламно-выставочной деятельностью в области ВТС осуществляет ФСВТС России.

Действуют также соглашения о сотрудничестве между территориальными торгово-промышленными палатами России и иностранными палатами, а также партнерскими организациями за рубежом, в которых содержатся статьи о сотрудничестве в области выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности.

Действует национальный стандарт ГОСТ Р 53103-2008 «Деятельность выставочно-ярмарочная. Термины и определения».

Ряд нормативных документов по выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности, в частности концепций и программ развития, подготовлен в субъектах Российской Федерации (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Нижегородская обл., Тверская обл., Костромская обл., Самарская обл., Мурманская обл., республики Карелия и Чувашия и др.).

Приказом Минэкономразвития России от 30.09.2015 N 709 в Классификатор видов разрешенного использования земельных участков внесен вид разрешенного использования земельных участков «Выставочно-ярмарочная деятельность» со следующим описанием: «Размещение объектов капитального строительства, сооружений, предназначенных для осуществления выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности, включая деятельность, необходимую для обслуживания указанных мероприятий (застройка экспозиционной площади, организация питания участников мероприятий)».

Однако, в целом, нормативное правовое регулирование в сфере выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности значительно отстает от других отраслей по степени нормативной обеспеченности.

### **Предложения ТПП РФ по совершенствованию нормативной правовой базы в области выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности**

Основные направления по совершенствованию нормативно-правового регулирования выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации обозначены в Концепции развития выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2014 г. № 1273-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2016 г. № 678-р).

Задачу принять меры, направленные на совершенствование нормативно-правового регулирования выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации поставил перед Правительством Российской Федерации и Президент Российской Федерации В.В. Путин в перечне поручений по итогам VII съезда ТПП РФ.

Систему нормативного правового регулирования выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности целесообразно привести в соответствие со сложившейся в Российской Федерации иерархией и структурой нормативных правовых документов, регулирующих деятельность основных отраслей экономики.

На федеральном уровне основой системы нормативного регулирования выставочно-ярмарочной деятельности должен стать федеральный закон «О выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации».

С учетом опыта правового регулирования в области выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в данном Законе должно найти отражение, в частности, следующее:

- определение сферы действия Закона;
- определение правового положения участников выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности;
- определение прав и обязанностей участников выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности, а также мер их ответственности;
- установление специального порядка проведения выставочно-ярмарочных и конгрессных мероприятий с целью недопущения случаев недобросовестной конкуренции, формально не подпадающих под действие антимонопольного законодательства;
- установление возможности изъятий выставочно-ярмарочных и конгрессных мероприятий из сферы действия некоторых законодательных актов, например, Закона «О рекламе»;
- повышение эффективности защиты прав экспонентов на объекты интеллектуальной собственности и приравненные к ним средства индивидуализации, демонстрируемые на выставочно-ярмарочных мероприятиях;
- определение мер государственной поддержки субъектов, занимающихся выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельностью;
- определение принципов государственно-частного партнерства в осуществлении выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности.
- разделение компетенций в сфере выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности между федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов РФ;
- порядок и формы осуществления государственной поддержки участников выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности;
- регламентация взаимодействия органов государственной власти с профессиональными объединениями предпринимателей в области выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности;
- координация проведения выставок, ярмарок и конгрессов как на национальном, так и на международном уровне;
- гарантии при инвестировании в строительство выставочно-ярмарочных и конгрессных объектов.

Кроме того, необходимо внесение изменений и дополнений в ряд других федеральных законов, так или иначе затрагивающих вопросы выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности.

1. Так, с 1 января 2014 г. (в зависимости от региона) налоговая база в отношении объектов выставочной инфраструктуры определяется

исходя из их кадастровой стоимости. Это привело к резкому увеличению платежей, поскольку на сегодняшний день объекты выставочной инфраструктуры в плане оценки основных сооружений с точки зрения их кадастровой стоимости приравниваются к торговым площадям и офисно-деловым центрам.

В связи с этим необходимо разработать проект федерального закона о внесении изменений в законодательство о налогах и сборах, касающихся предоставления льгот по федеральному налогу на имущество организаций в отношении объектов, используемых для проведения выставок, с разработкой соответствующего понятийного аппарата.

2. В работе выставочных операторов при организации и проведении выставок по пищевой тематике в настоящее время возникают определенные трудности, связанные с применением законодательства об обороте алкогольной продукции и о рекламе. В связи с изменением законодательства возник ряд вопросов по участию в выставках компаний, производящих и реализующих алкогольную продукцию, поскольку действующая редакция Федеральных законов «О рекламе» и «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» абсолютно не учитывает специфики такой отрасли экономики как выставочно-ярмарочная и конгрессная деятельность.

В действующей редакции Федеральные законы «О рекламе» и «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» запрещают рекламу алкогольной продукции в выставочных залах, запрещают хранение в выставочных павильонах образцов продукции и т.д.

В этих целях:

- Необходимо подготовить проект изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» предусмотрев в нем, с учетом специфики выставочно-ярмарочной деятельности, возможность дегустации выставочных образцов алкогольной продукции, раздачи образцов такой продукции на выставках, перемещения, хранения выставочных образцов алкогольной продукции в пределах выставочного комплекса.
  - Необходимо также подготовить проект изменений в Федеральный закон «О рекламе», предусмотрев в нем возможность рекламы алкогольной продукции на специализированных выставках.
3. На данный момент существует проблема использования нормы, указанной в Парижской конвенции по охране промышленной собственности от 20 марта 1883 г., относительно выставочного приоритета товарного знака, в связи с отсутствием в национальном законодательстве определения понятия «официальная или официально признанная международная выставка». В случае внесения данного опре-

деления в проект федерального закона «О выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации» необходимо проработать вопрос внесения дополнений в ст. 1495 Гражданского кодекса РФ с целью определения критериев признания выставки официальной или официально признанной.

4. Значительно увеличивает время оформления выставочных образцов необходимость государственной регистрации веществ, отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

В данном случае требуется внести изменения в вышеуказанный закон, предусмотрев в нем положение о том, что не подлежат государственной регистрации вещества, отдельные виды продукции, в том числе пищевые продукты, когда они ввозятся на территорию Российской Федерации для демонстрации и использования в рамках проведения выставочно-ярмарочных мероприятий.

Кроме того, необходимо внесение изменений и дополнений в ряд нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

Одной из основных задач федеральных органов государственной власти является содействие продвижению отечественных товаров на внешний рынок. Для решения этой задачи определяются наиболее значимые выставочные мероприятия, проводимые за рубежом, на которых планируется организация российских экспозиций с частичным финансированием из средств федерального бюджета. Для реализации этой задачи требуется изменить порядок финансирования организации российских дотационных выставок за границей.

1. При организации российских выставочных экспозиций за рубежом, частично финансируемых из средств федерального бюджета, выставочный оператор заключает контракты с зарубежными компаниями на аренду и оборудование выставочной площади, оказание транспортно-экспедиторских и таможенных услуг, услуг переводчиков и т.д. выставочный оператор оплачивает счета авансом в полном объеме. Поэтому выставочный оператор вынужден либо брать на длительный срок кредит (70% от суммы бюджетного финансирования – при этом проценты, уплаченные за пользование кредитом, выставочному оператору не возмещаются), либо брать эти суммы с экспонентов, что значительно повышает стоимость их участия в выставке. В связи с этим участие экспонентов в зарубежных выставках с частичным бюджетным финансированием зачастую обходится дороже, чем прямое участие в выставке без бюджетного финансирования.

Поэтому целесообразно изменить порядок финансирования организации российских выставок за границей, проводимых с частичным бюджетным финансированием, а именно установить авансирование от 60% до 70%. Для реализации этого предложения необходимо, чтобы правитель-

ство Российской Федерации в постановлениях, предусматривающих меры по реализации федерального бюджета на соответствующий период предусматривало размеры авансового платежа по договорам (государственным контрактам) на оказание услуг по организации российских экспозиций и обеспечению российского участия на выставках и ярмарках за рубежом до 70 процентов суммы договора (государственного контракта).

2. Действующие Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 (далее – Правила), не учитывают специфики услуг российских выставочных экспозиций за рубежом, а также значимость при этом нестоимостных критериев оценки при проведении закупки.

В соответствии с Приложением к Правилам соотношение предельных величин значимости стоимостных и нестоимостных критериев оценки при закупке работ и услуг (за исключение отдельных их видов) составляет 60 процентов и 40 процентов. Необходимо дополнить пункт 3 Приложения к Правилам строкой «оказание услуг по организации российских выставочных экспозиций за рубежом» с установлением предельных величин значимости критериев оценки: минимальная значимость стоимостных критериев оценки – 30–40 процентов; максимальная значимость нестоимостных критериев оценки – 60–70 процентов.



## **РАЗДЕЛ 14. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКИ**

### **Общая оценка ситуации**

В течение 2014–2016 годов в рамках совершенствования законодательного регулирования, необходимого для развития рынка земли и иной недвижимости, принят ряд федеральных законов, имеющих важное значение для предпринимателей и предусматривающих:

- Совершенствование процедуры предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В **Федеральный закон от 23.06.2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты»** включены инициированные Палатой поправки о сокращении до 2 месяцев срока рассмотрения и утверждения схемы расположения земельного участка и срока принятия уполномоченным органом решения о проведении аукциона по продаже или предоставлении на праве аренды земельного участка; учтены поправки о сохранении права предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов их добросовестным арендаторам, а также в случае, если ранее договор аренды такого земельного участка был заключен без проведения торгов и основания предоставления участка без торгов не изменились.

- Уточнение порядка резервирования и последующего изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, гарантирующего соблюдение прав собственников земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости;

В соответствии с **Федеральным законом от 31.12.2014 года № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации»** решение об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд принимается уполномоченным органом государственной власти или местного самоуправления в установленных Земельным кодексом РФ и иными федеральными законами случаях и действует 3 года.

В Законе № 499-ФЗ учтены предложения ТПП РФ, в частности, уточнен механизм изъятия земельных участков, перечень организаций, которые вправе обращаться с ходатайством об изъятии, предусмотрен принцип предварительного и равноценного возмещения, как условие принудительного изъятия земельного участка, исключено такое основание для отказа в ходатайстве об изъятии участка, как нецелесообразность изъятия по мнению органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, а также сокращен с 7 до 3 лет срок резервирования участка, находящегося в частной собственности.

- Создание единой системы государственной регистрации недвижимости (в целях объединения государственной регистрации прав на не-

движимость и государственного кадастрового учета недвижимости), а также единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН), ведение которого осуществляет в электронной форме.

Эти задачи реализованы в **Федеральном законе 13.07.2015 года №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»**, в котором учтены инициированные Палатой поправки, дополняющие перечень подлежащих регистрации ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество наймом жилого помещения и перечень подлежащих государственной регистрации объектов недвижимости единым недвижимым комплексом, предусматривающие уточнение порядка предоставления сведений из ЕГРП и др. вопросы.

– Изменение порядка проведения государственной кадастровой оценки.

В соответствии с **Федеральным законом от 03.07.2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке»** функции по определению кадастровой стоимости закреплены за государственным бюджетным учреждением, созданным субъектом Российской Федерации. Государственная кадастровая оценка будет проводится по единой методике не чаще одного раза в 3 года (в городах федерального значения – 2 года) и не реже одного раза в 5 лет, за исключением случаев проведения внеочередной государственной кадастровой оценки.

В принятом Законе № 237-ФЗ учтены предложения ТПП РФ, согласно которым кадастровая стоимость (КС) определяется на основе рыночной информации и информации, связанной с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости; бюджетным учреждением будут в полном объеме возмещаться убытки, причиненные при определении КС в результате допущенных им нарушений, субсидиарную ответственность по которым несет субъект Российской Федерации; уточнены общий срок размещения на официальном сайте промежуточных отчетных документов по определению кадастровой стоимости и срок представления на них замечаний; органам государственной власти и органам местного самоуправления предоставлено право обращаться в бюджетное учреждение по вопросам устранения системных технических и методологических ошибок при определении КС без согласия собственников объектов недвижимости; увеличен срок для представления информации органами исполнительной власти и подведомственными им организациями на запрос бюджетного учреждения.

### **Предложения ТПП РФ по совершенствованию земельного законодательства и правового регулирования государственной кадастровой оценки**

Говоря о направлении совершенствования земельного законодательства, следует остановиться на нескольких позициях, которые, по мнению ТПП России, имеют приоритетное значение для формирования нормативной правовой базы в период 2017–2021 годов.

1. Обеспечение гарантий прав на землю и защита прав и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при доработке проекта федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию», в том числе:
  - установление возможности предъявления собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков требований об их выкупе или возмещении убытков в случае ограничений использования земельных участков в связи с установлением охранных и санитарно-защитных зон;
  - определение порядка учета мнения правообладателя при изменении видов разрешенного использования земельных участков и порядка возмещения убытков, причиненных решениями об изменении видов разрешенного использования или решениями об установлении ограничений прав на землю без согласия правообладателя земельного участка;
  - ограничение возможности добычи полезных ископаемых в границах земель сельскохозяйственного назначения и особо ценных сельскохозяйственных земель;
  - введение отдельного вида территориальных зон «зоны лечебно-оздоровительных местностей и курортов»;
  - установление обязательности отображения на утверждаемых частях градостроительной документации нормативных зон с особыми условиями использования территорий, установление порядка передачи сведений о таких зонах в государственный кадастр недвижимости.
2. Использование информационно-коммуникационных технологий для информационного обеспечения градостроительной деятельности и оказания государственных (муниципальных) услуг в сфере строительства:
  - развитие федеральной государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности;
  - внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 09.06.2006 № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности», направленных на совершенствование информационного обеспечения градостроительной деятельности.
3. Оптимизация порядка размещения (строительства, реконструкции) отдельных видов линейных объектов инженерной инфраструктуры в соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы в части упрощения размещения линейных объектов и объектов недропользования», разрабатываемого Минэкономразвития России, в том числе:

- предусмотреть корреспондирующие изменения о введении новой разновидности публичного сервитута в Гражданский кодекс РФ, а не только в Земельный кодекс РФ, как предлагает законопроект;
- при установлении публичного сервитута предусмотреть необходимую защиту правообладателей земельных участков (возможность оспаривать в суде установление сервитута и его условий, направление правообладателям уведомления об установлении публичного сервитута);
- установление особенностей планирования размещения, оформления земельно-имущественных отношений в целях строительства, реконструкции линейных объектов инженерной инфраструктуры в зависимости от их назначения и типа (вида), в том числе: отмена необходимости получения разрешения на строительство для отдельных типов (видов) линейных объектов инженерной инфраструктуры;
- совершенствование порядка установления сервитутов для размещения линейных объектов инженерной инфраструктуры общего пользования, включая:
  - а) определение критериев, исходя из которых размещение таких линейных объектов может относиться к государственным (муниципальным) нуждам;
  - б) деятельность, осуществляемая на условиях публичного сервитута, не должна препятствовать использованию земельного участка в соответствии с его разрешенным использованием, в ином случае такие земельные участки должны изыматься для государственных или муниципальных нужд;
  - в) определение порядка принятия решения органами государственной власти и органами местного самоуправления об установлении сервитута, порядка определения размера убытков, связанных с установлением сервитута и порядка их возмещения;
  - г) введение правила о том, что зона действия сервитута для государственных (муниципальных) нужд, связанных с размещением линейных объектов инженерной инфраструктуры, должна совпадать с охранной зоной такого объекта;
  - д) введение возможности размещения линейных объектов инженерной инфраструктуры в границах территорий общего пользования (главным образом улично-дорожной сети) на основании решений органов государственной власти и органов местного самоуправления (без предоставления земельных участков и установления сервитута) независимо от необходимости получения разрешения для строительства таких объектов;
  - е) упрощение порядка передачи в собственность публично-правового образования или сетевой организации линейных объектов инженерной инфраструктуры, строительство которых осуществлялось без привлечения средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также передачи в собственность публично-правового об-

- разования земельных участков, предназначенных для общего пользования, в границах которых размещены такие объекты, в том числе с определением случаев, когда органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны принимать такое имущество;
- ё) урегулирование вопросов платы за публичный сервитут для частных правообладателей земельных участков и определение, что непоступление в установленный срок платы за публичный сервитут является основанием прекращения публичного сервитута в отношении всех земельных участков, а не только находящихся в государственной или муниципальной собственности и не представленных третьим лицам.
4. Внесение изменений в действующее законодательство, направленных на повышение качества кадастровой оценки в части:
- уточнения требований к исполнителям работ по государственной кадастровой оценке, привлечения к ее проведению независимых оценщиков (работники бюджетного учреждения не имеют достаточного опыта, специфических знаний, квалификации, которые требуются при оценке таких сложных объектов, как электростанции, космодромы, аэропорты и т.п.);
  - уточнения состава комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и повышения представительства в ней предпринимательского сообщества и независимых оценщиков;
  - а также формирования качественной исходной информации по объектам оценки.
5. В целях реализации положений закона о государственной кадастровой оценке в части ответственности государственного бюджетного учреждения предусмотреть изменения в законодательство Российской Федерации, обеспечивающие ответственность данных учреждений:
- внесение изменений в КоАП РФ и УК РФ за заведомое завышение кадастровой стоимости, в том числе по указанию заказчика;
  - внесение изменений в бюджетное законодательство, предусматривающее раздел бюджета субъекта РФ для обеспечения субсидиарной ответственности субъекта РФ.
  - не поддерживаем в переходный период после вступления в силу Закона №237-ФЗ (с 1 января 2017 года и до 1 января 2020 года) отмену моратория на проведение государственной кадастровой оценки и отмену применения наименьшей из кадастровой стоимости объекта недвижимости, действующей на 1 января 2014 года, или определенной после этой даты.

Это может привести к установлению в качестве базы для налогообложения необоснованной кадастровой стоимости, не соответствующей рыночным реалиям. Создает для предпринимателей ситуацию неопределенности и непредсказуемости налоговых платежей, арендных, выкупных и прочих, исчисляемых от кадастровой стоимости.

## **РАЗДЕЛ 15. ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КВАЛИФИКАЦИИ**

### **Общая оценка ситуации**

Развитие трудового законодательства в среднесрочной перспективе должно учитывать необходимость решения задач, поставленных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 и № 597 «О долгосрочной государственной экономической политике», «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», иных программных документах. В них поставлены задачи повышения производительности труда, в том числе за счет создания и модернизации 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году и опережающего роста инновационного сектора экономики. Полагаем, для решения этих задач необходим переход к более гибкому регулированию рынка труда, что влечет изменение роли государственного регулирования от жесткой регламентации трудовых отношений к расширению договорной свободы сторон при сохранении базового уровня гарантий для работников и надзора со стороны государства за деятельностью работодателя.

В числе законодательных актов, принятых в 2016 году и направленных на распространение гибких форм занятости, улучшение условий труда, подтверждение квалификации работников следует отметить:

Федеральный закон от 03.07.2016 № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам повышения ответственности работодателей за нарушения законодательства в части, касающейся оплаты труда». В принятом законопроекте учтено предложение ТПП РФ об исключении суммирования административных штрафов за каждого работника по нарушениям, связанным с невыплатой в установленный срок заработной платы или других причитающихся работнику выплат. На практике суммирование административных штрафов за каждого работника ведет к огромным итоговым размерам административных штрафов, складывающимся из штрафов за совершенное административное правонарушение, умноженное на число работников организации или работодателя (есть примеры штрафов в десятки миллионов рублей). К сожалению, подобная практика сохраняется в сфере охраны труда.

Федеральный закон от 03.07.2016 № 348-ФЗ «О внесении изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации в части особенностей регулирования труда лиц, работающих у работодателей – субъектов малого предпринимательства, которые отнесены к микропредприятиям» (далее – Закон

№ 348-ЗФ), предоставляющий право работодателям, относящиеся к категории микропредприятий (с численностью работников до 15 человек), выбирать между принятием отдельных локальных нормативных актов по вопросам регулирования трудовых отношений либо урегулированием этих вопросов непосредственно в трудовом договоре с работником, заключаемым на основе типовой формы. ТПП РФ принимала участие в подготовке Закона № 348-ЗФ и поддержала его принятие, в Законе учтены предложения Палаты.

Федеральный закон от 1 мая 2016 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и Федеральный закон «О специальной оценке условий труда» (далее – Закон № 136-ФЗ), в котором учтены предложения ТПП РФ по результатам мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в данной сфере и поправки, отменяющие проведение внеплановой специальной оценки условий труда, если условия труда на рабочем месте не изменились, а изменилось только его наименование; до 1 января 2021 года продлено применение действовавших до вступления Закона в силу неаттестованных методик и методов измерений вредных и (или) опасных производственных факторов, и др.

Федеральный закон от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» (далее – Закон № 238-ФЗ) устанавливает единый порядок подтверждения квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности. С 1 июля 2019 года иной порядок проведения оценки квалификации, установленный другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, может применяться только в том случае, если соответствующие особенности регулирования труда таких работников указаны в Трудовом кодексе РФ. В Законе № 238-ФЗ учтены инициативные предложения Палатой поправки, предусматривающие сохранение открытого перечня организаций, представители которых могут принимать участие в работе Национального совета и совета по профессиональным квалификациям, возможность создания на базе ТПП РФ совета по профессиональным квалификациям.

В период 2017–2021 годов представители ТПП РФ продолжают участвовать в обсуждении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от стороны общероссийских объединений работодателей, постоянно действующей. А также в рамках рабочих групп по отдельным законопроектам Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов и других рабочих группах органов государственной власти по социально-трудовой тематике.

## **Предложения ТПП РФ по совершенствованию трудового законодательства и развития системы оценки профессиональной квалификации**

В период 2017–2021 годов в сфере трудового законодательства считаем целесообразным решение следующих вопросов.

1. Реформирование законодательства об охране труда в целях внедрения системы управления профессиональными рисками.

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования механизмов профилактики производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права)» разработан Минтрудом России. ТПП РФ принимает участие в рабочей группе Министерства по подготовке проекта. Проектом закона предусмотрена новая редакция раздела X «Охрана труда» Трудового кодекса РФ (ТК РФ) и изменения других федеральных законов в целях перехода от устранения последствий несчастных случаев и профессиональных заболеваний к их предупреждению и профилактике. Для этого всем работодателям предлагается внедрить управление профессиональными рисками в систему управления охраной труда и на основе проведенной оценки рисков принимать меры по профилактике травматизма и профессиональной заболеваемости. Одновременно планируется введение добровольного механизма «самоконтроля» работодателя по соблюдению им трудового законодательства с направлением результатов в электронном виде в надзорный орган, который может отложить проведение очередной проверки.

Палата считает, что законопроект требует существенной доработки с учетом:

- исключения положений о закрытии производств с условиями труда на рабочих местах, относящихся к 4 классу опасности (шахты, производства с повышенным уровнем шума и пр.) или с недопустимым уровнем профессионального риска либо установления продолжительного переходного периода для вступления закона в силу для улучшения условий труда на опасных рабочих местах. Тем более что порядок оценки уровня профессионального риска и классификации опасностей предлагается урегулировать подзаконными нормативными актами, содержание которых не раскрывается;
- нецелесообразности требования об обязательном вступлении в СРО юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги услуги в области охраны труда;
- сохранения возможности оказания различных видов услуг в сфере охраны труда одной организацией или индивидуальным предпринимателем;
- исключения права органов местного самоуправления вводить дополнительные показания к проведению обязательных медицинских осмотров;



тров работников, а также исключения ряда избыточных требований к работодателям;

- регистрации работодателем микротравм только по обращениям работников.

Проект закона потребует внесения связанных изменений:

- в Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» в части усиления роли профилактики страховых случаев, реабилитации пострадавших, отказа от применения списочного подхода при реализации мер безопасности на рабочих местах;
- исключения дублирования норм санитарного законодательства и законодательства об охране труда в части требований к условиям труда на рабочих местах и разграничение полномочий по их контролю со стороны Роструда, Роспотребнадзора и Ростехнадзора, внедрение в практику подходов, предусматривающих установление критериев безопасности и (или) безвредности гигиенических и иных нормативов среды обитания;
- подготовки проекта федерального закона о механизмах, мотивирующих работодателя и работников к формированию здорового образа жизни.

2. Считаю целесообразным в трудовом законодательстве предусмотреть решение следующих проблем:

2.1. Внесение изменений в части исключения из сферы действия статьи 15 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 года № 277-ФЗ) требований, установленных нормативными правовыми актами органов власти СССР и РСФСР в сфере социально-трудовых отношений, поскольку с 1 июля 2017 года предусмотренные данными актами требования не подлежат государственному контролю (надзору). Срок до 1 июля 2017 года недостаточен для переноса актуальных норм актов СССР и РСФСР в законодательство Российской Федерации.

2.2. Постепенный перенос в трудовое законодательство сохраняющих свою актуальность норм, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, устранения устаревших и дублирующих обязательных требований.

2.3. Желательно сократить сроки и стоимость расторжения трудового договора по инициативе работодателя в связи с ликвидацией либо сокращением штата работников организации (индивидуального предпринимателя) (пп. 1, 2 ст. 81, 178 – 180 ТК РФ). В качестве варианта, возможно предоставление установленных ТК РФ гарантий в зависимости от стажа работы у данного работодателя. Например, действующее трудовое законодатель-

ство предусматривает с учетом срока предупреждения о предстоящем расторжении трудового договора по указанным основаниям и срока выплаты выходного пособия выплату заработной платы за период до 5 месяцев на всей территории Российской Федерации и до 8 месяцев – для регионов Крайнего Севера. В то время как в период экономического кризиса глубина планирования для организации может составлять 2-3 месяца.

2.4. Предоставление гарантий и компенсаций совмещающим работу с обучением работникам, обучающимся по направлению работодателя (что особенно важно для работодателей – субъектов малого предпринимательства (СМП), у которых работник может являться единственным).

2.5. Приведение критериев численности работников, занятых у работодателя – СМП в статье 59 ТК РФ, в соответствии с критериями численности, предусмотренными Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (увеличения численности с 35 до 100 человек).

3. С 2005 года федеральными органами государственной власти периодически вносятся предложения о введении нового вида обязательного социального страхования на случай утраты причитающейся работнику заработной платы вследствие несостоятельности (банкротства) работодателя, что полагаем нецелесообразным по следующим основаниям:
- предлагаемые гарантии (не более 3 месяцев и не выше определенного максимума) весьма слабо защищает интересы работников, задолженность по заработной плате перед которыми в случае банкротства работодателя, как правило, сформировалась за более продолжительный период;
  - финансирование нового вида обязательного социального страхования предлагается осуществлять за счет уплаты работодателем взносов, что повлечет дополнительное увеличение финансовой нагрузки на бизнес;
  - введение этого вида обязательного социального страхования приведет к перекрестному субсидированию неплатежеспособных работодателей за счет страховых взносов, уплачиваемых добросовестными работодателями;

Вместо введения обязательного социального страхования на случай утраты причитающейся работнику заработной платы вследствие несостоятельности (банкротства) работодателя предлагаем:

3.1. Предусмотреть изменения в Гражданский кодекс РФ, устанавливающие в первую очередь выплату по исполнительным документам по требованиям о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, во вторую очередь – по оплате труда лицам, работающим по трудовому договору, и только после этого удовлетворение требований государства по обязательным платежам в бюджет.

3.2. Рассмотреть возможность воссоздания системы обязательного страхования на случай потери работы с софинансированием взносов ра-

ботниками, предусмотреть различные варианты страхования для работников с оплатой труда за год, превышающей предельную величину базы для начисления страховых взносов.

4. Разработка подходов к решению проблемы низкой заработной платы.

В Российской Федерации доля фонда оплаты труда (ФОТ) в ВВП составляет 38%, в развитых зарубежных странах доля ФОТ в ВВП превышает 50% при существенно более высоком среднедушевом ВВП (при этом ориентировочное минимальное соотношение оценивается в 45–50% ВВП). Из-за низкого уровня заработной платы в настоящее время она не выполняет присущей ей функции воспроизводства рабочей силы (даже с учетом части не учитываемой теневой заработной платы), стимулирования работника к высокопроизводительному и эффективному труду (имеется прямая зависимость между зарплатой и качеством труда). Кроме того, при низком уровне оплаты труда ограничены источники средств для пополнения системы обязательного социального страхования; низкая покупательная способность населения ограничивает емкость внутреннего рынка, в результате объемы производства поддерживаются за счет экспорта сырья.

4.1. Один из путей решения проблемы низкой заработной платы – развитие коллективно-договорного регулирования, позволяющий устанавливать в соглашениях и коллективных договорах более высокий размер оплаты труда. Действующим законодательством предусмотрен механизм установления более высокого размера минимальной заработной платы в рамках региональных трехсторонних соглашений. Такой подход позволяет учесть положение и особенности экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации, согласовать интересы всех сторон социального партнерства.

4.2. Следует законодательно урегулировать реализацию положений статьи 421 ТК РФ, в соответствии с которой порядок и сроки поэтапного повышения МРОТ до размера прожиточного минимума трудоспособного населения, устанавливаются федеральным законом, и предусмотреть механизм индексации, гарантирующий в дальнейшем поддержание достигнутого соотношения МРОТ и величины прожиточного минимума. Однако с учетом экономической ситуации и затрат на повышение заработной платы работникам данные инициативы, как правило, не находят поддержки у Правительства Российской Федерации и работодателей.

4.3. Обсуждаются предложения об отказе от установления МРОТ на всей территории Российской Федерации и переходе к установлению размера минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации. Вместе с тем, это потребует согласования с частью 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации, гарантирующей установление МРОТ федеральным законом.

5. В период 2017–2021 годов развитие системы оценки профессиональной квалификации потребует:

- внесения изменений в Закон № 238-ФЗ и подзаконные нормативные акты по результатам правоприменительной практики, в том числе уточнения полномочий советов по профессиональным квалификациям, которые фактически шире предусмотренных этим Законом;
- урегулирование вопросов профориентации в школах, которая должна осуществляться на регулярной основе;
- нормативное правовое урегулирование деятельности базового центра профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров, которым с 01.01.2017 года является АНО «Национальный центр развития квалификаций».

## **РАЗДЕЛ 16. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ДОБЫЧИ, ПРОИЗВОДСТВА, ПЕРЕРАБОТКИ И ОБРАЩЕНИЯ ДРАГОЦЕННЫХ МЕТАЛЛОВ И ДРАГОЦЕННЫХ КАМНЕЙ**

### **Общая оценка ситуации**

Основным документом, регулирующим особенности правового режима добычи, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней является Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (далее – Закон № 41-ФЗ).

Федеральным законом от 02.05.2015 № 111-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон №111-ФЗ) в Закон № 41-ФЗ внесены изменения, которые должны были стимулировать развитие рынка драгоценных металлов и драгоценных камней. В том числе в принятом Законе учтен ряд предложений ТПП РФ, предусмотренных Концепцией ТПП РФ по совершенствованию законодательства Российской Федерации на период 2014–2016 годов:

- отменено обязательное клеймение государственным пробирным клеймом ювелирных и других изделий из серебра отечественного производства весом до 3 граммов включительно (такие изделия составляли более 38% рынка отечественных изделий из серебра);
- предприятиям предоставлена возможность перерабатывать образовавшиеся в процессе собственного производства лом, отходы драгоценных металлов и нереализованные ювелирные изделия без обязательного направления их на аффинаж;
- отменено требование об обязательной транспортировке специализированным автотранспортом в сопровождении вооруженной охраны ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и (или) драгоценных камней, находящихся в собственности негосударственных компаний.

В Федеральном законе от 30.12.2015 № 423-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Закон № 423-ФЗ) учтены предложения ТПП РФ о необходимости установления не требующей идентификации клиента пороговой суммы для покупки физическим лицом ювелирных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней. В соответствии с Законом №423-ФЗ не требует идентификации при оплате наличными сумма в 40 тыс. рублей; при использовании персонифицированного электронного средства платежа для совершения покупки – 100 тыс. рублей. В то время как ювелирный бизнес, объединяемый Палатой, предлагал установить пороговую сумму при оплате покупки наличными в три раза выше, а при использовании банковских карт отменить процедуру идентификации, поскольку владелец карты идентифицируется ее эмитентом, безналичный платёж отражается во всех

банковских проводках. Установление заниженной пороговой суммы, требующей идентификации покупателя, может привести к сохранению ранее существовавшей проблемы, когда идентификации клиента требовала любая покупка ювелирных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, но это требование фактически не исполнялось.

Практическая реализация последних изменений в Закон № 41-ФЗ показала, что далеко не все проблемы удалось решить.

1. В частности, новое определение понятия «обработка (переработка) лома и отходов драгоценных металлов», которым дополнен Закон № 41-ФЗ, создает коллизию с определением понятия «производство драгоценных металлов», поскольку в каждом из определений используется термин «извлечение», однако формально оба определения не связаны между собой и не позволяют дать однозначное толкование, какие стадии (этапы) включает процесс производства драгоценных металлов из лома и отходов, содержащих драгоценные металлы.
2. Формально не закреплено, что понятие «производство драгоценных металлов» включает первичную обработку лома и переработку лома и отходов. Указанный правовой пробел дает повод налоговым органам для признания в качестве отдельных процессов этапов **первичной обработки лома драгоценных металлов** для преобразования его в сырье для производства и **непосредственно производства**, что является основанием для отказа в применении ставки НДС 0 % при первичной обработке лома драгоценных металлов.
3. В соответствии с ошибочным толкованием норм Закона № 41-ФЗ в пункте 19 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.05.2014 №33 «О некоторых вопросах, возникающих у арбитражных судов при рассмотрении дел, связанных с взиманием налога на добавленную стоимость» ставку в размере 0 % налога на добавленную стоимость, предусмотренную подпунктом 6 пункта 1 статьи 164 НК РФ, предлагается распространять исключительно на недропользователей, одновременно осуществляющих и добычу, и производство драгоценных металлов из лома и отходов, имеющих лицензию на право пользования участками недр.

Вместе с тем, в соответствии Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», лицензирование деятельности по производству драгоценных металлов отменено с 10 февраля 2002 г. К тому же в России отсутствуют предприятия, которые, осуществляя добычу драгоценных металлов, одновременно занимались бы их производством из лома и отходов.

4. Кроме того, хотя глава 21 НК РФ не ограничивает право на применение ставки налога 0% в зависимости от способа выполнения работ, некоторые арбитражные суды признают необоснованным применение нулевой ставки НДС при производстве драгоценных металлов на основании договоров, заключенных с третьими лицами.

Для устранения указанных проблем и противоречий требуется внесение изменений, направленных на совершенствование законодательного регулирования в области производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней.

1. В Законе № 41-ФЗ (статья 4) предлагаем:

- указать лиц, являющихся субъектами добычи и производства драгоценных металлов, которые сейчас упомянуты только в названии статьи;
- указать собственными силами или с привлечением подрядных организаций можно осуществлять производство драгоценных металлов;
- устранить коллизию в определениях понятий «обработка (переработка) лома и отходов драгоценных металлов» и «производство драгоценных металлов» и указать какие стадии (этапы) включает процесс производства драгоценных металлов из лома и отходов, содержащих драгоценные металлы.

2. В Налоговом кодексе Российской Федерации:

- внести изменения в подпункт 6 пункта 1 статьи 164 НК РФ, предусматривающие применение нулевой ставки налога на добавленную стоимость в отношении драгоценных металлов, реализуемых налогоплательщиками, осуществляющими их производство из лома и отходов, содержащих драгоценные металлы, без лицензии.

3. В сфере таможенного регулирования в целях государственного стимулирования и развития российского рынка производителей драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирной отрасли целесообразно предусмотреть:

- эффективное использование механизма экспортных и импортных таможенных пошлин, квотирования и пр. способы, в том числе, сохранение нулевых таможенных пошлин на вторичное сырье (лом и отходы драгоценных металлов);
- отмену ввозных пошлин на цветные драгоценные камни, не добываемые в России, и на ювелирное и иное производственное оборудование, не изготавливаемое в РФ;
- меры таможенного регулирования экспорта на алмазное сырье для стимулирования отечественного рынка переработки драгоценных камней;
- устранение административных (процедурных) барьеров при экспорте драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них, в частности, формирование таможенных постов, уполномоченных на осуществление таможенных операций в отношении драгоценных металлов и драгоценных камней в максимальной территориальной приближенности к дислокации производственных предприятий путем создания новых специализированных постов или наделения соответствующими полномочиями имеющихся таможенных постов.

Относительно вопроса современного налогообложения операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями, осуществляемых субъектами хозяйственной деятельности, считаем необходимым отметить следующее.

В действующей редакции главой 21 НК РФ «Налог на добавленную стоимость» предусмотрены нормы, позволяющие налогоплательщикам при осуществлении операций по реализации драгоценных металлов не платить в бюджет НДС путем применения права на освобождение от налогообложения или путем применения нулевой ставки НДС.

К таким нормам относятся пп. 9 п. 3 ст. 149 НК РФ и пп.6 п.1 ст. 164 НК РФ, устанавливающие «льготный» режим налогообложения в зависимости от вида осуществляемой деятельности, цели реализации и категории покупателей драгоценных металлов.

Подпунктом 9 п.3 ст. 149 НК РФ предусмотрено, что от налогообложения при реализации драгоценных металлов освобождаются такие категории налогоплательщиков как:

- налогоплательщики, осуществляющие добычу драгоценных металлов, при реализации руды, концентратов и других промышленных продуктов, содержащих драгоценные металлы, лома и отходов драгоценных металлов для производства драгоценных металлов и аффинажа;
- налогоплательщики, осуществляющие производство драгоценных металлов, при реализации драгоценных металлов Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, фондам драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Российской Федерации, Центральному банку Российской Федерации и банкам.

При оценке эффективности приведенных норм, необходимо учитывать, что в соответствии с п. 2 ст. 170 НК РФ, суммы НДС по приобретенным товарам (работам, услугам), используемым при осуществлении операций по производству и реализации товаров, не подлежащих налогообложению, к вычету из бюджета не подлежат и учитываются в стоимости приобретенных товаров (работ, услуг). При этом, на основании п. 5 ст. 149 НК РФ, налогоплательщики, осуществляющие вышеперечисленные операции, могут отказаться от применения льготы.

Подпунктом 6 п. 1 ст. 164 НК РФ предусмотрено, что нулевую ставку НДС при реализации драгоценных металлов Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, фондам драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Российской Федерации, Центральному банку Российской Федерации, банкам, могут применять только такие категории налогоплательщиков как:

- налогоплательщики, осуществляющие добычу драгоценных металлов;
- налогоплательщики, осуществляющие производство драгоценных металлов из лома и отходов.



В данном случае, суммы НДС по приобретенным товарам (работам, услугам), используемым при осуществлении операций по производству и реализации драгоценных металлов, подлежащих налогообложению по ставке 0%, подлежат вычету из бюджета.

Анализ приведенных норм свидетельствует, что предусмотренное законодателем налоговое стимулирование операций по реализации драгоценных металлов, осуществляемых в рамках одного вида деятельности (добычи или производства), существенно отличается по уровню возможного экономического эффекта в связи наличием или отсутствием права на вычет «входного» НДС.

В частности, налогоплательщики, осуществляющие добычу драгоценных металлов:

- освобождены от уплаты НДС в бюджет и, соответственно, не имеют права на вычет «входного» НДС при реализации руды, концентратов, других промышленных продуктов, лома и отходов драгоценных металлов в целях производства и аффинажа драгоценных металлов;
- применяют ставку НДС 0% и имеют право на вычет «входного» НДС при реализации драгоценных металлов Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, фондам драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Российской Федерации, Центральному банку Российской Федерации, банкам.

Налогоплательщики, осуществляющие производство драгоценных металлов:

- освобождены от уплаты НДС в бюджет и, соответственно, не имеют права на вычет «входного» НДС при реализации драгоценных металлов, произведенных из золотосодержащего сырья (за исключением лома и отходов), Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, фондам драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Российской Федерации, Центральному банку Российской Федерации и банкам;
- применяют ставку НДС 0% и имеют право на вычет «входного» НДС при реализации драгоценных металлов, произведенных из лома и отходов, Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, фондам драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Российской Федерации, Центральному банку Российской Федерации и банкам.

Рассмотренные нормы в смысле экономического стимулирования субъектов добычи и производства драгоценных металлов содержат существенные несовершенства, обусловленные следующими обстоятельствами.

Операции по реализации драгоценных металлов в рамках каждого субъекта производственной деятельности могут являться необлагаемыми НДС или облагаться налогом по ставке 0%.

При одновременном осуществлении налогоплательщиком облагаемых по ставке 0 % и необлагаемых налогом операций, применяемая льгота влечет за собой обязанность ведения отдельного учета «входного» НДС (п. 4 ст. 149 НК РФ). При этом «входной» НДС по необлагаемым операциям относится на стоимость приобретенных товаров (работ, услуг), используемых для осуществления указанных операций.

Таким образом, к негативным последствиям применяемой льготы по пп.9 п. 3 ст. 149 НК РФ, относятся:

- усложнение процесса учета в результате обязанности налогоплательщика вести отдельный учет «входного» НДС по облагаемым и необлагаемым операциям;
- отвлечение из оборота денежных средств в размере невозмещаемого «входного» НДС;
- увеличение затрат на производство в результате отнесения невозмещаемого «входного» НДС на стоимость приобретенных товаров (работ, услуг) и, как следствие, снижение финансового результата от реализации драгоценных металлов.

В результате перечисленных фактов, многие налогоплательщики, осуществляющие добычу драгоценных металлов, предпочитают на основании п. 5 ст. 149 НК РФ отказаться от применения льгот, предусмотренных пп. 9 п. 3 ст. 149 НК РФ и реализовать золотосодержащую продукцию субъектам производства драгоценных металлов по цене с начислением НДС.

Данный факт отражается на повышении цены приобретения сырья и имеет аналогичные перечисленным выше, финансовые последствия для налогоплательщиков, осуществляющих производство драгоценных металлов, освобождаемых от уплаты НДС при осуществлении операций по реализации драгоценных металлов на основании пп. 9 п. 3 ст. 149 НК РФ.

Кроме того, для налогоплательщиков, осуществляющих производство драгоценных металлов, в числе негативных фактов следует также указать на ограничение права в применении ставки налога 0%, в зависимости от используемого исходного сырья, для производства реализованных драгоценных металлов. Ставка налога 0% может применяться данной категорией налогоплательщиков только в отношении драгоценных металлов, произведенных из лома и отходов. Таким образом, при производстве (извлечении), включая аффинаж, драгоценных металлов из приобретенных руд, концентратов и других полупродуктов, ставка налога 0 % применяться не может.

Кроме того, как указывалось выше, при применении налоговой ставки 0 %, необходимо иметь в виду, что в результате отсутствия в Законе № 41-ФЗ нормативно определенного статуса субъекта, осуществляющего производство драгоценных металлов, в настоящее время при разрешении налоговых споров нормы, установленные пп. 6) п. 1 ст. 164 НК РФ, по мнению судебных органов, подлежат применению только субъектами, имеющими лицензию на право пользования недрами.

В силу перечисленных выше обстоятельств, налоговое стимулирование в виде освобождения от налогообложения операций по реализации драгоценных металлов для налогоплательщиков, осуществляющих их добычу и производство, не является эффективным.

Налоговое стимулирование в виде применения ставки 0%, как наиболее эффективная мера, частично реализовано законодателем только в отношении субъектов, осуществляющих добычу драгоценных металлов, и только в отношении операций по реализации драгоценных металлов Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, фондам драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Российской Федерации, Центральному банку Российской Федерации и банкам.

«Льготные» режимы налогообложения для субъектов хозяйственной деятельности, занятых непосредственно производством драгоценных металлов, менее эффективны в сравнении с субъектами, осуществляющими их добычу, и имеют существенные ограничения в возможности их применения. Таким образом, имеет место нарушение общего принципа равенства налогообложения, предусмотренного ст. 3 НК РФ.

В связи с чем, целесообразно рассмотреть предложение по предоставлению указанным категориям налогоплательщиков права на применение ставки налога 0 % в отношении операций по реализации драгоценных металлов независимо от вида реализуемой продукции, используемого сырья и категории покупателей.

Вместе с тем, в целях снижения издержек переработчиков драгоценных металлов, дополнительного привлечения сырья на российские перерабатывающие предприятия, включая аффинажные заводы, увеличения загрузки их производственных мощностей, а также обеспечения идентичных конкурентных условий между участниками как российского, так и рынка стран, входящих в ЕАЭС и зарубежного рынка, необходимо установление нулевой ставки НДС по реализации минерального сырья, содержащего драгоценные металлы, на территории ЕАЭС и операциям, связанным с импортом минерального и вторичного сырья, содержащего драгоценные металлы.

Аналогичные предложения по совершенствованию законодательства РФ в области налогообложения касаются оборота драгоценных камней и ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и (или) драгоценных камней. Кроме того, в целях восстановления выбывающей минерально-сырьевой базы алмазов предлагаем внедрение системы дифференцированных ставок НДС на добычу алмазов.

Одновременно с рассмотренными вопросами налогового стимулирования субъектов, осуществляющих добычу и производство драгоценных металлов, целесообразно также уделить внимание вопросам налогообложения операций по реализации слитков драгоценных металлов, в тех случаях, когда они приобретаются в инвестиционных целях.

Согласно нормам, установленным пп. 9 п. 3 ст. 149 НК РФ, операции по реализации драгоценных металлов в слитках Центральным банком РФ и банками лицам, которые не являются банками, не облагаются НДС при условии, что реализованные слитки остаются в одном из хранилищ (Государственном хранилище ценностей, хранилище Центрального банка Российской Федерации или хранилищах банков).

Условия применения данной льготы предусматривают, что золотые слитки, приобретенные юридическими лицами, не являющимися банками, и физическими лицами не облагаются НДС, если драгоценные металлы зачисляются на металлические счета в банке и не покидают сертифицированного хранилища.

При обратном выкупе банками у предприятий драгоценных металлов, находящихся на металлических счетах, у продавца обязанности по уплате НДС также не возникает, так как данная операция относится к операциям по реализации драгоценных металлов налогоплательщиками банкам, освобожденным от налогообложения в соответствии с пп. 9 п.3 ст. 149 НК РФ.

В случае изъятия покупателем слитков драгоценных металлов из хранилища банка-продавца, включая слитки, зачисленные на соответствующий металлический счет открытый покупателю, у банка возникают обязательства по уплате НДС в бюджет и, соответственно, у покупателя возникает обязанность по уплате НДС.

Указанная норма по своей сути является «экономическим» ограничителем физического обращения золотых слитков и в условиях современной экономической нестабильности, имеет негативное влияние на привлекательность инвестиций в драгоценные металлы не только физических, но и юридических лиц, не являющихся банками.

В связи с этим, целесообразно рассмотреть предложение по предоставлению льготы по НДС при реализации банками слитков драгоценных металлов иным лицам, не являющимся банкам, независимо от условия о помещении этих слитков в хранилище.

**МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН****«О торгово-промышленной палате субъекта Российской Федерации»**

Настоящий Закон определяет общие правовые и социально-экономические основы деятельности торгово-промышленной палаты субъекта Российской Федерации, устанавливает принципы и формы ее взаимоотношений с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

**Статья 1. Основные положения о торгово-промышленной палате субъекта Российской Федерации**

Торгово-промышленная палата субъекта Российской Федерации (далее – Палата) является негосударственной некоммерческой организацией, созданной в организационно-правовой форме союза для представления и защиты законных интересов своих членов и в целях развития предпринимательства, экономической и внешнеторговой деятельности, реализации иных целей и задач, предусмотренных Законом Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», иными федеральными законами, настоящим Законом, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и Уставом Палаты.

**Статья 2. Правовая основа деятельности Палаты**

1. Палата осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, Закона Российской Федерации от 07.07.1993 года № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных правовых актов Российской Федерации, настоящего Закона, иных законов и нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также Устава Торгово-промышленной палаты Российской Федерации и Устава Палаты.
2. Участие Палаты в гражданских правовых отношениях, в том числе связанных с осуществлением приносящей доход деятельности, регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами, принятыми на его основе.

**Статья 3. Задачи и функции Палаты<sup>13</sup>**

1. Основными задачами деятельности Палаты являются:
  - 1) содействие формированию благоприятных условий для развития всех видов предпринимательской деятельности на территории субъекта Российской Федерации;

---

<sup>13</sup> Перечень основных задач и функций Палаты носит общий характер и определяется индивидуально с учетом региональных особенностей. Кроме того, в данной статье могут быть прямо указаны функции, выполнение которых предоставлено Палате в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

- 2) представление и защита прав и законных интересов членов Палаты в органах государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 3) участие в формировании промышленной, финансовой, торговой, научной, кадровой и информационной политики субъекта Российской Федерации, развитии торгово-экономических и научно-технических связей между субъектами Российской Федерации и зарубежными партнерами;
- 4) содействие социально-экономическому развитию субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, входящих в его состав;
- 5) развитие конкуренции в субъекте Российской Федерации;
- 6) поддержка модернизации и инновационного развития экономики на территории субъекта Российской Федерации;
- 7) содействие развитию в субъекте Российской Федерации малого и среднего предпринимательства;
- 8) урегулирование отношений предпринимателей с их социальными партнерами;
- 9) иные задачи, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

2. Палата осуществляет функции и полномочия, соответствующие ее целям и задачам, предусмотренные Уставом Палаты на основании Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», иных федеральных законов, настоящего Закона и иных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также иные функции и полномочия, не противоречащие законодательству.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут возлагать на Палату выполнение отдельных, согласованных с Палатой, функций в сфере экономики в соответствии с законодательством Российской Федерации и/или законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

3. Палата на основании Федерального закона от 12.01.1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации признается социально ориентированной некоммерческой организацией<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Данный пункт вносится в закон субъекта Российской Федерации в случае, если торгово-промышленная палата в установленном законодательством порядке признана социально-ориентированной НКО либо предполагает быть признанной таковой.

Справочно: Палата в соответствии со своим Уставом вправе осуществлять отдельные виды социально ориентированной деятельности, перечень которых закреплён в пункте 1 статьи 31.1. Федерального закона от 12.01.1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». К таким видам деятельности, например, относятся:

- социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан;

#### **Статья 4. Торгово-промышленные палаты муниципальных образований, которые расположены на территории субъекта Российской Федерации**

1. На территории субъекта Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» могут образовываться торгово-промышленные палаты муниципальных образований (далее – муниципальные торгово-промышленные палаты).
2. Палата в соответствии с Уставом Торгово-промышленной палаты Российской Федерации и Уставом Палаты взаимодействует с муниципальными торгово-промышленными палатами, действующими в субъекте Российской Федерации, а также осуществляет координацию их деятельности.

Координация деятельности муниципальных торгово-промышленных палат осуществляется в целях развития экономики субъектов Российской Федерации, участия в формировании и реализации региональных экономических программ, развития и поддержки предпринимательства, представления и защиты интересов своих членов в органах законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участия в разработке и экспертизе проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, затрагивающих интересы организаций и индивидуальных предпринимателей.

#### **Статья 5. Участие Палаты в реализации промышленной политики субъекта Российской Федерации**

1. Палата относится к организациям, входящим в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности на территории субъекта Российской Федерации.

Полномочия Палаты в указанной сфере и порядок их осуществления определяются федеральными законами, иными нормативными правовыми

- 
- подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
  - охрана окружающей среды;
  - оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;
  - профилактика социально опасных форм поведения граждан;
  - деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;
  - формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
  - развитие межнационального сотрудничества;
  - социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов;
  - содействие повышению мобильности трудовых ресурсов;
  - другие виды социально ориентированной деятельности.

актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

2. Палата принимает участие в формировании и реализации промышленной политики субъекта Российской Федерации.
3. Палата вправе при осуществлении мероприятий по поддержке деятельности в сфере промышленности на территории субъекта Российской Федерации:
  - предоставлять информационно-консультационную поддержку субъектам промышленной деятельности;
  - содействовать продвижению на российский рынок и рынки иностранных государств промышленной продукции, в том числе не имеющей аналогов, и произведенной на территории Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, а также продвижению бренда «Сделано в России»;
  - участвовать в создании благоприятных условий для субъектов деятельности в сфере промышленности, осуществляющих экспорт произведенной на территории Российской Федерации и субъекта Российской Федерации промышленной продукции, в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле, если это не противоречит международным обязательствам Российской Федерации;
  - выдавать сертификаты о происхождении товаров и документы, подтверждающие страну происхождения товаров, выполнения работ, оказания услуг, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
  - организовывать дополнительное профессиональное обучение и профессиональную переподготовку кадров для предприятий промышленности субъекта Российской Федерации, оказывать содействие работодателям в подборе кадров;
  - участвовать в разработке профессиональных стандартов, в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
  - выполнять виды деятельности, направленные на поддержку развития промышленности субъекта Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

## **Статья 6. Деятельность Палаты по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства**

1. Палата выполняет функции организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.



Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут привлекать Палату к реализации государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации и муниципальных программ (подпрограмм) поддержки и развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

2. Палата вправе оказывать следующие виды поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства:

- предоставлять консультационные и информационно-аналитические услуги субъектам малого и среднего предпринимательства по общим вопросам ведения деятельности, по вопросам продвижения продукции на рынке, а также оказывать правовую поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства;
- проводить мониторинг деловой среды и финансово-экономических показателей развития субъекта Российской Федерации;
- осуществлять организационное, технологическое и методическое сопровождение ведения Реестра субъектов малого и среднего предпринимательства субъекта Российской Федерации, Реестра субъектов малого и среднего предпринимательства – получателей государственной поддержки;
- содействовать в продвижении продукции на российский и иностранные рынки и координировать поддержку экспортно-ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства;
- организовывать взаимодействие иностранных предпринимателей и субъектов малого и среднего предпринимательства – членов Палаты;
- разрабатывать программы обучения специалистов для малого и среднего предпринимательства, развивать систему профессиональной ориентации в субъекте Российской Федерации;
- организовывать дополнительное профессиональное обучение для субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе инновационных организаций;
- содействовать проведению и участвовать в организации публичных деловых мероприятий федерального и регионального уровней (форумов, конференций, симпозиумов, выставок, ярмарок и др.), направленных на поддержку и развитие малого и среднего предпринимательства и их популяризацию;
- принимать меры по защите прав и законных интересов субъектов малого и среднего предпринимательства в органах государственной власти и местного самоуправления субъекта Российской Федерации.

Иные виды поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства могут предусматриваться в Уставе и иных внутренних документах Палаты в соответствии с федеральным законодательством и правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Виды, условия и порядок оказания Палатой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в рамках реализации государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации и муниципальных программ (подпрограмм) могут устанавливаться нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами по предварительному согласованию с Палатой.

3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления с целью реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации, государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации, муниципальных программ (подпрограмм) могут оказывать Палате как организации, образующей инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, имущественную и иные виды поддержки, в порядке, установленном Федеральным законом от 24.07.2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и принятыми на его основе правовыми актами субъекта Российской Федерации.

### **Статья 7. Палата и публично-правовые образования**

1. Палата в целях защиты интересов предпринимателей взаимодействует с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.
2. Взаимодействие Палаты и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления осуществляется в следующих основных формах:
  - 1) участие Палаты в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательства субъекта Российской Федерации, разработке и реализации региональных и муниципальных целевых программ;
  - 2) участие Палаты в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в порядке, предусмотренном настоящим Законом и иными правовыми актами законодательства;
  - 3) проведение независимой общественной экспертизы, в том числе в целях оценки регулирующего воздействия, проектов законов и иных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также мониторинга правоприменения;
  - 4) проведение общественных слушаний;
  - 5) информационное сотрудничество между Палатой и органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам экономической политики, развития предпринимательства, внешнеэкономической и внешнеторговой деятельности;

- б) проведение совместных мероприятий, направленных на решение социальных, экономических и иных вопросов, затрагивающих интересы предпринимателей;
- 7) в иных формах.
3. Палата вправе:
  - а) в установленном законодательством Российской Федерации порядке получать от органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации информацию, необходимую для выполнения возложенных на нее функций и задач, в порядке, предусмотренном законодательством о некоммерческих организациях;
  - б) заключать договоры на выполнение работ и оказание услуг;
  - в) учреждать совместно с субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями некоммерческие организации, целью которых является развитие экспортно-импортного потенциала субъекта Российской Федерации, поддержка малого и среднего предпринимательства, выставочной и конгрессной деятельности на территории субъекта Российской Федерации и другие.
4. Палата оказывает содействие органам государственной власти субъекта Российской Федерации и органам местного самоуправления в реализации мероприятий по противодействию коррупции.
5. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления оказывают Палате содействие в выполнении ею своих уставных задач, принимают меры по обеспечению помещениями, в том числе на безвозмездной основе.

### **Статья 8. Взаимодействие Палаты с Законодательным собранием субъекта Российской Федерации**

1. Представители Палаты вправе участвовать в заседаниях комиссий Законодательного собрания субъекта Российской Федерации, публичных и депутатских слушаниях по проектам федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, затрагивающих интересы предпринимателей, внесенным в Законодательное собрание субъекта Российской Федерации, а также присутствовать на открытых заседаниях Законодательного собрания субъекта Российской Федерации.
2. По предложению Законодательного собрания субъекта Российской Федерации представители Палаты могут принимать участие в работе комиссий, экспертных советов и других органов и организаций, образуемых Законодательным собранием субъекта Российской Федерации.
3. Палата вправе:
  - 1) участвовать в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, затрагивающих интересы предпринимателей, в форме, определяемой органами государственной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления;

- 2) направлять в Законодательное собрание субъекта Российской Федерации предложения по разработке проектов нормативных правовых актов, относящихся к сфере деятельности Палаты. При рассмотрении Законодательным собранием субъекта Российской Федерации указанных проектов заключение Палаты включается в состав материалов для заседания Законодательного собрания субъекта Российской Федерации, рабочих групп, комиссий и комитетов;
- 3) проводить экспертизу законопроектов, в том числе в целях оценки регулирующего воздействия, и направлять в Законодательное собрание субъекта Российской Федерации предложения по их доработке.
4. В целях повышения эффективности взаимодействия Палата и Законодательное собрание субъекта Российской Федерации могут заключать соглашения о сотрудничестве.

### **Статья 9. Взаимодействие Палаты с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации**

1. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в установленном порядке привлекают Палату к проведению независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов.
2. Представители Палаты могут включаться в состав коллегий отраслевых и функциональных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, конкурсных комиссий, а также консультативных, экспертных и иных общественных советов в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.
3. Палата в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации и своим Уставом осуществляет экспертизу, оценку и добровольную сертификацию товаров (работ, услуг), разработку и реализацию программ повышения качества и конкурентоспособности продукции.
4. Палата является организационно-методическим центром выставочной, ярмарочной и конгрессной деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

Палата в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, по поручению органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации реализует полномочия по организации выставок, ярмарок региональных товаров (работ и услуг), а также конгрессных мероприятий в субъекте Российской Федерации и за его пределами.

5. Палата вправе в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, во взаимодействии с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществлять функции информационно-методической, образовательной и организационной поддержки внешнеэкономической и внешнеторговой деятельности в субъекте Российской Федерации,

а также организовывать проводимые указанными органами мероприятия по:

- 1) подготовке и реализации предложений по формированию стратегии и практических действий в сфере инвестиционного развития организаций промышленности и укрепления их экспортного потенциала в интересах субъекта Российской Федерации;
- 2) развитию в субъекте Российской Федерации системы поддержки экспорта, продвижению инвестиционных проектов и привлечению инвестиций путем организации информационной поддержки в данной сфере;
- 3) организации различных форм обучения, в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий, для повышения квалификации специалистов, занимающихся инвестиционной и внешне-торговой деятельностью.
6. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации оказывают организационное содействие Палате в выполнении ее уставных задач и принимают меры по обеспечению помещением торговых-промышленных палат в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации.
7. В целях реализации положений настоящего Закона Палата может заключать с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации соглашения о сотрудничестве.

## **Статья 10. Порядок проведения Палатой экспертизы проектов нормативных правовых актов**

1. Экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится Палатой в целях согласования общественно значимых интересов граждан, организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации, создания благоприятных условий для развития предпринимательства с учетом экономических интересов субъекта Российской Федерации, а также для организации взаимодействия между субъектами предпринимательской деятельности и органами государственной власти субъекта Российской Федерации при принятии правовых актов.
2. Экспертиза проекта правового акта субъекта Российской Федерации, осуществляемая Палатой, представляет собой исследование, проводимое лицами, обладающими специальными познаниями, в целях оценки качества проекта правового акта, результатами которого являются заключение о возможных последствиях его принятия (издания) и реализации, а также предложения по доработке правового акта в целях минимизации или предотвращения негативных последствий его принятия.
3. Основаниями проведения Палатой экспертизы проектов правовых актов субъекта Российской Федерации могут быть:

- а) предложение губернатора субъекта Российской Федерации;
  - б) предложение законодательного собрания субъекта Российской Федерации;
  - в) предложение руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
  - г) включение проекта правового акта в примерный план работы торгово-промышленной палаты субъекта Российской Федерации по проведению экспертизы нормативных правовых актов;
  - д) запрос Торгово-промышленной палаты Российской Федерации.
4. Проведение экспертизы проектов правовых актов субъектов Российской Федерации, включенных в примерный план работы Палаты по проведению экспертизы нормативных правовых, осуществляется в следующем порядке<sup>15</sup>:
- 1) ежегодно, не позднее одного месяца со дня принятия, Законодательное собрание субъекта Российской Федерации направляет в Палату план законодательной деятельности, на основе которого Палата формирует примерный план работы по проведению экспертизы нормативных правовых актов;
  - 2) примерный план работы Палаты по проведению экспертизы нормативных правовых актов направляется в Законодательное собрание субъекта Российской Федерации и передается на контроль в структурное подразделение, ответственное за осуществление взаимодействия с общественностью;
  - 3) после внесения в Законодательное собрание субъекта Российской Федерации проекта закона, включенного в примерный план работы Палаты по проведению экспертизы нормативных правовых актов, Совет Законодательного собрания субъекта Российской Федерации принимает решение о направлении поступившего проекта закона в Палату;
  - 4) после получения проекта закона, включенного в примерный план работы по проведению экспертизы нормативных правовых актов, Палата проводит его экспертизу в срок, установленный Советом законодательного собрания субъекта Российской Федерации.
5. Проведение экспертизы правовых актов по предложению губернатора, законодательного собрания, правительства или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется Палатой в следующем порядке:
- 1) губернатор, законодательное собрание, правительство или исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе предложить Палате провести экспертизу проекта правового акта;

---

<sup>15</sup> Порядок проведения экспертизы правовых актов, предусмотренный пунктами 4 и 5 настоящей статьи, является примерным и определяется индивидуально в каждом субъекте.

- 2) решение о направлении на экспертизу проекта правового акта, внесенного в Законодательное собрание субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, принимается Советом законодательного собрания по собственной инициативе или по предложению субъекта законодательной инициативы, внесшего проект правового акта на рассмотрение законодательного собрания субъекта Российской Федерации;
- 3) решение о направлении на экспертизу в Палату проектов правовых актов губернатора или правительства может приниматься губернатором субъекта Российской Федерации, в том числе до его внесения в Законодательное собрание субъекта Российской Федерации;
- 4) экспертиза проектов правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации проводится Палатой по предложению руководителя соответствующего исполнительного органа;
- 5) в решении о направлении проекта правового акта на экспертизу в Палату указывается срок, в течение которого может быть предоставлено заключение на проект.

#### **Статья 11. Участие Палаты в мониторинге правоприменения**

Палата по предложению органов государственной власти субъекта Российской Федерации может принимать участие в мониторинге правоприменения в целях:

- определения проблем осуществления хозяйственной деятельности, требующих правового разрешения со стороны органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
- оценки эффективности исполнения нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации;
- выявления и устранения противоречий, пробелов, недействующих норм, дублирования, иных недостатков правового регулирования предпринимательской деятельности в субъекте Российской Федерации.

#### **Статья 12. Заключение Палаты по результатам экспертизы проектов правовых актов**

1. Заключение Палаты по результатам экспертизы проекта правового акта в целях минимизации или предотвращения негативных последствий его принятия должно содержать:
  - обоснование и прогноз социально-экономических и иных последствий реализации предлагаемого проектом правового акта решения;
  - предложения по доработке проекта или о внесении изменений и дополнений в законодательство субъекта Российской Федерации, направленные на совершенствование соответствующей нормативно-правовой базы.

2. Заключение Палаты по результатам экспертизы проекта правового акта подлежит обязательному рассмотрению органом государственной власти субъекта Российской Федерации, к компетенции которого относится принятие (издание) правового акта. Неучтенные замечания Палаты с обоснованием их отклонения указываются в пояснительной записке к проекту правового акта субъекта Российской Федерации либо в иных материалах, прилагаемых к нему.
3. Заключение Палаты по результатам экспертизы проекта правового акта размещается в сети Интернет на официальном сайте органа государственной власти субъекта Российской Федерации, по предложению которого проводилась указанная экспертиза.

### **Статья 13. Межрегиональные и международные связи Палаты**

1. Палата в соответствии со своим Уставом может поддерживать прямые межрегиональные и международные контакты, заключать соответствующие соглашения.
2. Палата участвует в осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации, способствует реализации межрегиональных и международных программ и проектов, разработанных при участии органов государственной власти субъекта Российской Федерации.
3. Палата вправе учреждать совместно с субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями некоммерческие организации для реализации межрегиональных и международных программ и проектов торгово-экономического сотрудничества, в том числе в случаях, предусмотренных подпунктом «в» пункта 3 статьи 7 настоящего Закона.

### **Статья 14. Заключительные положения**

Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования.