**Аналитическая записка**

**о состоянии и проблемах законотворчества**

№ 175 сентябрь 2022 года

**Минюст России завершает работу над проектом федерального закона**

**«Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»**

Межведомственной рабочей группой по подготовке нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в целом завершена работа по формированию финальной версии проекта.

В новой версии проекта КоАП РФ учтена часть предложений ТПП РФ и других бизнес-объединений. Скорректирован понятийный аппарат, более точно и корректно сформулированы понятия административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, основные принципы привлечения к административной ответственности, предусмотрена возможность замены административного наказания в виде штрафа на предупреждение.

По предложению Палаты замена штрафа на предупреждение будет носить обязательный характер при совершении лицом впервые административного правонарушения, не считающегося грубым, выявленного в ходе осуществления любого вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля, даже если предупреждение не предусмотрено санкцией соответствующей статьи КоАП.

Кроме того, при определении размера административного штрафа индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу, в отношении которых применена мера обеспечения в виде административного приостановления деятельности, будет приниматься во внимание влияние данной меры на финансовое и имущественное положение привлекаемого к административной ответственности лица.

С учетом замечаний ТПП РФ в новой редакции изложены нормы КоАП, устанавливающие ответственность за нарушение трудового законодательства, внесено ряд корректирующих изменений в значительное количество статей Особенной части нового КоАП.

В структуру нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях включены 3 раздела (Общая часть, Особенная часть, Субъекты административной юрисдикции).

Наполнение указанных разделов проекта нового КоАП РФ составляет 44 главы (в действующей редакции КоАП РФ 32 главы).

В отличие от структуры действующего КоАП РФ, содержащего 5 разделов, структура проекта нового КоАП РФ не предусматривает наличия в нем процессуальных норм.

Глубокой структурной переработке подверглась Особенная часть действующей редакции КоАП РФ, состоящая из 16-ти глав, содержащих нормы об ответственности в различных сферах возникающих правоотношений. В структуру Особенной части проекта нового КоАП РФ включено уже 35 глав, более детально обобщающих нормы административной ответственности в различных областях.

Отдельного внимания заслуживают положения проекта нового КоАП РФ, непосредственно затрагивающие предпринимательскую сферу деятельности.

Так, в нормах статей 2.11. и 2.12. проекта нового КоАП РФ конкретизированы правила административной ответственности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц за совершение административных правонарушений.

В статье 3.12. проекта нового КоАП РФ детализированы правила назначения наказания в виде административного штрафа. Возможность замены административного наказания в виде штрафа предупреждением предусмотрена в статье 4.11. проекта нового КоАП РФ.

В статьях главы 8 проекта нового КоАП РФ закреплены нормы ответственности за административные правонарушения, посягающие на трудовые права граждан, права в области социального обеспечения и социальной защиты. Глава 12 содержит нормы ответственности за административные правонарушения, посягающие на права потребителей.

Ответственность за совершение административных правонарушений в области предпринимательской, профессиональной деятельности и деятельности саморегулируемых организаций установлена в главе 23 проекта нового КоАП РФ.

В главе 27 содержатся нормы ответственности за административные правонарушения, посягающие на конкуренцию.

В главе 28 устанавливается ответственность за совершение административных правонарушений, посягающих на установленный порядок закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе, по государственному оборонному заказу, порядок закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также порядок торгов, проведение которых является обязательным.

В главу 32 включены статьи об ответственности за административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил), в главу 35 – в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в главу 38 – правонарушения, посягающие на установленный порядок пребывания, проживания и осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

В ближайшее время Минюстом России планируется проведение процедуры оценки регулирующего воздействия проекта нового КоАП РФ.

**ТПП РФ предлагает серьезно доработать законопроект об уголовной ответственности за мошенничество в налоговой сфере**

В Государственной Думе на рассмотрении находится проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации», которым предложено дополнить УК РФ новой статьей 159.7, установив ответственность за «Мошенничество в налоговой сфере», а также статьей 173.3, предусмотрев в ней ответственность за «Фальсификацию документов бухгалтерского (налогового) учета, бухгалтерской (налоговой) отчетности».

Изучив законопроект, Палата направила в Минюст России, которым готовится отзыв на законопроект, свое заключение, отметив следующее.

Законопроектом в новой статье 159.7 «Мошенничество в налоговой сфере» УК РФ предложено установить уголовную ответственность для случаев обманного возмещения налогов, сборов и страховых взносов.

По мнению Палаты, речь в законопроекте идет не о мошенничестве как таковом, а о недоплате налога, что не приводит к присвоению чужого имущества. Скорее это неправомерное оставление (удержание) части своего имущества, так как присвоения бюджетных средств не происходит. Предприниматель просто недоплачивает начисленный ему налог, в связи с чем возникает налоговая недоимка.

Палата считает, что в таком случае указанные действия нельзя квалифицировать как хищение, а следует применять действующие статьи, устанавливающие ответственность за нарушения в налоговой сфере (198-199 УК РФ).

В этой связи ТПП РФ предложила дополнить УК РФ новой статьей 199.5, в которой предполагается установить ответственность именно за включение в налоговую декларацию заведомо ложных сведений, повлекшее необоснованное возмещение налога.

Кроме того, как следует из пояснительной записки к законопроекту, получило распространение выставление счетов-фактур в отсутствие реальных отгрузок с использованием подставных лиц для подачи налоговых деклараций. Новый состав предназначен для борьбы с организаторами и иными участниками площадок формирования такого «бумажного НДС».

По мнению ТПП РФ, деятельность по сбыту фиктивных счетов-фактур представляет серьезную общественную опасность и заслуживает соответствующего уголовного преследования.

Однако в законопроекте предложено в новой статье 173.3 УК РФ установить ответственность не за сбыт фиктивных счетов-фактур, а за фальсификацию любых документов бухгалтерского (налогового) учета, бухгалтерской (налоговой) отчетности.

Предлагаемые изменения могут повлечь неоправданную угрозу уголовного преследования для руководителей и других сотрудников компаний-налогоплательщиков, допустивших ошибки и неточности в указанных документах. Под угрозу уголовной репрессии может попасть также аутсорсинг услуг по подготовке документации, ведению учета и отчетности в случае ошибок при заполнении документов.

При этом фальсификация документов бухгалтерского (налогового) учета, бухгалтерской (налоговой) отчетности для целей уклонения от налогов уже преследуется по статьям 198 и 199 УК РФ.

В этой связи Палата предложила пересмотреть предлагаемый авторами законопроекта подход к криминализации действий, связанных с выставлением счетов-фактур в отсутствие реальных отгрузок, и предусмотреть ответственность исключительно за сбыт заведомо подложных счетов-фактур, причинивший крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо повлекший извлечение дохода в крупном размере.

**Правительство РФ предлагает упростить порядок ведения уставов некоммерческих организаций**

12 сентября Советом Государственной Думы рассмотрен разработанный Правительством РФ проект федерального закона №172829-8 «О внесении изменений в статью 20 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (в части совершенствования положений, содержащих требования к уставам некоммерческих организаций)».

Законопроект направлен на оптимизацию требований к содержанию уставов некоммерческих организаций, так как анализ правоприменительной практики выявил, что зачастую уставы некоммерческих организаций содержат сведения, фактически дублирующие положения закона.

Законопроектом предусматривается, что некоммерческие организации могут не указывать в своём уставе следующие положения:

- сведения о филиалах и представительствах некоммерческой организации, источниках формирования имущества и порядке внесения изменений в учредительные документы;

- сведения о порядке внесения изменений и дополнений в устав, источниках формирования денежных средств и иного имущества, а также порядок реорганизации и (или) ликвидации общественного объединения;

- положения, определяющие источники формирования имущества, порядок реорганизации и (или) ликвидации.

Законопроект включен в предварительную повестку осенней сессии Государственной Думы.

**Инициатива ТПП РФ получила поддержку Государственной Думы**

27 сентября 2022 г. на заседании Группы по анализу проектов в области экономического развития и предпринимательства Экспертного совета фракции «Единая Россия» в Государственной Думе рассмотрен разработанный Палатой проект федерального закона «О внесении изменений в статью 37 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Рассмотрение законопроекта инициировано депутатами К.Ю. Захаровым, А.Б. Выборным, В.В. Павловым, А.А. Геттой, Д.А. Беликом, М.С. Шереметом.

Законопроект предусматривает следующие изменения в законодательстве о контроле (надзоре): инспектору запрещается осуществлять любые контрольные (надзорные) действия ранее даты начала проведения контрольного (надзорного) мероприятия; инспектор не может затягивать сроки проведения таких контрольных (надзорных) мероприятий; наконец, предусматривается норма о том, что профилактический визит может быть проведен по инициативе контролируемого лица.

Нововведения позволят повысить законность деятельности должностных лиц контрольных (надзорных) органов, а также предоставят контролируемым лицам возможность направлять в контрольный (надзорный) орган заявление о проведении профилактического визита с целью своевременной оценки степени соблюдения обязательных требований. Предлагаемые изменения положительным образом скажутся на обеспечении прав и интересов субъектов предпринимательства при проведении контроля (надзора) за счет устранения пробелов, способных повлечь увеличение административного давления на бизнес.

Ранее на законопроект дано положительное заключение Минэкономразвития России.

По итогам обсуждений концепция законопроекта была поддержана.

# ТПП России подготовлен законопроект о внесении изменений в федеральные законы о теплоснабжении и о водоснабжении

ТПП России подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 41.1 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» и статью 28.1 Федерального закона «О теплоснабжении» (в части дополнения порядка заключения концессионного соглашения).

Законопроект разработан в связи с выявлением несовершенства законодательного регулирования, выраженного в невозможности в отдельных случаях осуществлять эксплуатацию социально значимых объектов водоснабжения и теплоснабжения.

В соответствии с действующим законодательством законная передача прав владения и (или) пользования системами водоснабжения и теплоснабжения, находящимися в государственной и муниципальной собственности (если дата ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта/системы превышает 5 лет или не может быть определена), осуществляется только по концессионным соглашениям. Согласно ст. 13 ФЗ от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», концессионное соглашение заключается путем проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения.

Таким образом, законная передача прав владения или пользования системами водоснабжения и теплоснабжения старше 5 лет, находящимися в государственной и муниципальной собственности, осуществляется только путем проведения конкурса.

Однако на практике нередко складываются ситуации, при которых для целей надлежащего содержания указанных объектов организации жилищно-коммунального хозяйства и органы местного самоуправления заключают договоры аренды или иные договоры до момента заключения концессионного соглашения, в связи с тем, что подготовка концессионного соглашения занимает длительное время.

В свою очередь, суды по искам прокуратуры признают договоры на пользование объектами водоснабжения и теплоснабжения ничтожными, что лишает возможности организации жилищно-коммунального хозяйства осуществлять содержание данных объектов, а также причиняет вред таким организациям, поскольку они не могут законным образом компенсировать свои расходы, связанные с содержанием объектов водоснабжения и теплоснабжения.

Складывающаяся ситуация может повлечь риск наступления чрезвычайных ситуаций, поскольку законные способы содержания важных объектов жизнеобеспечения отсутствуют. Кроме того, увеличивается риск ограничения конкуренции, увеличиваются коррупционные риски, существенным образом увеличиваются риски банкротства предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

В связи с этим ТПП России разработан законопроект, которым вносятся изменения в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и Федеральный закон «О теплоснабжении». Проектируемыми изменениями дополняются положения статей, регламентирующих особенности передачи прав владения и (или) пользования названными объектами, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Предлагается дополнить указанные статьи положениями, в соответствии с которыми с третьими лицами может быть заключен договор аренды без проведения торгов до заключения концессионного соглашения. Заключение договора аренды будет возможно при условии согласования договора Федеральной антимонопольной службой, а также, если без передачи объектов в пользование третьим лицам содержание указанных объектов будет невозможным.

Законопроектом предполагается, что процесс согласования договора аренды будет аналогичен процессу предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24.04.2014 № 368.

Таким образом, в случае принятия законопроекта муниципальные и государственные органы получат возможность содержать объекты теплоснабжения и водоснабжения, а субъектам предпринимательского сообщества будут гарантированы их права на компенсацию расходов, связанных с содержанием этих объектов.

**Разработан законопроект, совершенствующий отдельные аспекты деятельности саморегулируемых организаций**

В Минэкономразвития России для рассмотрения направлен разработанный ТПП РФ совместно с Советом ТПП РФ по саморегулированию предпринимательской и профессиональной деятельности проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (в части обеспечения ответственности арбитражных управляющих и формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации арбитражных управляющих).

Законопроект предусматривает расширение способов обеспечения имущественной ответственности арбитражных управляющих, регулирование формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации арбитражных управляющих, а также определяет порядок возмещения убытков лицам в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на арбитражных управляющих обязанностей в деле о банкротстве.

Предоставление в Законе о банкротстве возможности саморегулируемой организации получать ежегодные взносы в компенсационный фонд от своих членов и установление дополнительных механизмов обеспечения имущественной ответственности послужит стимулом роста доходности компенсационного фонда, позволит в полном объеме выплачивать убытки, причиненные необоснованными действиями (бездействием) арбитражных управляющих по делам о банкротстве, будет способствовать сознательности арбитражных управляющих при осуществлении профессиональной деятельности и обеспечит гарантии выплаты большему числу кредиторов в случае возникновения убытков. Предполагается, что вследствие отказа от действующей системы имущественной ответственности арбитражных управляющих только в виде обязательного страхования будут до минимума исключены риски непогашения убытков кредиторов и возрастет престиж системы саморегулирования.

**Палата направила в Государственную Думу поправки по реформе законодательства о рекламе**

9 сентября 2022 г. в Государственную Думу направлены разработанные ТПП РФ поправки ко второму чтению проекта федерального закона №160605-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе».

Законопроект предусматривает реформу законодательства о рекламе, в том числе установление особого режима распространения цифровой наружной рекламы, порядка установки цифровых рекламных конструкций, а также порядка размещения электронных объявлений физических лиц.

Поправки предусматривают изменение законопроекта в части нивелирования негативных последствий в результате его принятия. Поправками устанавливаются механизмы, направленные на недопущение ограничения конкуренции оператором наружной рекламы, установление правил по размещению рекламы, по взаимодействию между рекламодателем и рекламными агентствами и т.д.

**Законопроект о принудительных лицензиях рассмотрен Советом ТПП РФ по интеллектуальной собственности**

В Государственную Думу направлено заключение по проекту федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Законопроект вводит возможности использования принудительных лицензий в отношении объектов авторских и смежных прав. Возможность получения принудительной лицензии предусмотрена только в отношении правообладателей из недружественных стран или лиц, находящихся под их влиянием. Проектируемые нормы предусматривают два разных подхода. Первый подход используется в случае, когда иностранный правообладатель или его российский представитель необоснованно расторг лицензионный договор. Второй подход применяется в отношении объектов авторского и смежного права, которые ранее не использовались на территории Российской Федерации. Концепция законопроекта может решить проблемы, с которыми столкнулись российские компании и потребители. В законодательстве Российской Федерации возможность выдачи принудительных лицензий предусмотрена в ГК РФ статьями 1239 «Принудительная лицензия», 1362 «Принудительная лицензия на изобретение, полезную модель или промышленный образец» и 1423 «Принудительная лицензия на селекционное достижение». Механизм принудительного лицензирования для авторских и смежных прав на данный момент в законодательстве Российской Федерации не предусмотрен. Предлагаемый законопроект нацелен на введение такого рода принудительных лицензий. Предлагаемый вариант упростит механизм получения принудительной лицензии, конкретно по объектам авторских и смежных прав.

Более того, данные изменения помогут российским компаниям сохранить свой бизнес в условиях санкций. В частности, в сфере искусства и киноиндустрии новые конкретизирующие нормы помогут бороться с «пиратством».

При этом остается нераскрытым ряд вопросов, которые, по мнению ТПП РФ, требуют дополнительной проработки:

1. Непонятен механизм работы с объектами ноу-хау;

2. Остается вопрос о том, каков характер избранного регулирования – постоянный или временный и ряд других.

**ТПП РФ предлагает исключить избыточные требования в сфере законодательного регулирования драгоценных металлов и драгоценных камней**

В Государственной Думе готовится к рассмотрению во 2 чтении проект федерального закона № 160027-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования в сфере драгоценных металлов и драгоценных камней).

Законопроектом уточняется понятийный аппарат в рассматриваемой сфере деятельности, порядок предоставления и использования сведений из государственной интегрированной информационной системы в сфере контроля за оборотом драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них на всех этапах этого оборота. Учтено давнее предложение предпринимателей об отмене требования о перевозке сырья с низким содержанием драгоценных металлов (менее 1% золота, платины, металлов платиновой группы и менее 5% серебра) специальным транспортом в сопровождении вооруженной охраны. Унифицируется порядок направления предложений о приоритетной закупке аффинированных драгоценных металлов и добытых драгоценных камней, сокращаются сроки их рассмотрения.

Одновременно законопроектом вводится запрет на осуществление юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями без постановки их на специальный учет.

Законопроект поддерживается ТПП РФ с учетом следующих предложений по его доработке ко второму чтению:

- уточнить определение новой редакции понятия «аффинаж драгоценных металлов», предусмотрев возможность установления содержания драгоценного металла в соответствие с техническими условиями, но не менее установленных федеральным законом значений;

- дополнить определение понятия «ювелирные и другие изделия из драгоценных металлов и (или) драгоценных камней» в целях исключения его расширительного толкования, разграничения составных частей и полуфабрикатов ювелирных изделий от готовых самостоятельных ювелирных изделий;

- исключить обязательные требования о регистрации именника (знака изготовителя) в Федеральной пробирной палате и о наличии оттиска именника на изготовленных ювелирных изделиях.

Палата полагает, что требование о проставлении именника на ювелирных изделиях является излишним, поскольку на прикрепленный к изделию ярлык наносится уникальный идентификационный номер, который содержит информацию о производителе ювелирного изделия. Вскоре непосредственно на ювелирные изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней будет наноситься маркировка в виде двухмерного штрихового кода, также содержащая данные производителя ювелирного изделия.

Предложения по поправкам к законопроекту направлены в ответственный комитет Государственной Думы.

**Коротко:**

**02 сентября** в Государственную Думу Правительством РФ внесен проект федерального закона № 190070-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «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». Законопроект направлен на реформирование нормативно-правового регулирования в сфере деятельности по внесудебному возврату просроченной задолженности физических лиц. Предлагается детализировать условия взаимодействия кредитора и должника, расширить полномочия ФССП в части ведения реестра коллекторских организаций и контроля за ними. Ужесточаются требования к коллекторам и микрофинансовым организациям и конкретизируются условия взаимодействия с должником.

**13 сентября** в Государственную Думу депутатом А.Г. Аксаковым и сенатором Российской Федерации Н.А. Журавлевым внесен законопроект № 194710-8 «О внесении изменения в статью 102 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» (о распространении режима налоговой тайны на сведения, полученные банками от налоговых органов).

Законопроект предусматривает включение в состав сведений, составляющих налоговую тайну, сведений о снятии с учета физических лиц в связи со смертью. Законопроект позволит обеспечить получение банками сведений о государственной регистрации смерти клиентов в рамках межведомственного взаимодействия в целях оперативного и своевременного приостановления операций по счетам и вкладам умерших клиентов.

**15 сентября** в Государственную Думу группой депутатов внесен проект федерального закона № 195541-8 «О внесении изменений в статью 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Законопроектом предлагается в статье 12.21.1 КоАП РФ ввести «нештрафуемый» диапазон при фиксации незначительного превышения допустимых габаритов транспортного средства на величину не более 10 сантиметров без специального разрешения, либо с превышением габаритов, указанных в специальном разрешении, на величину не более 10 сантиметров специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме. Это позволит избежать необоснованного и несправедливого наложения штрафа на собственников грузовых ТС, а также исключить коррупционные риски.

**15 сентября** в Государственную Думу Правительством РФ внесен проект федерального закона № 196025-8 «О внесении изменений в статью 33-1 Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» (в части совершенствования порядка внесения некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов).

Законопроект предусматривает внесение изменений, касающихся изменения даты приобретения некоммерческой организацией статуса саморегулируемой организации и перечня документов, подаваемых некоммерческой организацией в регулирующий орган для приобретения такого статуса, сокращения срока принятия регулирующим органом решения о внесении некоммерческой организации в государственный реестр СРО, а также уточнения содержания направляемого в регулирующий орган заявления саморегулируемой организации об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра СРО.

**22 сентября** в Государственную Думу Правительством РФ внесен проект федерального закона № 199216-8 «О внесении изменений в статью 61-6 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Проектируемое регулирование предусматривает, что часть средств, вырученных от реализации этого помещения, в размере переданных гражданином должнику по недействительной сделке, должны быть возвращены этому гражданину, минуя конкурсную массу должника. До перечисления денежных средств гражданин и члены его семьи, совместно проживающие в жилом помещении, сохраняют право пользования им.

Кроме того, гражданину-покупателю по сделке, признанной недействительной, предоставляется право выкупа жилого помещения до его выставления на торги. В случае признания торгов несостоявшимися у гражданина возникает право на заключение в разумный срок договора купли-продажи жилого помещения по цене, равной начальной цене продажи первых или повторных торгов, или минимальной цене продажи торгов посредством публичного предложения.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Департамент законотворческой деятельности