

РЕЗОЛЮЦИЯ

по итогам X Московского международного юридического форума

«Устойчивое развитие России: правовое измерение»

6-8 апреля 2023 г., Москва

Стратегическая сессия «Самозанятость и микропредпринимательство: проблемы правовых режимов»¹

6 апреля 2023 года в рамках X Московского международного юридического форума «Устойчивое развитие России: правовое измерение» прошла стратегическая сессия «Самозанятость и микропредпринимательство: проблемы правовых режимов». Мероприятие организовано кафедрой предпринимательского и корпоративного права и Центром компетенций «Бизнес-право» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (программа стратегического академического лидерства «Приоритет-2030»).

В рамках стратегической сессии рассматривались вопросы соотношения экономико-правовых явлений самозанятости и микропредпринимательства, проблемы регулирования деятельности самозанятых и микропредприятий (легитимации, налогообложения, внедрения механизмов саморегулирования, осуществления контроля (надзора), участия в государственных закупках и т. д.), социального обеспечения и участия самозанятых в трудовых правоотношениях, оказания поддержки самозанятым и субъектам микропредпринимательства, защиты прав и банкротства самозанятых. Широкий круг тем, предложенных организаторами для дискуссии, способствовал осуществлению междисциплинарного научного диалога.

В работе стратегической сессии приняли участие представители научного сообщества, органов власти, бизнеса, организаций, осуществляющих поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, а также практикующие юристы и самозанятые.

Модераторами мероприятия выступили к.ю.н, доцент, доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) Е. Е. Енькова и к.ю.н., доцент кафедры

¹ Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Е. В. Трофимова.

В числе спикеров стратегической сессии присутствовали ведущие российские правоведы и представители экономической науки: д.ю.н., проф. И. В. Ершова, д.ю.н., проф. Л. В. Андреева, д.ю.н. К. Д. Крылов, д.э.н., проф. А. К. Соловьев, д.ю.н., проф. О. А. Тарасенко, д.ю.н. Е. Я. Токар, д.ю.н., проф. Т. П. Шишмарёва и другие.

Значительный интерес участников мероприятия вызвали выступления практиков, в том числе к.э.н., руководителя Дирекции организации правовой поддержки субъектов МСП АО «Корпорация «МСП» А. М. Шестоперова, наглядно продемонстрировавшего спектр современных цифровых сервисов, которыми могут воспользоваться самозанятые для получения мер поддержки.

Мероприятие носило всероссийский характер, а его проведение в гибридном формате позволило расширить круг докладчиков и слушателей, обеспечить обмен мнениями значительного числа экспертов по обсуждаемой проблематике. В рамках стратегической сессии был проведен онлайн-опрос участников мероприятия в отношении наиболее перспективных направлений развития правовых институтов самозанятости и микропредпринимательства.

Результатом совместной работы участников стратегической сессии явилось согласование позиций в отношении формирования стратегии дальнейшего развития правового регулирования самозанятости и микропредпринимательства в России, отраженных в настоящей резолюции, содержащей рекомендации органам государственной власти по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

В разработке текста резолюции стратегической сессии приняли участие эксперты — представители кафедры предпринимательского и корпоративного права Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) Р. Н. Аганина, Л. В. Андреева, Н. Г. Апресова, Е. В. Ельникова, Е. Е. Енькова, И. В. Ершова, О. А. Тарасенко, Е. В. Трофимова, Т. П. Шишмарева.

Участники стратегической сессии отмечают:

1. Проведение эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» позволило предложить физическим лицам удобный порядок легитимации их экономической деятельности, а также весьма привлекательный налоговый режим, однако целый ряд аспектов правового регулирования деятельности самозанятых граждан оставлен в Федеральном законе от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на

профессиональный доход"² без внимания. Так, чрезмерно затянулось принятие законопроектов, закрепляющих права и гарантии самозанятых в области формирования трудового стажа, пенсионного обеспечения, обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также защиты от безработицы.

К числу актуальных проблем правового режима деятельности самозанятых также относятся:

- достаточно низкий предельный размер дохода плательщиков налога на профессиональный доход (максимально 2 млн. 400 тыс. рублей в год), что свидетельствует о том, что в лице самозанятых государство в принципе видит лиц с ограниченными доходными возможностями (предельный размер доходов микропредприятий составляет 120 млн. рублей, что значительно выше);

- выпадение доходов от сдачи в аренду апартаментов и гаражей из числа возможных источников дохода самозанятых, уплачивающих налог на профессиональный доход;

- определение компетентного суда для рассмотрения споров с участием самозанятых граждан (на сегодняшний день это компетенция судов общей юрисдикции, однако экономическая сущность деятельности самозанятых требует изменения данного подхода);

- практика использования работодателями гражданско-правовых договоров, заключаемых с плательщиками налога на профессиональный доход в качестве альтернативы трудовым договорам («лжесамозанятость»). Законодательный запрет уволившимся работникам применять специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» к доходам, получаемым от бывших работодателей в течение двух лет, легко обходится путём взаимодействия самозанятых с организациями, специально созданными для этого бывшим работодателем.

2. Невозможность уменьшения полученных самозанятыми доходов на произведенные расходы приводит к отсутствию у них стимула вкладывать средства в укрепление материальной базы своей деятельности. Сохраняется неопределенность в отношении перспектив специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» по окончании срока проведения эксперимента 31 декабря 2028 г.

Ряд налоговых рисков присутствует и у бизнеса, взаимодействующего с самозанятыми. Так, если самозанятый утратит свой статус и будет признан физическим лицом (без статуса индивидуального предпринимателя), то налог на доходы физических лиц и страховые взносы за него будут доначислены организации, выступающей его контрагентом.

² СЗ РФ. 2018. № 49 (часть I). Ст. 7494.

Кроме того, отсутствие налоговых стимулов для акселерации самозанятых и микропредприятий препятствует выполнению задач, обозначенных в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»³.

3. В сфере государственных и муниципальных закупок самозанятые лица участвуют на общих основаниях с другими субъектами – юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в то время как в Федеральный закон от 18 ноября 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁴ были внесены изменения, согласно которым специальные правила участия субъектов малого и среднего предпринимательства распространяются и на самозанятых граждан. Вместе с тем, получателями гарантийной поддержки в рамках созданной национальной гарантийной системы поддержки малого и среднего предпринимательства являются в том числе самозанятые граждане – участники как государственных (муниципальных) закупок, так и закупок по Федеральному закону от 18 ноября 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

4. Важным фактором, сдерживающим развитие самозанятости в сфере сельскохозяйственного производства, является отсутствие правовых условий для осуществления самозанятыми конкурентоспособной деятельности по сравнению с иными субъектами аграрного предпринимательства.

Граждане, которые занимаются развитием личных подсобных хозяйств и официально зарегистрированы как самозанятые, вправе получать субсидии от государства в рамках государственной программы развития сельского хозяйства. В то же время приобретение статуса самозанятого членом личного подсобного хозяйства предполагает легализацию его доходов от реализации излишков сельскохозяйственной продукции, выращенной в личных подсобных хозяйствах, и уплату налога, тогда как в соответствии с пп. 13 ст. 217 Налогового кодекса Российской Федерации⁵ от налогообложения освобождены доходы налогоплательщиков, получаемые от продажи выращенной в личных подсобных хозяйствах, находящихся на территории Российской Федерации, продукции животноводства и растениеводства (как в натуральном, так и в переработанном виде).

Действующие отраслевые нормативные правовые акты не ориентированы на категорию самозанятых и, как следствие, содержат немало правовых барьеров

³ Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

⁴ СЗ РФ. 2011. № 30 (часть I). Ст. 4571.

⁵ СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

для осуществления самозанятыми предпринимательской деятельности в сфере сельскохозяйственного производства. Так, Технический регламент Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013), принятый решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 67⁶, предполагает получение сертификатов соответствия только юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, вследствие чего самозанятые сельхозпроизводители не могут сертифицировать молочную продукцию и соответственно поставлять ее в торговые сети, предприятия общепита.

5. В правовом регулировании осуществления государством контрольно-надзорной деятельности в отношении самозанятых наблюдается практически полный вакуум. Ни процедура уведомления налогового органа физическим лицом об осуществлении деятельности по оказанию услуг физическому лицу для личных, домашних и (или) иных подобных нужд (п. 7.3 ст. 83 Налогового кодекса Российской Федерации⁷), ни порядок постановки на налоговый учёт плательщиков налога на профессиональный доход не решают задачу осуществления предварительного контроля в данной сфере, хотя ограничения права граждан на осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности установлены для обеспечения безопасности несовершеннолетних детей и пассажиров и в равной мере должны быть обращены к няням, репетиторам и таксистам – индивидуальным предпринимателям и самозанятым. Таким образом, занимающиеся одним и тем же видом деятельности (например, предоставлением бытовых услуг) индивидуальные предприниматели и плательщики налога на профессиональный доход в зависимости от правовой формы, в которой они действуют, либо попадают в сферу внимания контрольно-надзорных органов, либо остаются вне последующего контроля (надзора) с их стороны.

6. Инициатива по созданию механизмов добровольного саморегулирования для самозанятых обладает определенным практическим потенциалом, однако на краткосрочную перспективу сопряжена и с отдельными рисками. Сегодня наблюдается тенденция размытия границ между добровольным и обязательным саморегулированием, что минимизирует заинтересованность самозанятых лиц в новом для них формате регуляторного воздействия. Стандартизация, как ключевая функция саморегулирования, не может быть реализована в отношении всех видов деятельности, осуществляемых самозанятыми.

⁶ <http://www.eurasiancommission.org>, 11 октября 2013 г.

⁷ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

7. Банкротство самозанятых представляет из себя достаточно сложную проблему ввиду неоднородности самозанятых субъектов и отсутствия в законодательстве о несостоятельности специальных положений. По своему правовому положению самозанятые отличаются от индивидуальных предпринимателей, поскольку они зачастую занимаются предпринимательской деятельностью в незначительных размерах, а некоторые из них не осуществляют таковой. У самозанятых среди кредиторов не может быть работников, поскольку они не имеют права заключать трудовые договоры. У них незначительный размер конкурсной массы или она вовсе отсутствует. В связи с этим возникает проблема квалификации их банкротства в качестве коммерческого или потребительского.

Участники стратегической сессии рекомендуют:

1. Необходимо легальное закрепление предпринимательского статуса самозанятых, осуществляющих реализацию товаров, выполнение работ и оказание услуг, что позволит применять к ним положения п. 3 ст. 401 Гражданского кодекса Российской Федерации⁸, устанавливающие безвиновный характер ответственности предпринимателей за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных обязательств. Дальнейшая корректировка законодательства, устанавливающего круг контролируемых лиц и порядок осуществления предварительного и последующего контроля (надзора) в отношении субъектов предпринимательства, должна обеспечить выход самозанятых «на свет» не только в части выполнения ими обязанностей по уплате налогов, но и в части соблюдения других обязательных требований, устанавливаемых государством для защиты частных и публичных интересов. Это будет способствовать повышению степени защищенности как потребителей, так и самих самозанятых, поскольку позволит создать условия для добросовестного соблюдения самозанятыми установленных обязательных требований.

2. Появление рядом с фигурой индивидуального предпринимателя нового субъекта предпринимательства – физического лица, представившего в налоговый орган уведомление или заявление о постановке на налоговый учет в качестве налогоплательщика, использующего специальный налоговый режим, меняет подходы к процедуре придания законности предпринимательской деятельности физических лиц. Дальнейшая оптимизация процедуры регистрации для индивидуальных предпринимателей требует предоставить им способ легитимации не более сложный, чем у самозанятых, чему может

⁸ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

послужить модификация под нужды государственной регистрации индивидуальных предпринимателей мобильного приложения «Мой налог».

В свою очередь, в ст. 5 Федерального закона от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход" необходимо предусмотреть основания отказа в постановке физических лиц на учет в налоговом органе в качестве плательщиков налога на профессиональный доход при наличии у них дисквалификации или судимости за преступления, препятствующие осуществлению деятельности в сфере перевозок или предполагающей работу с несовершеннолетними (по аналогии с п. 4 ст. 22.1 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁹).

3. Выделение среди самозанятых лиц, которые не занимаются предпринимательской деятельностью (например, няни, помощники по хозяйству, граждане, получающие доход от сдачи в аренду принадлежащего им недвижимого имущества), также требует уточнения их правового статуса. В таком случае правовое регулирование банкротства самозанятых предпринимателей и самозанятых, получающих доход от иных видов деятельности, может осуществляться посредством применения правил Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁰ соответственно о коммерческой и потребительской несостоятельности. Иначе необходимо предусмотреть для самозанятых особые правовые последствия завершения процедуры реализации имущества, отличные от последствий коммерческого банкротства. Добросовестного самозанятого следует освободить от долгов, которые он оказался не в состоянии погасить, и наделить правом продолжить свою деятельность по окончании производства по делу о банкротстве.

4. Представляется рациональным по окончании десятилетнего срока, установленного Федеральным законом от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход", повысить предельный размер дохода самозанятых граждан и в целях его корреляции с экономической ситуацией в стране определять предельный размер их дохода постановлением Правительства Российской Федерации. Возможна также дифференциация предельного размера дохода плательщиков налога на профессиональный доход в зависимости от осуществляемого самозанятым вида деятельности. Реализация данных

⁹ СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть I). Ст. 3431.

¹⁰ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

предложений позволит рассматривать самозанятость как стадию развития бизнеса, который в перспективе может стать микропредприятием.

5. Целесообразно разрешить самозанятым гражданам, являющимся плательщиками налога на профессиональный доход, извлекать доход от использования принадлежащих им на праве собственности гаражей, машино-мест в гаражных комплексах и апартаментов. Запрет на использование нежилых помещений необходимо переформулировать путем указания на исчерпывающий перечень нежилых помещений, доход от сдачи в аренду которых не может подпадать под действие указанного режима.

6. При определении компетентного суда для рассмотрения споров с участием самозанятых граждан, осуществляющих экономическую деятельность, приоритет должен быть отдан арбитражным судам.

7. В целях борьбы с распространенной практикой «лжесамозанятости» требуется повысить эффективность осуществления контроля (прежде всего со стороны налоговых органов) за деятельностью юридических лиц, массово заключающих гражданско-правовые договоры со своими бывшими работниками, ставшими плательщиками налога на профессиональный доход (с применением критерия «одного заказчика»), а также предусмотреть меры юридической ответственности для работодателей, заключающих притворные гражданско-правовые договоры с самозанятыми, прикрывающие фактическое осуществление ими трудовой деятельности.

8. Экспериментальный специальный налоговый режим "Налог на профессиональный доход" должен стать постоянно действующим и занять своё место в системе специальных налоговых режимов, используемых российским бизнесом. Следует распространить практику предоставления «налоговых каникул», устанавливаемых законами субъектов РФ для индивидуальных предпринимателей, на все микропредприятия. Специальный налоговый режим «Автоматизированная упрощенная система налогообложения» предлагается в перспективе применять на всей территории Российской Федерации, а также предоставить возможность его использования всеми налогоплательщиками, использующими упрощенную систему налогообложения.

9. В целях укрепления имущественной базы деятельности самозанятых лиц целесообразно распространить на плательщиков налога на профессиональный доход предусмотренный для субъектов малого и среднего предпринимательства льготный режим выкупа арендуемого недвижимого и движимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности, а также предусмотреть предоставление налоговых вычетов плательщикам налога на профессиональный доход, приобретающим основные средства для производства товаров, выполнения работ и оказания услуг.

10. На время проведения эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» следует предоставить право государственным и муниципальным заказчикам привлекать самозанятых лиц к закупкам наравне с субъектами малого предпринимательства в порядке, предусмотренном ст. 30 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹¹.

11. Необходимо расширять перечень стимулирующих мер, которые могли бы способствовать возрастанию интереса в приобретении статуса самозанятого в аграрном секторе экономики. Значимым направлением развития правового регулирования является адаптация аграрного законодательства к правовым нормам, определяющим и формирующим правовой статус самозанятых в различных его аспектах.

12. В настоящее время рано говорить о самостоятельном членстве самозанятых лиц в саморегулируемых организациях, однако ассоциированное членство, обладающее чертами, которые в целом соответствуют регуляторной парадигме для самозанятых лиц (право ассоциированных членов участвовать в деятельности саморегулируемой организации и принять на себя обязанности по соблюдению её отдельных внутренних стандартов при отсутствии права саморегулируемой организации осуществлять контроль за деятельностью ассоциированного члена и применять к нему меры ответственности), может стать оптимальной моделью взаимодействия самозанятых с предпринимательским или профессиональным сообществом в рамках саморегулируемых организаций. В связи с этим считаем возможным обратить внимание на ассоциированное членство в саморегулируемых организациях, предусмотренное статьей 9 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»¹².

Участники стратегической сессии «Самозанятость и микропредпринимательство: проблемы правовых режимов» выражают надежду на то, что рекомендации, сформулированные в результате совместной работы учёных и практиков над разрешением выявленных проблем правовых режимов самозанятости и микропредпринимательства, позволят обеспечить дальнейшее совершенствование правового регулирования рассматриваемых сегментов российской экономики и будут способствовать реализации таких национальных целей развития России, как достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство (Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О

¹¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

¹² СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4349.

национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹³), а также достижению показателей национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» по созданию благоприятных условий для осуществления деятельности самозанятыми гражданами и акселерации субъектов малого и среднего предпринимательства.

¹³ СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.