

Аналитическая записка

о состоянии и проблемах законоотворчества

№ 49

декабрь 2006 года

ТПП России подготовлены предложения о внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»

В целях устранения излишних административных барьеров в области обращения с отходами рабочей группой Комитета ТПП России по природопользованию и экологии разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (далее – законопроект). В законопроекте предлагается внести уточнения и дополнения в понятийный аппарат закона, в частности:

- из понятия «опасных отходов» исключаются отходы 4 и 5 классов опасности (мало опасные и практически неопасные отходы);

- из понятия «обращение с отходами» исключается деятельность, в процессе которой образуются отходы;

Это связано с тем, что отходы образуются в процессе любой хозяйственной деятельности и дополнительное регулирование ее Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон) является избыточным. Таким образом, обращение с отходами ограничивается деятельностью по сбору, переработке, использованию, обезвреживанию, транспортированию, хранению и захоронению отходов.

- сужается круг подлежащей лицензированию деятельности по обращению с опасными отходами;

- из понятия «хранение отходов» исключается содержание отходов в объектах размещения отходов сроком менее 3 лет (т.е. накопление отходов в специально предусмотренных местах для их последующего использования, обезвреживания, транспортирования или размещения), вводится понятие «накопление отходов»;

- понятие «лимиты на размещение отходов» предлагается изложить как устанавливаемые ограничения при размещении отходов каждого вида.

Исключается как избыточное требование о разработке проектов нормативов образования отходов, поскольку количество образующихся отходов определяется технологией производственного процесса. Благодаря отнесению отходов 4 и 5 классов к неопасным отходам и уточнению понятия «обращение с отходами» сужается круг лиц, допущенных к обращению с опасными отходами, которым требуется проходить профессиональную подготовку.

В новой редакции статьи 16, устанавливающей требования к транспортированию опасных отходов, предусматривается, что транспортирование отходов должно осуществляться с использованием

специально оборудованных транспортных средств и при наличии товарно-транспортной накладной с указанием количества транспортируемых отходов, цели и места назначения их транспортирования. Хрупкие, жидкие, сыпучие отходы, а также отходы, выделяющие загрязняющие вещества в воздух, должны перевозиться в таре, исключающей их розлив, рассыпание, пыление и иные способы поступления загрязняющих веществ в окружающую среду при транспортировке отходов.

Уточняются требования к согласованию надзорным органом лимитов на размещение отходов (статья 18 Закона), для чего должны соблюдаться следующие условия:

- наличие обоснования количества отходов каждого вида, подлежащего размещению;

- наличие у индивидуального предпринимателя или юридического лица договора на размещение заявленного количества отходов на объектах размещения отходов, либо наличие у них собственных объектов размещения, позволяющих разместить заявленное количество отходов;

- отсутствие у индивидуального предпринимателя или юридического лица технических возможностей по использованию или обезвреживанию заявленных к размещению отходов, либо нецелесообразность такого использования или обезвреживание отходов по экономическим причинам.

Для размещения отходов 4 и 5 класса опасности, общий объем которых не превышает определенное количество тонн в год, предлагается отказаться от требования разработки обоснования лимитов на их размещение.

По мнению ТПП РФ, приостановление или прекращение деятельности предприятия допустимо только в судебном порядке в случае существенного нарушения установленных требований, повлекших серьезные негативные последствия для окружающей среды (например, при несанкционированном размещении опасных отходов). При размещении отходов сверх согласованных лимитов предусмотрена плата с пятикратным повышающим коэффициентом. В связи с этим предлагается исключить пункт 5 статьи 18 Закона, предусматривающий приостановление или прекращение деятельности предпринимателей при нарушении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Предлагается дополнить Закон новыми статьями, устанавливающими особенности обращения с отходами горнодобывающего производства и связанных с ним перерабатывающих производств, а также требования к обращению с твердыми бытовыми отходами.

Помимо приведенных выше позиций законопроект уточняет формулировки отдельных положений Федерального закона «Об отходах производства и потребления», исключает дублирующие нормы.

Предложения законопроекта доложены в ходе парламентских слушаний в Совете Федерации, а также обсуждены и поддержаны на заседании Комитета ТПП РФ по природопользованию и экологии и аналогичного Комитета РСПП.

ТПП России предложила Минфину скорректировать модель администрирования НДС

В конце ноября 2006 года на заседании Правительства Российской Федерации был заслушан доклад Минфина России «О совершенствовании администрирования налога на добавленную стоимость». Указанный документ вызвал резонанс среди предпринимателей и ученых-финансистов в виду неоднозначности содержащихся в нем мер налогового администрирования НДС. ТПП России на основе поступивших замечаний и предложений направила в Минфин России свои замечания и предложения.

В частности, ТПП России отметила, что в настоящее время задержка рассмотрения заявлений о возмещении из бюджетов сумм налога на добавленную стоимость (далее – НДС) стала общепринятой практикой работы налоговых органов. Между тем, процесс возмещения НДС налогоплательщикам не должен носить слишком обременительный характер и, как отмечает Конституционный Суд в Определении от 16 октября 2003 года № 329-О, возлагать дополнительные обязанности, не предусмотренные законодательством Российской Федерации.

В Докладе предусматриваются определенные требования к порядку представления информации и составу документов при специальной регистрации плательщиков НДС (стр. 4).

Такие «жесткие требования к информации, предоставляемой лицами при регистрации», и используемые в качестве таковой: «фактический адрес руководителя организации, основных владельцев или акционеров налогоплательщика; информация о виде деятельности налогоплательщика в целях выявления участия данных лиц в схемах уклонения от уплаты НДС и неправомерного возмещения НДС; наименование и фактические адреса организаций, аффилированных с регистрируемым налогоплательщиком», свидетельствуют, что разработчики Доклада в каждом субъекте исполняющим налоговую обязанность видят недобросовестного налогоплательщика.

Указанные выше требования к порядку представления информации и документов при специальной регистрации налогоплательщиков НДС приведут, на наш взгляд, к дополнительному усложнению администрирования налогов, как для налоговых органов, так и для налогоплательщика.

Процесс администрирования налогов, в том числе и НДС, должен, на наш взгляд, производиться с учетом презумпции добросовестности налогоплательщика (пункт 7 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации). При этом в Докладе справедливо указывается, что согласно опыту Европейского Союза о благонадежности заявителя свидетельствует не его намерения, а фактические обстоятельства – осуществление деятельности до признания организации налогоплательщиком.

Необходимо также отметить, что действующее законодательство Российской Федерации уже предусматривает ответственность за представление при регистрации документов, содержащих заведомо ложные сведения.

Отмечаем также, что для оценки предлагаемых в Докладе мер по организации специальной процедуры регистрации налогоплательщиков НДС, необходимо четкое понимание вопроса о правилах членства в «клубе плательщиков НДС», т.е. лиц, прошедших специальную регистрацию в качестве плательщиков НДС.

С одной стороны, члены такого «клуба» могут получить преимущество перед другими компаниями, т.к. их затраты на производство облагаемой НДС продукции будут меньше на сумму НДС, если взаимоотношения будут построены с компаниями – членами «клуба». С другой стороны, если среди контрагентов окажется предприятие, которое является налогоплательщиком НДС, но не зарегистрировано как член «клуба», то сможет ли покупатель осуществить вычет НДС? Эти вопросы требуют, на наш взгляд, уточнения.

Для исключения негативных последствий в развитии бизнеса необходимо, как нам представляется, широкое и всестороннее обсуждение всех материалов, определяющих цель «клуба плательщиков НДС», права и ответственность налогоплательщика НДС.

Введение системы «НДС-платеж», как следует из Доклада, предполагает установление сплошного налогового контроля за перечислением сумм налога организациями. Очевидно, что подобная тотальная система контроля фактически будет означать перекладывание функций государственного налогового контроля на банки, осуществляющие операции по счетам организаций. Это, в частности, потребует возложения на банки дополнительных обязанностей по представлению сведений налоговым органам в сжатые сроки.

Такие требования, очевидно, обусловят необходимость организации банками унифицированных электронных систем обмена с государственными органами, что потребует дополнительных затрат как для банков, так и для налоговых органов. В свою очередь банковские издержки по вводимым электронным системам обмена данными банков с налоговыми органами будут переложены частично на самих налогоплательщиков.

В этой связи введение системы «НДС-платеж» представляется нецелесообразным, поскольку предполагает перекладывание функций и соответственно, издержек, по налоговому контролю на банки и, как следствие, на самих налогоплательщиков.

Если же все-таки такого рода решение будет принято, то для налогоплательщиков в данном вопросе главное, чтобы внедрение системы «НДС-платеж» не привело к удорожанию услуг банков и соответственно к увеличению расходов предприятий.

Налоговые законопроекты ТПП России в целом поддержаны «Единой Россией»

20 декабря 2006 года в Государственной Думе состоялось заседание экспертно-консультативного совета фракции «Единая Россия» в Государственной Думе (группа В.А. Пехтина) по обсуждению ряда налоговых законопроектов ТПП России. На обсуждение были вынесены следующие проекты законов.

1. Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 154 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Законопроект предоставляет организациям, применяющим общий режим налогообложения, возможность учитывать «входящий» налог на добавленную стоимость при реализации товаров (работ, услуг), приобретенных у организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения или являющихся плательщиками единого налога на вмененный налог.

2. Проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 346.12 и 346.13 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Законопроект устанавливает, что субъекты малого предпринимательства вправе переходить на упрощенную систему налогообложения при валовом доходе от реализации в течение 9 месяцев, не превышающем 40 млн. руб. Размер годового дохода налогоплательщика, при превышении которого организации и индивидуальные предприниматели теряют право применять упрощенную систему налогообложения, устанавливается проектом в сумме 54 млн. рублей.

3. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 346.16 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Законопроект предусматривает включение в состав расходов, уменьшающих полученные доходы при определении объекта по упрощенной системе налогообложения, расходы, направленные на создание и внедрение новых технологий и оборудования, проведение научных исследований и опытно-конструкторских разработок.

В ближайшее время законопроекты будут доработаны и направлены для замечаний и предложений в органы исполнительной власти.

Специальные меры в условиях чрезвычайной ситуации

22 декабря 2006 года Государственная Дума приняла Федеральный закон «О специальных экономических мерах в условиях международной чрезвычайной ситуации».

Федеральный закон предполагает, что в случае возникновения международной чрезвычайной ситуации Президент Российской Федерации принимает решение о применении специальных экономических мер. Предложения о применении специальных экономических мер могут быть

внесены Президенту Российской Федерации палатами Федерального Собрания и Правительством Российской Федерации. Срок действия специальных экономических мер не должен превышать четыре года. Срок действия специальных экономических мер может быть продлен на два года, если сохраняется угроза здоровью, правам и законным интересам граждан и безопасности государства. Решение о продлении срока действия специальной экономической меры принимает Президент Российской Федерации.

Целью принятия Федерального закона «О специальных экономических мерах в условиях международной чрезвычайной ситуации» является создание правовых основ для применения специальных экономических мер в случае возникновения международной чрезвычайной ситуации.

К специальным экономическим мерам закон, в частности, относит:

1) приостановление реализации всех или части программ в области экономической, технической и военной помощи;

2) запрещение финансовых операций или установление ограничений на их осуществление;

3) запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их осуществление;

4) приостановление действия международных торговых договоров и иных договоров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей;

5) изменение экспортных и импортных таможенных пошлин;

6) запрещение или ограничение захода в порты Российской Федерации судов и использования воздушного пространства Российской Федерации или отдельных его районов;

7) установление ограничений на осуществление туристской деятельности;

8) запрещение участия в международных научных и научно-технических программах и проектах, научных и научно-технических программах и проектах иностранного государства.

Возникновение реальной либо потенциальной угрозы безопасности государства и его граждан требует принятия незамедлительных и адекватных сложившейся обстановке мер (санкций) экономического характера, позволяющих эффективным образом предотвратить дальнейшее ухудшение сложившейся ситуации, а также создать экономические и политические условия для снятия возникшей угрозы.

В случае если реализация специальных экономических мер требует решения Центрального банка Российской Федерации, то ограничения устанавливаются Банком России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации.

Согласно Закону, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации обеспечивают реализацию специальных экономических мер.

Президент Российской Федерации информирует Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации о ходе применения специальных экономических мер не реже одного раза в шесть месяцев.

Фактически Федеральный закон направлен на реализацию права государственной власти по вмешательству во внешнеэкономическую деятельность субъектов предпринимательской деятельности в случае военных действий и иных приравненных к ним международно-осложненных ситуаций.

Техническое регулирование

15 ноября 2006 года в Государственной Думе в первом чтении был принят проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О техническом регулировании» (№ 274315-4), внесенный группой депутатов Государственной Думы.

Законопроект направлен на устранения противоречий между отдельными положениями и нормами Федерального закона «О техническом регулировании». В частности, проектом предлагается включить в Закон в качестве принципов технического регулирования принцип недопустимости дублирования полномочий по государственному контролю (надзору), что должно повысить его эффективность.

16 декабря 2006 года Правительство Российской Федерации направило в Государственную Думу официальный отзыв на указанный законопроект, в котором была выражена поддержка законопроекта при учете некоторых замечаний.

При этом Правительством Российской Федерации предлагается в рамках законопроекта исключить из сферы действия Закона процессы производства, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические и реабилитационные требования в сфере охраны труда. Кроме того, предлагается принимать специальные технические регламенты постановлениями Правительства Российской Федерации, а в период до 2010 года включительно общие технические регламенты также постановлениями Правительства Российской Федерации.

Еще одной правовой новеллой является включение в состав документов в области стандартизации сводов правил.

В целом, при учете замечаний Правительства Российской Федерации, выраженных в указанном официальном отзыве, концепция Федерального закона «О техническом регулировании» будет несколько скорректирована в сторону ужесточения государственного контроля в технической сфере.

ТПП России в целом поддерживает позицию Правительства Российской Федерации, которая способствует гармонизации отношений в сфере технического регулирования.

Жертвовать станет модно

22 декабря 2006 года Государственной Думой в третьем чтении принят Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческими организациями».

Предметом регулирования данного Федерального закона являются отношения, возникающие при формировании целевого капитала некоммерческими организациями и осуществлении контроля за его формированием и использованием дохода от целевого капитала. Законом также устанавливаются особенности управления и деятельности некоммерческих организаций – собственников целевого капитала при формировании целевого капитала и использовании дохода от целевого капитала.

Закон вводит понятие целевого капитала, который определяется как сформированная за счет пожертвований, внесенных жертвователем (или жертвователями) в виде денежных средств часть имущества некоммерческой организации, переданная некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческой организации (или иных некоммерческих организаций) в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом. При этом Законом устанавливаются правила и ограничения, которые обеспечивают контроль за сохранностью целевого капитала, использованием его по назначению.

Наличие целевого капитала у некоммерческих организаций повлечет за собой повышение финансовой стабильности в результате увеличения доли гарантированного дохода в общем доходе некоммерческой организации; а также даст возможность долгосрочного планирования деятельности при наличии долговременного источника финансирования.

Законом предоставлено право некоммерческим организациям (фонды, автономные некоммерческие, общественные организации) формировать целевой капитал и использовать доходы от инвестирования целевого капитала для содействия в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, искусства, архивного дела, социальной поддержки (помощи).

В развитие Закона принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». В соответствии с этим Законом внесены изменения в налоговое законодательство в отношении некоммерческих организаций, формирующих целевой капитал, и использующих доходы от его инвестирования для финансирования своей уставной деятельности. Некоммерческие организации освобождаются от уплаты налога на прибыль как на доходы, получаемые от благотворителей на

формирование целевого капитала, так и доходы от инвестирования целевого капитала.

О туристической деятельности

15 декабря 2006 года Государственной Думой принят во втором чтении проект федерального закона № 337597-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Представители ТПП РФ принимали участие в рабочей группе профильного Комитета Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму по доработке законопроекта ко второму чтению. К сожалению, в принятом во втором чтении проекте закона не учтены рекомендации рабочей группы о снижении размеров минимального финансового обеспечения для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере въездного туризма, который остался таким же, как и для выездного туризма, - 10 млн. рублей. В соответствии с законопроектом для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере международного (т.е. выездного и въездного) и внутреннего туризма размер минимального финансового обеспечения также составит 10 млн. рублей.

Парламентарии учли предложение рабочей группы о снижении размера минимального финансового обеспечения для туроператоров, работающих в сфере внутреннего туризма, который составит 500 тыс. рублей.

Не были учтены депутатами рекомендации о перенесении на полгода срока вступления в силу закона – закон вступит в силу с момента его официального опубликования.

Следует также отметить, что в соответствии с законом срок действия ранее выданных лицензий на осуществление туроператорской деятельности заканчивается 2 апреля 2007 года. Не позднее 1 апреля 2007 года туроператоры обязаны представить в федеральный орган исполнительной власти в сфере туризма заявления о внесении сведений о них в единый федеральный реестр туроператоров. В противном случае они не смогут продолжать свою деятельность. Необходимыми условиями для внесения сведений о туроператоре в единый федеральный реестр туроператоров являются наличие финансового обеспечения в виде заключенного договора страхования ответственности туроператора или об уплате денежной суммы по банковской гарантии, а также соответствие его руководителя установленным квалификационным требованиям. Для этого руководитель туроператора должен иметь среднее профессиональное образование в сфере туризма или любое высшее профессиональное образование и стаж работы в сфере туризма не менее трех лет.

ТПП России предлагает доработать законопроект об условиях

выкупа земли под приватизированными предприятиями

ТПП России подготовлены поправки к проекту федерального закона № 347961-4 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности», предусматривающие:

- заключение договора аренды земельного участка на срок 49 лет либо по желанию арендатора – на меньший срок;
- возможность предоставления законами субъектов Российской Федерации рассрочки для внесения платы за приобретенный земельный участок;
- установление наименьшего значения выкупной цены земельного участка (вместо предлагаемого в проекте закона ее наибольшего значения) для данной категории земель до принятия закона субъекта Российской Федерации;
- продление до 1 января 2010 года срока переоформления права постоянного (бессрочного пользования) земельными участками на право аренды или приобретение участков в собственность.

В соответствии с проектом программы работы Государственной Думы на весеннюю сессию 2007 года законопроект планируется рассмотреть во втором чтении в июне.

КОРОТКО

6 декабря 2006 года Государственной Думой в третьем чтении принят Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год» (проект № 335240-4). При доработке законопроекта на стадии нулевого чтения учтены предложения ТПП РФ об увеличении финансирования на проведение медицинских осмотров работников, диспансеризацию работающих граждан и на расходы по оплате медицинских сертификатов женщинам в период беременности и родов.

8 декабря 2006 года Президент РФ подписал новый Лесной кодекс и Закон о введении его в действие. Лесной кодекс, который вводится в действие с 1 января 2007 г., устанавливает правовые основы использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, сохраняет государственную и муниципальную собственность на лесные участки. Предусматривается, что лесные участки на землях лесного фонда являются федеральной собственностью. Кодексом определяются порядок аренды лесных участков и купли-продажи лесных насаждений, а также особенности предоставления лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование и безвозмездное срочное пользование.

11 декабря 2006 года Совет Федерации одобрил 4-ю часть Гражданского кодекса. Закон направлен на правовое регулирование

отношений в сфере интеллектуальной собственности и призван кодифицировать российское законодательство в этой сфере, закрепив в едином акте права на результаты интеллектуальной деятельности. Определены виды интеллектуальной деятельности, результаты которой подлежат охране. К ним, в частности, относятся произведения литературы и искусства, научные разработки и изобретения, фирменные наименования, компьютерные программы, а также базы данных. Согласно новой части ГК результаты интеллектуальной деятельности могут быть использованы только на основании лицензионного договора. Кроме того, устанавливаются меры ответственности за грубое нарушение исключительных прав на интеллектуальную собственность.

20 декабря 2006 года Государственная Дума приняла Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр». Федеральный закон направлен на установление нового режима государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр. Основной новеллой Закона является предусмотренная в нем возможность создания двух специальных видов игорных зон, в которых допускается осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр. Кроме того, в Законе урегулированы вопросы внутреннего устройства и организации работы игорных заведений, определены требования к используемому игорному оборудованию, установлен запрет на посещение игорных заведений лицами, не достигшими 18-летнего возраста. Также содержатся требования к отдельным видам игорных заведений и установлен общий принцип, в соответствии с которым организаторы азартных игр могут осуществлять деятельность по организации и проведению азартных игр только в одном виде игорных зон.

22 декабря 2006 года Государственная Дума приняла в третьем чтении федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» (проект № 280439-4).

Закон создает основу для формирования и реализации государственной агропродовольственной политики. В законопроекте впервые предусмотрено участие в формировании и реализации такой политики отраслевых союзов (ассоциаций) производителей.

22 декабря 2006 года Закон о налоговой амнистии принят в третьем чтении. Закон предоставляет гражданам возможность исполнить обязанность по уплате налогов в отношении доходов, полученных до января 2006 г. При этом не требуется представлять документы о видах и источниках доходов. Согласно закону физические лица вправе в период с 1 марта 2007 года и до 1 января 2008 года уплатить декларационный платеж по доходам, полученным ими до 1 января 2006 года. Декларационный платеж рассчитывается исходя из суммы доходов физического лица, с которых не были уплачены налоги (страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды), и ставки 13%. Одновременно Госдума приняла в третьем чтении поправки в НК, согласно которым предлагается считать исполненной обязанность налогоплательщика по уплате налога и представлению налоговой декларации

в случае осуществления гражданами и индивидуальными предпринимателями упрощенного декларирования доходов и уплаты декларационного платежа.

22 декабря 2006 года Государственная Дума приняла в третьем чтении Федеральный закон «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации». Закон закрепляет на уровне федерального законодательства вопросы организации деятельности по продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг потребителям на рынках, права и обязанности субъектов данной деятельности, требования к содержанию территории и оборудованию рынка, порядок предоставления торговых мест на рынках, а также создает правовые основания для введения ответственности за нарушения требований, предъявляемых к осуществлению деятельности по продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг на территории рынка. Федеральным законом, вводятся такие понятия как «розничный рынок», «продовольственно-сельскохозяйственный рынок», «сельскохозяйственный кооперативный рынок», «продавец на сельскохозяйственном кооперативном рынке», «управляющая рынком компания» и т.д., а также определяется особый льготный порядок предоставления торговых мест отечественным товаропроизводителям, в том числе сельскохозяйственным товаропроизводителям.