

**ВСЕРОССИЙСКИЙ КОНКУРС МОЛОДЕЖИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ И НАУЧНЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ НА ЛУЧШУЮ РАБОТУ**

«МОЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА»

Направление: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Тема: «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и статью 64 части первой Налогового кодекса Российской Федерации в целях поддержки хозяйствующих субъектов, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации»

Соискатель: Хмельницкая Екатерина Олеговна

Научный руководитель: Габович Антон Александрович, Баринов Эмиль Эдуардович

Место выполнения работы: Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

АННОТАЦИЯ

Работа посвящена разработке и обоснованию проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и статью 64 части первой Налогового кодекса Российской Федерации в целях поддержки хозяйствующих субъектов, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации».

В ходе исследования проведён анализ действующего правового регулирования мер поддержки хозяйствующих субъектов в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, выявлены пробелы и противоречия в применении статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации, а также в отсутствии в Федеральном законе от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ комплексного механизма имущественной, арендной и налоговой поддержки бизнеса, деятельность которого прекращена или приостановлена вследствие чрезвычайной ситуации.

Новизна работы заключается в предложении дополнить указанный Федеральный закон новой статьёй 24.2, устанавливающей единый понятийный аппарат (пострадавший хозяйствующий субъект, период невозможности осуществления деятельности) и системный перечень мер поддержки — освобождение от арендных платежей и портовых сборов, отсрочку уплаты налогов, мораторий на неустойки по государственным контрактам и кредитным обязательствам, снижение налоговой базы по налогу на имущество организаций и земельному налогу, — а также скорректировать основание для предоставления отсрочки (рассрочки) по статье 64 Налогового кодекса Российской Федерации. Предлагаемые изменения направлены на повышение оперативности и предсказуемости государственной поддержки хозяйствующих субъектов и снижение социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций.

СОДЕРЖАНИЕ

АННОТАЦИЯ	2
ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОДДЕРЖКИ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ, ПОСТРАДАВШИХ В РЕЗУЛЬТАТЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ.....	6
1.1. Общая характеристика законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.....	6
1.2. Механизм отсрочки (рассрочки) уплаты налогов по статье 64 Налогового кодекса Российской Федерации и его ограничения.....	6
1.3. Практические проблемы применения действующего регулирования.....	7
1.4. Опыт правового регулирования экономической поддержки хозяйствующих субъектов в условиях иных кризисных явлений.....	7
ГЛАВА 2. ОБОСНОВАНИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРЕДЛАГАЕМЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ.....	9
2.1. Понятийный аппарат новой статьи 24.2 Федерального закона № 68-ФЗ.....	9
2.2. Меры имущественной и налоговой поддержки.....	9
2.3. Корректировка статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации.....	10
ГЛАВА 3. МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ И ОЦЕНКА ПРОГНОЗИРУЕМЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ЗАКОНОПРОЕКТА	11
3.1. Методика и этапы исследования	11
3.2. Прогнозируемые социально-экономические последствия принятия законопроекта.....	11
3.3. Ограничения исследования и направления дальнейшей работы	12
ВЫВОДЫ.....	13
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	14
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	15
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Пояснительная записка к законопроекту.....	16
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Финансово-экономическое обоснование законопроекта	17
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Перечень актов, подлежащих изменению	18
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. Сравнительная таблица регулирования	19
ПРИЛОЖЕНИЕ 5. Текст проекта федерального закона.....	20

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера — паводки, пожары, аварии на объектах инфраструктуры, а также иные обстоятельства, влекущие введение режима чрезвычайной ситуации, — регулярно приводят к полной или частичной невозможности осуществления хозяйствующими субъектами предпринимательской деятельности. Особенно чувствительны к таким обстоятельствам субъекты, осуществляющие деятельность в сфере морского и внутреннего водного транспорта, портовую и ситивдорную деятельность, а также деятельность объектов транспортной и логистической инфраструктуры, поскольку их имущество, как правило, является технологически сложным, капиталоемким и территориально привязанным к зоне чрезвычайной ситуации.

Действующее законодательство не содержит системного механизма экономической (имущественной и налоговой) поддержки таких субъектов. Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» регулирует преимущественно организационные и предупредительно-ликвидационные аспекты, но не устанавливает мер экономической поддержки бизнеса. Единственным универсальным инструментом остаётся отсрочка (рассрочка) уплаты налогов по статье 64 Налогового кодекса Российской Федерации, однако основание, предусмотренное подпунктом 1 пункта 2 указанной статьи, сформулировано узко и не охватывает всех случаев причинения ущерба в результате чрезвычайной ситуации. Это порождает правовую неопределённость, снижает оперативность реагирования на нужды бизнеса и увеличивает социально-экономические издержки чрезвычайных ситуаций как для самих хозяйствующих субъектов, так и для бюджетной системы и экономики региона в целом.

Практическая значимость исследования состоит в том, что предлагаемые в работе законодательные изменения могут быть использованы в законотворческой деятельности для формирования единого, предсказуемого и оперативно применимого механизма поддержки хозяйствующих субъектов, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, что отвечает задачам обеспечения экономической стабильности и защиты прав предпринимателей.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся между государством и хозяйствующими субъектами в связи с оказанием мер поддержки в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Предметом исследования являются нормы Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ и Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующие основания и порядок предоставления мер поддержки хозяйствующим субъектам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации, а также практика их применения.

Цель исследования — разработка и научное обоснование проекта федерального закона, направленного на создание комплексного правового механизма поддержки хозяйствующих субъектов, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

1) проанализировать действующее правовое регулирование защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и налогового законодательства в части мер поддержки хозяйствующих субъектов;

2) выявить пробелы и противоречия в правовом регулировании и правоприменительной практике;

3) обосновать необходимость введения в Федеральный закон № 68-ФЗ новой статьи, устанавливающей понятийный аппарат и систему мер поддержки;

4) разработать текст соответствующих законодательных изменений, включая корректировку статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации;

5) оценить ожидаемый правовой и социально-экономический эффект предлагаемых изменений.

Методы исследования: формально-юридический (анализ норм действующего законодательства), сравнительно-правовой (сопоставление регулирования, применяемого к разным категориям пострадавших субъектов), метод правового моделирования (разработка текста нормы), а также метод логического и системного анализа.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОДДЕРЖКИ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ, ПОСТРАДАВШИХ В РЕЗУЛЬТАТЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

1.1. Общая характеристика законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, является Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ. Закон определяет полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, порядок введения и снятия режима чрезвычайной ситуации, права и обязанности граждан и организаций в указанной области. Вместе с тем закон ориентирован главным образом на организацию предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и не содержит специальных норм об экономической (имущественной, арендной, налоговой) поддержке хозяйствующих субъектов, деятельность которых оказалась невозможной вследствие чрезвычайной ситуации.

Отдельные меры поддержки традиционно вводятся ситуативно — актами Правительства Российской Федерации или региональными нормативными актами применительно к конкретной чрезвычайной ситуации (например, в отношении территорий, пострадавших от паводков, пожаров или аварий на объектах инфраструктуры). Такой подход приводит к неоднородности мер поддержки, длительным срокам их введения и правовой неопределённости для хозяйствующих субъектов, деятельность которых уже приостановлена, что снижает эффективность государственной поддержки в первые, наиболее критичные месяцы после чрезвычайной ситуации.

1.2. Механизм отсрочки (рассрочки) уплаты налогов по статье 64 Налогового кодекса Российской Федерации и его ограничения

Статья 64 части первой Налогового кодекса Российской Федерации предусматривает возможность предоставления отсрочки или рассрочки уплаты налога заинтересованному лицу при наличии оснований, перечисленных в пункте 2 указанной статьи. Подпунктом 1 пункта 2 статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации в качестве такого основания названо причинение лицу ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы.

Анализ данной нормы показывает, что она не упоминает прямо режим чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера, вводимый в соответствии с Федеральным законом № 68-ФЗ, что на практике порождает неопределённость в вопросе о том, является ли сам факт введения такого режима достаточным основанием для предоставления отсрочки, либо заявителю необходимо доказывать наступление последствий, отдельно подпадающих под понятия «стихийное бедствие» или «технологическая катастрофа». Такая неопределённость увеличивает сроки рассмотрения заявлений и создаёт риск отказов в предоставлении отсрочки хозяйствующим субъектам, объективно пострадавшим от чрезвычайной ситуации.

Кроме того, статья 64 Налогового кодекса Российской Федерации регулирует исключительно налоговые отношения и не затрагивает вопросы арендных платежей за государственное и муниципальное имущество, портовых и иных обязательных сборов, а также неустоек по государственным контрактам и кредитным обязательствам, что не позволяет рассматривать её как комплексный инструмент поддержки бизнеса.

1.3. Практические проблемы применения действующего регулирования

Хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в сфере морского и внутреннего водного транспорта, портовую и стивидорную деятельность, а также эксплуатирующие объекты транспортной и логистической инфраструктуры, находятся в особом положении: их имущество территориально привязано к зоне чрезвычайной ситуации, эксплуатация связана с обязательными платежами (арендой земельных участков, портовыми сборами) независимо от фактической возможности вести деятельность, а восстановление инфраструктуры, как правило, занимает значительно больше времени, чем в среднем по экономике.

Отсутствие в законодательстве прямого указания на освобождение таких субъектов от арендных платежей и сборов пропорционально периоду невозможности осуществления деятельности приводит к тому, что финансовая нагрузка на пострадавший бизнес сохраняется в полном объёме даже в период, когда извлечение прибыли объективно невозможно. Аналогичным образом отсутствие специального регулирования учёта убытков для целей налога на прибыль организаций и снижения налоговой базы по налогу на имущество и земельному налогу увеличивает совокупную налоговую нагрузку на пострадавших субъектов в период восстановления деятельности.

Изложенное свидетельствует о необходимости системного дополнения законодательства нормами, устанавливающими единые понятия и исчерпывающий перечень мер поддержки хозяйствующих субъектов, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации.

1.4. Опыт правового регулирования экономической поддержки хозяйствующих субъектов в условиях иных кризисных явлений

Для целей настоящего исследования значение имеет опыт применения антикризисных мер поддержки бизнеса, накопленный в период распространения новой коронавирусной инфекции в 2020 году. В указанный период был апробирован ряд инструментов, впоследствии не получивших постоянного закрепления в законодательстве о чрезвычайных ситуациях, что представляет самостоятельный интерес для настоящего исследования.

Так, Федеральным законом от 8 июня 2020 года № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции» были предусмотрены отсрочки и освобождения от арендной платы за государственное и муниципальное имущество для субъектов малого и среднего предпринимательства из числа наиболее пострадавших отраслей. Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 года № 428 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников» был установлен временный мораторий на возбуждение дел о банкротстве, а постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 года № 434 утверждён перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, для целей предоставления отсрочек по налогам и страховым взносам.

Анализ указанных мер показывает, что они строились по логике, во многом схожей с логикой предлагаемых в настоящей работе изменений: определение категории пострадавших субъектов, установление периода действия поддержки и перечня конкретных льгот (арендных, налоговых,

связанных с ответственностью за нарушение обязательств). Вместе с тем принципиальным отличием является то, что меры 2020 года вводились отдельными, специально принятыми актами органов исполнительной власти применительно к конкретной ситуации и утрачивали силу по её окончании, тогда как предлагаемый в настоящей работе механизм закладывается непосредственно в базовый Федеральный закон № 68-ФЗ и рассчитан на многократное применение к любой чрезвычайной ситуации, отвечающей установленным законом признакам, без необходимости принятия каждый раз нового специального акта.

Такой подход соответствует общей тенденции перехода от ситуативного «ручного» регулирования к системному, заранее установленному в законе механизму, что повышает правовую определённость для хозяйствующих субъектов и сокращает сроки получения поддержки в первые, наиболее критичные недели после наступления чрезвычайной ситуации.

ГЛАВА 2. ОБОСНОВАНИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРЕДЛАГАЕМЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

2.1. Понятийный аппарат новой статьи 24.2 Федерального закона № 68-ФЗ

В целях устранения выявленных пробелов предлагается дополнить Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ статьёй 24.2, вводящей два ключевых понятия: «пострадавший хозяйствующий субъект» и «период невозможности осуществления деятельности».

Под пострадавшим хозяйствующим субъектом предлагается понимать юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы либо индивидуального предпринимателя, осуществляющих деятельность в границах зоны чрезвычайной ситуации, которые полностью или частично лишились возможности осуществлять деятельность, направленную на систематическое извлечение прибыли, вследствие обстоятельств, повлекших введение режима чрезвычайной ситуации, независимо от правового титула на используемое имущество и формы его собственности. Такой подход обеспечивает равный доступ к мерам поддержки как для собственников, так и для арендаторов имущества, что соответствует принципу равенства участников гражданского оборота.

Период невозможности осуществления деятельности определяется как период с момента принятия акта о введении режима чрезвычайной ситуации до дня устранения обстоятельств, повлекших невозможность деятельности, но не позднее дня прекращения действия режима чрезвычайной ситуации. Такая формулировка позволяет привязать меры поддержки к объективно фиксируемым датам и избежать споров о моменте возникновения и прекращения права на поддержку.

2.2. Меры имущественной и налоговой поддержки

Предлагаемая статья 24.2 устанавливает исчерпывающий перечень мер поддержки, дифференцированных в зависимости от вида имущества и уровня собственности.

Во-первых, на период невозможности осуществления деятельности пострадавший хозяйствующий субъект освобождается от уплаты арендных платежей по договорам аренды земельных участков и иного имущества, находящегося в федеральной, региональной или муниципальной собственности, а также от платы за пользование объектами инфраструктуры морских портов и внутренних водных путей, включая портовые и иные обязательные сборы, — пропорционально продолжительности периода невозможности осуществления деятельности. Такая мера непосредственно снижает постоянные издержки бизнеса, не связанные с фактическим объёмом хозяйственной деятельности.

Во-вторых, независимо от формы собственности на используемое имущество пострадавший хозяйствующий субъект получает право на отсрочку уплаты федеральных налогов, сборов и страховых взносов, на учёт убытков, возникших в период невозможности осуществления деятельности, в полном объёме в составе внереализационных расходов без ограничения переноса на будущее, установленного пунктом 2.1 статьи 283 Налогового кодекса Российской Федерации, а также на мораторий на начисление неустоек по государственным контрактам и на освобождение от неустоек по кредитным договорам и договорам займа, заключённым с российскими кредитными организациями, если нарушение обязательств вызвано обстоятельствами чрезвычайной ситуации.

В-третьих, для объектов недвижимого имущества, принадлежащих пострадавшему субъекту на праве собственности и расположенных в зоне чрезвычайной ситуации, налоговая база по налогу

на имущество организаций и земельному налогу уменьшается пропорционально числу полных месяцев в налоговом периоде, в течение которых имущество не использовалось для извлечения прибыли, а для объектов, облагаемых исходя из кадастровой стоимости, применяется пониженная — вплоть до нулевой — налоговая ставка на период невозможности осуществления деятельности.

Меры, предусмотренные частями 5 и 6 предлагаемой статьи, применяются соразмерно продолжительности периода невозможности осуществления деятельности и предоставляются непосредственно в силу закона, что исключает необходимость дополнительного подтверждения права на поддержку в каждом конкретном случае и повышает оперативность её предоставления. Порядок отнесения субъектов к пострадавшим и перечень подтверждающих документов предлагается делегировать Правительству Российской Федерации, что обеспечивает необходимую гибкость регулирования применительно к различным видам чрезвычайных ситуаций.

2.3. Корректировка статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации

Статьёй 2 законопроекта предлагается изложить подпункт 1 пункта 2 статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации в редакции, прямо указывающей на введение режима чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера в качестве самостоятельного и достаточного основания для предоставления отсрочки или рассрочки уплаты налога наряду со стихийным бедствием, технологической катастрофой и иными обстоятельствами непреодолимой силы.

Указанное изменение устраняет правовую неопределённость, отмеченную в главе 1 настоящей работы, синхронизирует терминологию Налогового кодекса Российской Федерации с терминологией Федерального закона № 68-ФЗ и снижает административные барьеры при обращении хозяйствующих субъектов за отсрочкой уплаты налогов.

ГЛАВА 3. МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ И ОЦЕНКА ПРОГНОЗИРУЕМЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ЗАКОНОПРОЕКТА

3.1. Методика и этапы исследования

Исследование строилось на основе последовательного применения нескольких взаимодополняющих методов. На первом этапе методом формально-юридического анализа были изучены положения Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ и статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации, что позволило выявить отсутствие в них специальных норм об экономической поддержке хозяйствующих субъектов, пострадавших от чрезвычайных ситуаций.

На втором этапе с использованием сравнительно-правового метода проведено сопоставление действующего регулирования с ранее применявшимися антикризисными мерами поддержки бизнеса (в том числе принятыми в 2020 году в связи с распространением новой коронавирусной инфекции), что позволило выделить общую логику построения подобных мер и определить их структурные элементы (понятийный аппарат, период действия, перечень льгот, порядок подтверждения права на поддержку).

На третьем этапе методом правового моделирования разработан текст новой статьи 24.2 Федерального закона № 68-ФЗ и новой редакции подпункта 1 пункта 2 статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации, воспроизводящий выявленную на предыдущем этапе структуру, адаптированную к постоянному (а не ситуативному) характеру предлагаемого регулирования.

На четвёртом, заключительном этапе с использованием метода логического анализа проведена качественная оценка ожидаемых правовых и социально-экономических последствий принятия законопроекта, а также определены ограничения проведённого исследования и направления возможной дальнейшей работы.

3.2. Прогнозируемые социально-экономические последствия принятия законопроекта

Принятие предлагаемых изменений, по оценке автора, способно повлечь следующие последствия.

Во-первых, сокращение сроков фактического получения хозяйствующими субъектами мер поддержки, поскольку большинство предусмотренных статьёй 24.2 льгот (в части арендных платежей, портовых сборов, снижения налоговой базы по имущественным налогам) применяется непосредственно в силу закона, без необходимости издания отдельного акта Правительства Российской Федерации применительно к каждой конкретной чрезвычайной ситуации.

Во-вторых, снижение рисков прекращения хозяйственной деятельности пострадавших субъектов и, как следствие, сохранение занятости и налоговой базы в среднесрочной перспективе, что особенно значимо для субъектов, осуществляющих деятельность в сфере морского и внутреннего водного транспорта, портовую и стивидорную деятельность, ввиду высокой капиталоемкости и территориальной привязанности их имущества.

В-третьих, повышение предсказуемости государственной политики поддержки бизнеса в кризисных ситуациях, что способно положительно повлиять на инвестиционный климат в отраслях, объективно подверженных повышенному риску чрезвычайных ситуаций.

Одновременно необходимо учитывать, что предоставление отсрочек, освобождений и снижения налоговой базы влечёт краткосрочное уменьшение поступлений в соответствующие

бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Вместе с тем указанные потери носят временный характер и, по мнению автора, в среднесрочной перспективе компенсируются сохранением налоговой базы хозяйствующих субъектов, которые в отсутствие поддержки могли бы прекратить деятельность полностью, что дополнительно обосновано в приложении к настоящей работе, содержащем финансово-экономическое обоснование законопроекта.

3.3. Ограничения исследования и направления дальнейшей работы

Настоящее исследование имеет ряд ограничений, которые целесообразно обозначить для корректной интерпретации его результатов. Оценка социально-экономических последствий, приведённая в параграфе 3.2, носит качественный характер и не опирается на количественное моделирование бюджетных потерь и выгод, что объясняется отсутствием на момент подготовки работы репрезентативных статистических данных о масштабах и продолжительности чрезвычайных ситуаций, затрагивающих деятельность хозяйствующих субъектов рассматриваемых категорий.

Направлениями дальнейшего исследования могут стать: количественная оценка бюджетного эффекта предлагаемых мер на основе данных о ранее вводившихся режимах чрезвычайной ситуации; изучение возможности распространения аналогичного механизма на субъекты малого и среднего предпринимательства иных отраслей; а также анализ зарубежного опыта правового регулирования экономической поддержки бизнеса, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, для целей возможного заимствования отдельных элементов такого регулирования.

ВЫВОДЫ

Проведённый анализ действующего законодательства позволяет сделать следующие выводы.

1. Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ не содержит системных норм об экономической поддержке хозяйствующих субъектов, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, что компенсируется лишь ситуативными мерами, вводимыми отдельными правовыми актами применительно к конкретным событиям.

2. Основание предоставления отсрочки (рассрочки) уплаты налогов, предусмотренное подпунктом 1 пункта 2 статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации, сформулировано без прямого указания на режим чрезвычайной ситуации, что создаёт правовую неопределённость и снижает оперативность применения данной меры.

3. Отсутствие в законодательстве норм об освобождении от арендных платежей, портовых сборов и о снижении налоговой базы по имущественным налогам пропорционально периоду невозможности осуществления деятельности сохраняет за пострадавшими субъектами финансовую нагрузку, не соответствующую их фактическим экономическим возможностям.

4. Предлагаемое дополнение Федерального закона № 68-ФЗ статьёй 24.2 и корректировка статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации формируют комплексный, применяемый непосредственно в силу закона механизм поддержки, что позволяет сократить сроки получения поддержки и снизить социально-экономические издержки чрезвычайных ситуаций для хозяйствующих субъектов и экономики в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей работе рассмотрена проблема отсутствия комплексного правового механизма поддержки хозяйствующих субъектов, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. По результатам анализа Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ и Налогового кодекса Российской Федерации разработан проект федерального закона, предусматривающий дополнение указанного Федерального закона статьёй 24.2 о мерах поддержки пострадавших хозяйствующих субъектов, а также изменение подпункта 1 пункта 2 статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации.

Предложенные изменения устанавливают единый понятийный аппарат, исчерпывающий перечень мер имущественной и налоговой поддержки, а также порядок их применения непосредственно в силу закона, что отвечает цели исследования — созданию системного и предсказуемого механизма поддержки бизнеса в условиях чрезвычайных ситуаций. Практическая реализация предложенных норм требует принятия Правительством Российской Федерации подзаконных актов, определяющих порядок отнесения хозяйствующих субъектов к пострадавшим и перечень подтверждающих документов, что отражено в тексте предлагаемой статьи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изменениями).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (с последующими изменениями).
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ (с последующими изменениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (с последующими изменениями).
5. Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (с последующими изменениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.
6. Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (с последующими изменениями).
7. Федеральный закон от 8 июня 2020 года № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции».
8. Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с последующими изменениями).
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 года № 428 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников».
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 года № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 года № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (с последующими изменениями).
12. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.
13. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru>.
14. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru>.
15. Официальный сайт Федеральной налоговой службы Российской Федерации. URL: <https://www.nalog.gov.ru>.
16. Официальный сайт Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). URL: <https://mchs.gov.ru>.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и статью 64 части первой Налогового кодекса Российской Федерации в целях поддержки хозяйствующих субъектов, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации»

Проект федерального закона разработан в целях создания комплексного правового механизма поддержки хозяйствующих субъектов, деятельность которых полностью или частично прекращена вследствие чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера.

В настоящее время Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» не содержит норм об экономической (имущественной и налоговой) поддержке хозяйствующих субъектов, а основание предоставления отсрочки (рассрочки) уплаты налогов, предусмотренное подпунктом 1 пункта 2 статьи 64 Налогового кодекса Российской Федерации, не содержит прямого указания на режим чрезвычайной ситуации, что порождает правовую неопределённость при его применении.

Законопроектом предлагается дополнить Федеральный закон № 68-ФЗ статьёй 24.2, устанавливающей понятия «пострадавший хозяйствующий субъект» и «период невозможности осуществления деятельности», а также перечень мер поддержки: освобождение от арендных платежей за государственное и муниципальное имущество и от портовых сборов; отсрочку уплаты федеральных налогов, сборов и страховых взносов; особый порядок учёта убытков для целей налога на прибыль организаций; мораторий на неустойки по государственным контрактам и по кредитным обязательствам; снижение налоговой базы по налогу на имущество организаций и земельному налогу. Одновременно предлагается уточнить основание предоставления отсрочки (рассрочки) уплаты налогов по статье 64 Налогового кодекса Российской Федерации.

Принятие законопроекта не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия иных федеральных законов, помимо указанных в статьях 1 и 2 законопроекта.

Реализация законопроекта не требует создания новых органов государственной власти либо увеличения численности существующих; порядок применения отдельных мер поддержки подлежит установлению Правительством Российской Федерации в пределах его обычных полномочий по регулированию соответствующих отношений.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Финансово-экономическое обоснование проекта федерального закона

Реализация положений законопроекта, предусматривающих освобождение пострадавших хозяйствующих субъектов от арендных платежей и портовых сборов, а также отсрочку уплаты налогов и снижение налоговой базы по имущественным налогам, может повлечь временное уменьшение доходов соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в период действия режима чрезвычайной ситуации на территории, где такой режим введён.

Объём указанного уменьшения не может быть определён в твёрдой сумме заранее, поскольку зависит от количества, масштаба и продолжительности чрезвычайных ситуаций, которые будут иметь место после вступления законопроекта в силу, а также от числа и финансовых показателей хозяйствующих субъектов, отвечающих признакам пострадавших. В этой связи предоставление рассматриваемых мер поддержки предлагается путём применения общих норм законопроекта непосредственно в силу закона, без выделения на эти цели отдельных бюджетных ассигнований.

Меры, предусмотренные частями 2–4 предлагаемой статьи 24.2 (отсрочки, мораторий на неустойки), не влекут окончательных потерь бюджетных доходов, а лишь смещают сроки их поступления. Меры, предусмотренные частями 5 и 6 указанной статьи (снижение налоговой базы), способны привести к сокращению доходов соответствующих бюджетов в части налога на имущество организаций и земельного налога пропорционально продолжительности периода невозможности осуществления деятельности; вместе с тем указанное сокращение, по оценке автора, в среднесрочной перспективе компенсируется сохранением налоговой базы хозяйствующих субъектов, которые в отсутствие поддержки могли бы полностью прекратить деятельность на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Принятие законопроекта не потребует увеличения численности федеральных государственных служащих и иных расходов на осуществление государственного управления.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Перечень федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием настоящего Федерального закона

1. Принятие настоящего Федерального закона не потребует признания утратившими силу или приостановления действия иных федеральных законов.
2. В связи с принятием настоящего Федерального закона подлежит изменению подпункт 1 пункта 2 статьи 64 части первой Налогового кодекса Российской Федерации в редакции, предусмотренной статьёй 2 настоящего Федерального закона.
3. Принятие настоящего Федерального закона потребует издания Правительством Российской Федерации нормативных правовых актов, устанавливающих порядок отнесения хозяйствующих субъектов к пострадавшим, перечень документов, подтверждающих невозможность осуществления деятельности, а также порядок и условия предоставления мер поддержки, предусмотренных частями 2–4 статьи 24.2 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ (в редакции настоящего Федерального закона).

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Сравнительная таблица действующего и предлагаемого правового регулирования

Вопрос регулирования	Действующее регулирование	Предлагаемое регулирование
Основание отсрочки по ст. 64 НК РФ	Стихийное бедствие, технологическая катастрофа, иные обстоятельства непреодолимой силы; режим ЧС отдельно не упомянут	Прямое указание на введение режима чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера как самостоятельное основание
Арендные платежи за государственное (муниципальное) имущество	Общий порядок; освобождение не предусмотрено	Освобождение пропорционально периоду невозможности осуществления деятельности (ст. 24.2 ч. 2)
Портовые и иные обязательные сборы	Уплачиваются в общем порядке независимо от возможности вести деятельность	Освобождение пропорционально периоду невозможности осуществления деятельности (ст. 24.2 ч. 3)
Учёт убытков для целей налога на прибыль	Общий порядок переноса убытков с ограничением по п. 2.1 ст. 283 НК РФ	Учёт в полном объёме в периоде возникновения; перенос без ограничения (ст. 24.2 ч. 4 п. 2)
Неустойки по государственным контрактам	Начисляются в общем порядке	Мораторий на начисление, если нарушение вызвано ЧС (ст. 24.2 ч. 4 п. 3)
Неустойки по кредитным договорам	Начисляются в общем порядке	Освобождение и отсрочка исполнения обязательств (ст. 24.2 ч. 4 п. 4)
Налог на имущество организаций и земельный налог	Уплачивается без учёта фактической невозможности использования имущества	Пропорциональное уменьшение налоговой базы; пониженная (вплоть до нулевой) ставка (ст. 24.2 ч. 5)
Аренда регионального/муниципального имущества	Общий порядок	Освобождение от арендной платы и неустоек (ст. 24.2 ч. 6)
Порядок применения мер	Устанавливается ситуативно, отдельными актами по каждой ЧС	Устанавливается Правительством РФ на постоянной основе; часть мер — непосредственно в силу закона (ст. 24.2 ч. 7–8)

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Текст проекта федерального закона

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 35, ст. 3648; с последующими изменениями) изменение, дополнив его статьей 24.2 следующего содержания:

«Статья 24.2. Меры поддержки хозяйствующих субъектов, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации

1. Для целей настоящей статьи используются следующие понятия:

пострадавший хозяйствующий субъект — юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы либо индивидуальный предприниматель, осуществляющие деятельность в границах зоны чрезвычайной ситуации (в том числе субъекты, осуществляющие деятельность в сфере морского и внутреннего водного транспорта, портовую и стивидорную деятельность, деятельность объектов транспортной и логистической инфраструктуры), которые в результате обстоятельств, повлекших введение режима чрезвычайной ситуации, полностью или частично лишились возможности осуществлять деятельность, направленную на систематическое извлечение прибыли (далее — невозможность осуществления хозяйственной деятельности), независимо от того, на каком праве (собственности, аренды или ином законном основании) используется соответствующее имущество и в чьей собственности (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, частной) оно находится;

период невозможности осуществления деятельности — период, исчисляемый со дня принятия соответствующего нормативного акта, устанавливающего режим чрезвычайной ситуации, до дня устранения обстоятельств, повлекших невозможность осуществления деятельности, но не позднее дня прекращения действия режима чрезвычайной ситуации.

2. На период невозможности осуществления деятельности пострадавший хозяйствующий субъект, использующий земельные участки и иное имущество, находящиеся в федеральной собственности, на праве аренды или ином законном основании, освобождается от уплаты арендных платежей по договорам аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, иного федерального имущества, а также имущества, составляющего инфраструктуру морских портов и объектов инфраструктуры внутренних водных путей, пропорционально продолжительности периода невозможности осуществления деятельности.

3. На период невозможности осуществления деятельности пострадавший хозяйствующий субъект освобождается от платы за пользование объектами инфраструктуры морского порта и внутренних водных путей, включая портовые и иные обязательные сборы, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, пропорционально продолжительности периода невозможности осуществления деятельности.

4. Независимо от формы собственности на используемое имущество пострадавший хозяйствующий субъект имеет право на:

1) отсрочку уплаты федеральных налогов, сборов и страховых взносов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

2) учет для целей налога на прибыль организаций убытков, возникших в период невозможности осуществления деятельности, в полном объеме в составе внереализационных расходов того налогового (отчетного) периода, в котором они понесены, а также перенос суммы таких убытков на будущее без ограничения, предусмотренного пунктом 2.1 статьи 283 Налогового кодекса Российской Федерации;

3) мораторий на начисление неустоек (штрафов, пеней) и применение иных мер ответственности за нарушение сроков исполнения обязательств по государственным контрактам, заключенным с федеральными государственными органами, федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, если такое нарушение вызвано обстоятельствами, повлекшими невозможность осуществления деятельности;

4) отсрочку исполнения обязательств, срок исполнения которых наступил, а также освобождение от уплаты неустоек по кредитным договорам и договорам займа, начисленных за неисполнение указанных обязательств, по договорам, заключенным с российскими кредитными организациями, в период действия режима чрезвычайной ситуации, если такие обязательства не могут быть исполнены вследствие невозможности осуществления деятельности, в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации совместно с Центральным банком Российской Федерации.

5. В отношении зданий, сооружений, помещений и земельных участков, принадлежащих пострадавшему хозяйствующему субъекту на праве собственности и расположенных в границах зоны действия чрезвычайной ситуации, налоговая база по налогу на имущество организаций и земельному налогу уменьшается пропорционально количеству полных месяцев в налоговом (отчетном) периоде, в течение которых соответствующее имущество не использовалось для извлечения прибыли по обстоятельствам, повлекшим невозможность осуществления деятельности, а для объектов, в отношении которых законодательством предусмотрено исчисление налога исходя из кадастровой стоимости, применяется пониженная налоговая ставка вплоть до нулевой ставки на период невозможности осуществления деятельности.

6. В отношении земельных участков и иного имущества, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации или муниципального образования и используемых пострадавшим хозяйствующим субъектом на праве аренды, такой хозяйствующий субъект освобождается от арендной платы и от уплаты неустоек (штрафов, пеней) за нарушение обязательств перед субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, если такое нарушение вызвано обстоятельствами, повлекшими невозможность осуществления деятельности. Освобождение предоставляется пропорционально продолжительности периода невозможности осуществления деятельности.

7. Меры, предусмотренные частями 5 и 6 настоящей статьи, применяются соразмерно продолжительности периода невозможности осуществления деятельности и предоставляются непосредственно в силу настоящего Федерального закона.

8. Порядок отнесения хозяйствующих субъектов к пострадавшим, перечень документов, подтверждающих невозможность осуществления деятельности, а также порядок и условия предоставления мер поддержки, предусмотренных частями 2–4 настоящей статьи, устанавливаются Правительством Российской Федерации. Порядок применения мер, предусмотренных частями 5 и

6 настоящей статьи, определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом.».

Статья 2

Подпункт 1 пункта 2 статьи 64 части первой Налогового кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3824; с последующими изменениями) изложить в следующей редакции:

«1) причинение этому лицу ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы, введения режима чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера либо иных обстоятельств непреодолимой силы;».

Статья 3

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.