|  |
| --- |
| от 07.09.2015 № 24677-ОФ/Д26и |
|  |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия   
на проект федерального закона

«О внесении изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Минэкономразвития России в соответствии с разделом IV [Правил](consultantplus://offline/ref=CBA08EE99C2022DE71ADFECAE9577BE72075799551A3462E21629B24CE791004B53157828517DCAFT4f9P) проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минфином России (далее - разработчик), и сообщает следующее.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные [пунктами 9](consultantplus://offline/ref=CBA08EE99C2022DE71ADFECAE9577BE72075799551A3462E21629B24CE791004B53157828517DCA9T4fAP) - [23](consultantplus://offline/ref=CBA08EE99C2022DE71ADFECAE9577BE72075799551A3462E21629B24CE791004B53157828517DDADT4fFP) правил проведения оценки регулирующего воздействия, разработчиком соблюдены.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 10 по 25 апреля 2015 г., а также проекта акта и сводного отчета в срок с 9 по 24 июня 2015 г.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу [http://regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru/project/24168.html) (ID проекта акта 00/03-22661/01-15/16-13-5).

По информации разработчика замечания и предложения, поступившие на этапе уведомления и в рамках проведения публичного обсуждения проекта акта и сводного отчета, включены разработчиком в сводку замечаний и предложений с указанием сведений об их учете либо причинах отклонения.

Минэкономразвития России во исполнение пункта 28 правил проведения оценки регулирующего воздействия в период с 29 июля по 3 августа 2015 г. провело публичные консультации органами и организациями, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Мнения Торгово-промышленной палаты Российской Федерации,   
НК «Национальный совет финансового рынка», Российской ассоциации производителей кассовой техники, НО Региональная ассоциация ломбардов «РегиАЛ» учтены при подготовке настоящего заключения.

В рамках подготовки настоящего заключения 31 августа 2015 г. в Минэкономразвития России состоялось совещание с представителями Минфина России, Банка России, ФНС России, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также субъектов предпринимательской деятельности, в том числе производителей ККТ.

Проектом акта предусмотрена реализация механизма перехода на применение контрольно-кассовой техники (далее – ККТ) с передачей информации о расчетах, осуществленных с использованием наличных и электронных средств платежа, через оператора фискальных данных в адрес налоговых органов в электронном виде. Такой механизм, по данным разработчика, позволит осуществлять в автоматическом режиме анализ полноты учета выручки (доходов) с целью выявления зон риска совершения правонарушений и последующего осуществления «точечных» результативных проверок; сократит ежегодные издержки налогоплательщиков, связанные с использованием ККТ и позволит сократить объем «теневого» оборота наличных денежных средств. Проект акта предусматривает формирование кассового чека не только на бумажном носителе, но и в электронном виде.

Минэкономразвития России концептуально поддерживает необходимость перехода на применение ККТ с функцией передачи фискальных, создание современной автоматизированной системы контроля за применением ККТ, с учетом положительных результатов эксперимента 2014-2015 гг. по применению указанного вида ККТ в отдельных субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем, представляется, что декларируемые разработчиком проекта акта цели по снижению административной и финансовой нагрузки на налогоплательщиков за счет упрощения предоставления государственной услуги по регистрации (перерегистрации) ККТ, исключению необоснованных проверок с выходом на место установки ККТ, сокращению ежегодных издержек налогоплательщиков, связанных с использованием ККТ, могут быть достигнуты только в отношении организаций, которые согласно законодательству Российской Федерации обязаны при расчетах с покупателями (клиентами) использовать ККТ, и только при условии плавного перехода к новым требованиям.

Учитывая количество субъектов проектируемых правоотношений, количество необходимого оборудования (в том числе нового вида), а также значительное количество подзаконных нормативных актов, необходимых для реализации проекта акта, в том числе в части технических требований к новому виду ККТ, считаем необходимым предусмотреть длительный переходный период (не менее 7 лет), в течение которого наравне с возможностью применения ККТ с функцией передачи фискальных данных в пользовании могут находится действующие в настоящее время ККТ без указанной функции.

Кроме того, до насыщения рынка новыми видами ККТ, в целях не допущения ажиотажного спроса и дефицита указанной техники представляется необходимым предусмотреть достаточный период (не менее трех лет), в течение которого субъекты предпринимательской деятельности смогут приобретать те виды ККТ, которые легитимны в настоящее время (без функции передачи фискальных данных).

Одновременно обращаем внимание на следующие риски принятия проекта акта в представленной редакции.

1. Проектом акта представлена новая редакция статьи 2   
   «Особенности применения контрольно-кассовой техники» Федерального закона от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»   
   (далее – Закон № 54-ФЗ), которая исключает существующую согласно действующему законодательству возможность для организаций и индивидуальных предпринимателей, являющихся налогоплательщиками единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД), при осуществлении видов деятельности, установленных пунктом 2 статьи 346.24 Налогового кодекса Российской Федерации и индивидуальных предпринимателей, являющихся налогоплательщиками, применяющими патентную систему налогообложения (ПСН), при осуществлении видов предпринимательской деятельности, в отношении которых законами субъектов Российской Федерации введена патентная система налогообложения, осуществлять наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт без применения ККТ.

Между тем материалы сводного отчета не содержат обоснований расширения круга субъектов предпринимательской деятельности, обязанных формировать кассовые чеки.

Учитывая, что плательщиками ЕНВД и ПСН выступают представители малого   
(в том числе микро-) бизнеса, для развития которых и были разработаны и внедрены специальные режимы налогообложения, в том числе предусматривающие их освобождение от обязанности по уплате налога на прибыль организаций и налога на доходы для физических лиц (для индивидуальных предпринимателей), предполагающие упрощенный порядок администрирования и пониженные налоговые ставки, введение дополнительного требования о наличии ККТ для таких субъектов предпринимательской деятельности представляется необоснованным и избыточным и не согласующимся с заявленными разработчиком целями регулирования.

При этом по состоянию на 1 января 2015 г., по данным ФНС России, общее количество плательщиков ЕНВД составляет 2,1 млн. единиц, а плательщиков ПСН –   
99 тыс. единиц. Таким образом, под сферу регулирования подпадает значительное число малых предприятий.

По экспертным данным при оценке находящихся в настоящее время в эксплуатации более 1,2 млн. единиц ККТ и стоимости фискальных регистраторов   
от 20 тыс. рублей, совокупные затраты пользователей ККТ составят более 20 млрд. руб.

Вместе с тем следует отметить, что крупные организации в основном используют в качестве ККТ фискальные регистраторы, передача данных с которых (на которые) осуществляется с применением компьютера (сервера). В данном случае потребуется доработка и доналадка уже используемого контрольно-кассового оборудования. Однако у малых и средних предприятий такие возможности отсутствуют, в связи с чем основное бремя затрат по переходу на новые виды ККТ будут нести именно данные категории субъектов предпринимательской деятельности, что в свою очередь повлечет за собой неблагоприятные как экономические, так и социальные последствия в виде сокращения количества предприятий, сокращения рабочих мест, роста теневого оборота, а также снижения доходов бюджета в части объемов поступающих патентных платежей и налога на вмененный доход.

Согласно пункту 5.1 сводного отчета принятием проекта акта предполагается достигнуть следующие цели: снизить административную и финансовую нагрузку на налогоплательщиков за счет упрощения предоставления государственной услуги по регистрации (перерегистрации) ККТ, исключить необоснованные проверки с выходом на место установки ККТ, сократить ежегодные издержки налогоплательщиков, связанные с использованием ККТ, а также создать современную автоматизированную систему контроля за применением ККТ и полнотой учета выручки, позволяющую осуществлять в автоматическом режиме анализ полноты учета выручки (доходов) с целью выявления зон риска совершения правонарушений и последующего осуществления «точечных» результативных проверок.

Обращаем внимание, что указанные цели не могут быть достигнуты в отношении субъектов предпринимательской деятельности, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации в настоящее время не обязаны использовать ККТ при осуществлении расчетов. Наоборот, административная и финансовая нагрузка на них существенно возрастает (в части микро- и малых предприятий указанная нагрузка может привести к прекращению ведения бизнеса), создать условия для осуществления дополнительных проверок, увеличить ежегодные издержки на ведение бизнеса в связи с необходимостью приобретения и обслуживания ККТ.

Обращаем внимание на высокую «чувствительность» сектора малого и среднего предпринимательства, в первую очередь микропредприятий, к любым изменениям в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности, приводящим к росту финансовой и административной нагрузки. При этом, как правило, в наибольшей степени такие изменения влияют на предпринимателей, ведущих деятельность в небольших муниципальных образованиях, удаленных от административных центров субъектов Российской Федерации и характеризующихся низким платежеспособным спросом (что в свою очередь не позволяет предпринимателям увеличить рынок сбыта продукции и повысить доходность бизнеса).

Так, в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 243-ФЗ   
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования» с 1 января 2013 года фиксированный размер страхового взноса на обязательное пенсионное страхование для индивидуальных предпринимателей был увеличен в два раза, что повлекло за собой массовое снятие с учета индивидуальных предпринимателей. За период с 1 января 2013 года по 1 января 2014 года, по данным ФНС России, число индивидуальных предпринимателей сократилось на 512 тыс. ед. (на 12,7%).

1. Кроме того, требование об использовании ККТ проектируется также в отношении кредитных организаций при расчетах за товары (работы, услуги) с использованием всех электронных средств платежа, которые в настоящее время освобождены от такой обязанности. Устанавливаемые проектом акта обязанности будут распространяться на организации и индивидуальных предпринимателей при получении ими денежных средств, в том числе путем перевода с банковских счетов с использованием систем дистанционного банковского обслуживания.

Обращаем внимание, что осуществление перевода денежных средств сопровождается предоставлением как плательщикам, так и получателям денежных средств соответствующих документов, подтверждение перевода отражается также и в системе учета кредитных организаций с обеих сторон транзакции (плательщика и получателя средств). Полагаем, что действующее законодательство Российской Федерации позволяет в полной мере обеспечить учет поступлений денежных средств в форме безналичных расчетов без введения дополнительных требований по использованию ККТ при осуществлении безналичных расчетов.

Представляется, что проектируемое расширение круга лиц, использующих ККТ при расчетах с покупателями (клиентами), является необоснованным и, учитывая общую экономическую ситуацию, может оказаться дополнительным негативным фактором, ухудшающим состояние кредитных организаций.

1. Одновременно перечень лиц, на которых проектом акта распространяется требование о применении ККТ, дополняется организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими расчеты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Обращаем внимание, что проектируемое регулирование поставит в неравные конкурентные условия торговые Интернет-площадки, зарегистрированные на территории Российской Федерации, по сравнению с аналогичными организациями, находящихся в юрисдикции других стран (в частности, Китая), осуществляющих Интернет-торговлю по всему миру, в том числе в Российской Федерации, что, в свою очередь, может привести к уходу российских налогоплательщиков – владельцев объектов Интернет-торговли в юрисдикцию других стран.

Кроме того, подпунктом «б» пункта 4 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 7 апреля 2015 г. № Пр-815ГС Правительству Российской Федерации было поручено подготовить и представить предложения по отмене обязательного применения ККТ при расчетах платежными картами в интернет-ресурсах.

Таким образом, проектируемые нормы в части введения требования о применении ККТ организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими расчеты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», идут вразрез с поручением Президента Российской Федерации.

1. Пунктом 10 проектируемой статьи 1 Закона № 54-ФЗ предусматривается, что организации и индивидуальные предприниматели обязаны передавать фискальные данные в налоговые органы в электронном виде через оператора фискальных данных.

Порядок, сроки и форматы передачи данных в налоговые органы фискальных данных через такого оператора, порядок формирования и обработки фискальных данных утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контрою и надзору за применением ККТ.

Согласно пункту 3 проектируемой статьи 1 Закона № 54-ФЗ оператор фискальных данных – юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеющее место нахождения в Российской Федерации, получившее разрешение на обработку фискальных данных, осуществляющее хранение и обработку этих данных на территории Российской Федерации с использованием технических средств, принадлежащих ему на праве собственности.

Таким образом, система передачи данных и информационная система, содержащая персональные данные, оказывается в собственности коммерческой организации, на которую, по сути, возлагается обязанность по контролю за соответствием деятельности всех налогоплательщиков, осуществляющих наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт, требованиям Закона № 54-ФЗ о применении контрольно-кассовой техники.

Вместе с тем, проектом акта не предусмотрены механизмы защиты сведений, составляющих налоговую тайну, по защите данных (в том числе персональных данных покупателей (клиентов) от несанкционированного доступа, по защите от свободного распоряжения информацией оператором.

Проектом акта не урегулирован механизм получения согласия покупателей (клиентов) на обработку их персональных данных при осуществлении безналичных расчетов и расчетов в информационно-коммуникационной сети Интернет при оформлении кассового чека и передачи соответствующей информации оператору фискальных данных.

Обращаем внимание, что согласно пункту 3 протокола совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова   
от 8 апреля 2015 г. № ИШ-П13-30пр (далее – поручение) ФНС России поручено обеспечить выработку программных и технических решений, а также требований по обеспечению информационной безопасности данных о расчетах, регистрируемых контрольно-кассовой техникой и передаваемых в электронном виде в налоговые органы.

1. Статьей 2 проекта акта вносятся изменения в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП), предусматривающие установление ответственности за неприменение в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники, к которому в соответствии с проектируемыми нормами относится в том числе отсутствие передачи информации о таком расчете через оператора фискальных данных в адрес налоговых органов.

Вместе с тем, возможность передачи данных зависит от множества причин, не зависящих от хозяйствующих субъектов, осуществляющих расчеты. Проектом акта устанавливается зависимость работоспособности ККТ (и исполнения организациями требований Закона № 54-ФЗ) от операторов сотовой связи без установления ответственности с их стороны.

1. При установлении ответственности за неприменение в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники размер штрафа устанавливается в зависимости от суммы расчета, осуществленного с использованием наличных и (или) электронных средств платежа. Таким образом, за одно и то же правонарушение возможны существенно разные размеры штрафных санкций. Такой подход представляется несправедливым и некорректным. Полагаем необходимым разделить случаи неприменения пользователем ККТ или применения неисправной ККТ   
   и случаи, когда пользователь данные о транзакции передал, но по техническим причинам данные оказались незафиксированными оператором фискальных данных.
2. Согласно проектируемому пункту 7 статьи 1 Закона № 54-ФЗ по соглашению с покупателем организации и индивидуальные предприниматели дополнительно   
   к кассовому чеку (бланку строгой отчетности), отпечатанному на бумажном носителе   
   с применением ККТ, обязаны обеспечить передачу покупателю (клиенту) кассового чека (бланка строгой отчетности) в виде электронного документа при условии предоставления покупателем (клиентом) адреса электронной почты, на который он должен быть передан.
   1. Остается неясным, на основании каких данных может быть подтвержден факт отправки чека по электронной почте (в частности, какие данные могут быть приняты судом как доказательство отправки при судебных разбирательствах).
   2. Статьей 2 проекта акта устанавливается ответственность за не направление хозяйствующим субъектом покупателю (клиенту) кассового чека (бланка строгой отчетности) в виде электронного документа в виде предупреждения или наложения административного штрафа. Между тем, проектом акта не определен механизм достижения «соглашения» с покупателем о направлении электронного чека: не предусмотрено, на основании какого документа может быть сделан вывод о том, что такое соглашение достигнуто. Только при условии доказанности факта достижения такого соглашения между хозяйствующим субъектом и покупателем (клиентом) может быть определена мера ответственности за неотправку электронного чека на его электронную почту.
   3. Обращаем также внимание, что отправка электронного документа может быть затруднена из-за сбоя в каналах связи, сбоя в работе почтового сервера покупателя (клиента), по другим причинам технического характера. Проектом акта не определены механизмы поведения хозяйствующих субъектов при технических проблемах при направлении электронного документа при одновременном установлении ответственности за его ненаправление.
   4. Кроме того, представляется, что механизм, предусмотренный пунктом 7 статьи 1 Закона № 54-ФЗ в редакции проекта акта, приведет к существенному увеличению времени обслуживания покупателей (клиентов), увеличению очередей, снижению объемов реализованной продукции, снижению доходов хозяйствующих субъектов.
   5. По экспертным данным, для некоторых типов ККТ реализовать требование   
      о направлении покупателю (клиенту) чека в электронном виде не представляется возможным (например, автономные ККТ).

Представляется, что указанные в пунктах 2.1-2.5 настоящего заключения проблемы могут быть решены посредством возложения ответственности за направление электронного чека на оператора фискальных данных. Для решения проблемы доступности чека в электронном виде целесообразно предусмотреть возможность получения доступа к нему в личном кабинете оператора фискальных данных посредством ссылки или   
QR-кода, отмеченного в чеке.

1. Согласно проектируемому пункту 2 статьи 1 Закона № 54-ФЗ изготовитель ККТ – лицо, осуществляющее производство и поставку фискальных накопителей и (или) контрольно-кассовой техники и ее техническую поддержку. Между тем, остается неясным, каким образом будет реализована такая поддержка.
2. Согласно проектируемым положениям статьи 4 ККТ должна быть исправна,   
   в том числе печатать сформированный фискальным накопителем фискальный признак на кассовом чеке (бланке строгой отчетности), отчет о фискализации, открытии и закрытии смены, закрытии фискального накопителя. Остается неясным, что понимается под «отчетом о фискализации».
3. Согласно проектируемым положениям статьи 5 организации обязаны применять исправную ККТ. Остается неясным, должна ли исправность ККТ быть подтверждена документально. Обращаем внимание, что ККТ – сложное устройство   
   с криптографическим модулем, проверку его исправности должен проводить специалист, обеспечивающий техническую поддержку ККТ. Кроме того, не ясно, каким образом осуществляется ремонт ККТ, замена фискального накопителя в случае сбоя, пломбирование ККТ после таких работ.
4. Согласно проектируемому пункту 1 статьи 4 Закона № 54-ФЗ ККТ должна быть зарегистрирована в налоговых органах с указанием адреса и (или) мест ее применения. Обращаем внимание на неясность в вопросе указания адреса при осуществлении мобильной торговли, оказании мобильных услуг.

Представляется целесообразным предусмотреть для отдельных видов торговли возможность указания юридического адреса хозяйствующего субъекта.

1. Согласно подпункту «в» пункта 1 проектируемой статьи 4.2 Закона № 54-ФЗ кассовый чек (бланк строгой отчетности) должен содержать информацию о дате, времени и месте (адресе) осуществления расчета (при расчете зданиях, сооружениях – адрес   
   с почтовым индексом, при расчетах в транспортном средстве – наименование и номер транспортного средства, при расчетах в информационно-коммуникационной сети Интернет – адрес сайта пользователя).

Вместе с тем, при осуществлении мобильной торговли, предоставлении мобильных услуг по доставке без использования транспортного средства не представляется возможным указать адрес такого расчета. Кроме того, в случае использования автономных ККТ, ввод произвольного адреса, иной информации не представляется возможным по причине отсутствия буквенной клавиатуры.

1. Согласно абзацу второму пункта 5 проектируемой статьи 4.2 Закона № 54-ФЗ все реквизиты, содержащиеся на кассовом чеке (бланке строгой отчетности), должны быть четкими и легко читаемыми в течение не менее 6 месяцев с даты расчета.

Указанное требование представляется избыточным. Все данные о транзакциях аккумулируются у оператора фискальных данных. Кроме того, такое требование относится не к ККТ, а к расходным материалам, допущенным к использованию на территории Российской Федерации.

1. Согласно пункту 4 статьи 7 проекта акта ККТ, зарегистрированная в налоговых органах до 1 января 2016 года, применяется в порядке, установленном до ее применения, регистрации, перерегистрации и снятия с регистрации Законом № 54-ФЗ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами в течение трех лет с момента вступления в силу проекта акта.

Вместе с тем, согласно пункту 4 поручения Минфину России поручено внести проект акта «с учетом предоставления пользователям ранее приобретенной контрольно-кассовой техники права на использование моделей этой техники до истечения срока полезного использования».

Обращаем внимание на необоснованность проектируемого трехлетнего периода использования ККТ, находящихся в пользовании в момент вступления в силу проекта акта. Представляется необходимым определить период использования, как это определено в поручении - до истечения срока полезного использования.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о наличии положений, вводящих избыточные обязанности, запреты   
и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц   
в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.