

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА о последствиях влияния проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии «О проекте решения Высшего Евразийского экономического совета «Об утверждении Правил регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности»

Наименование проекта решения: проект решения Совета Евразийской экономической комиссии «О проекте решения Высшего Евразийского экономического совета «Об утверждении Правил регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности»

1. Проблема, на решение которой направлен проект решения

Ключевой проблемой, в связи с наличием которой подготовлен проект решения Совета Евразийской экономической комиссии «О проекте решения Высшего Евразийского экономического совета «Об утверждении Правил регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности» (далее – проект решения), являются регулятивные требования и процедуры, создающие барьеры и имеющие обременительный характер для субъектов предпринимательства.

Данная проблема исходит от сложившейся в государствах-членах Евразийского экономического союза (далее соответственно – государства-члены, Союз) практики принятия и применения компетентными органами регулятивных требований и процедур, создающих барьеры и усиливающих нагрузку на субъектов предпринимательства.

Такая практика не соответствует основным принципам эффективного регулирования, как соразмерность, определенность регулирования, законность, транспарентность, которая исходит из-за отсутствия общих подходов в регулировании предпринимательской деятельности государствами-членами Союза, и приводит к нечеткости и (или) неясности установленных законодательством регулятивных требований и процедур, недоступность информации о порядке разрешительных процедур, о компетентных органах, осуществляющих выдачу разрешений и другое, создает ограничения и дополнительные обременения, препятствия для торговли услугами, учреждения и деятельности лицами государств-членов Союза.

Существует ряд проблем, требующих разрешения на наднациональном уровне: предусмотренные законодательством государств-членов Союза регулятивные процедуры зачастую не соответствуют целям государственного регулирования, дублируют и подменяют друг друга;

отсутствуют общие подходы и требования к одним и тем же видам регулятивных процедур;

отсутствует единый подход к введению новых разрешений, имеет место несоответствие методов государственного регулирования степени опасности предпринимательской деятельности;

отсутствует четкое понимание разрешений, выдаваемых на виды деятельности с различным уровнем опасности для жизни и здоровья людей, окружающей среды;

до настоящего времени остается неопределенным сам перечень выдаваемых компетентными органами разрешений, как на центральном (республиканском, федеративном), так и на местном уровне государств-членов Союза, поскольку отдельные разрешения могут появляться по решению компетентных органов и ведомств;

отсутствие единых принципов и общих подходов к регулированию торговли услугами, учреждения и деятельности государствами-членами Союза.

Наличие неоправданных барьеров во внутреннем регулировании также оказывает негативное воздействие на функционирование единого рынка услуг на территории Союза, так как обременительные и неоправданные требования законодательства государства-члена Союза создают препятствия лицам других государств-членов Союза, осуществляющих поставку услуг в рамках единого рынка услуг.

К примеру, в соответствии с решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года строительные услуги включены в сектора (подсектора) услуг, в которых функционирует единый рынок услуг.

Так, например, только в Российской Федерации при оказании строительных услуг в сфере жилищного строительства разовых разрешений (на конкретные действия), различного рода согласования более 200, которые находятся в различных нормативных правовых и иных актах федерального уровня. Данные разрешения не являются разрешениями на поставку услуг и, соответственно, не подлежат автоматическому признанию в рамках единого рынка услуг. Отсутствие законодательно установленного перечня таких разовых разрешений и установленной недискриминационной процедуры их получения фактически приводит к невозможности реализации правил единого рынка услуг.

В свою очередь, нечеткость процедур получения таких разрешений либо неясность или избыточность предъявляемых для их получения требований создают неоправданные барьеры для лиц государств-членов Союза и препятствуют реализации положений Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор о Союзе).

В этой связи данные проблемы должны быть решены путем создания соответствующих условий в проекте Правил в целях безусловного исполнения императивных предписаний статей 66-69 Договора о союзе и Протокола о торговле

услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций, прилагаемого к Договору о союзе (далее – Протокол).

2. Цель регулирования

Основной целью принятия проекта решения является устранение действующих и предотвращение создания неоправданных барьеров при регулировании торговли услугами, учреждения и деятельности в государствах-членах Союза, в том числе является обеспечение того, чтобы разрешительные требования и процедуры среди прочего:

1) основывались на таких объективных и гласных критериях, как компетентность и способность осуществлять торговлю услугами и деятельность;

2) не были более обременительными, чем это необходимо для обеспечения безопасности осуществляемой деятельности, а также безопасности и качества предоставляемой услуги;

3) не являлись ограничением для торговли услугами, учреждения и (или) деятельности.

Проект решения предусматривает комплексный подход к регулированию предпринимательской деятельности и способствует внедрению единых принципов регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности с целью повышения эффективности государственного регулирования, снижения административной нагрузки на бизнес и обеспечения равного доступа лиц государств-членов Союза к поставке услуг, учреждению и осуществлению деятельности.

3. Группа лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения ЕЭК

Проект решения направлен на защиту лиц государств-членов Союза, осуществляющих (намеревающихся осуществлять) поставку услуг, учреждение, деятельность на территории каждого государства-члена Союза.

4. Адресаты регулирования, в том числе субъекты предпринимательской деятельности, и воздействие, оказываемое на них регулированием

В соответствии со статьей 6 Договора о Союзе решения Высшего Евразийского экономического совета подлежат исполнению государствами-членами Союза в порядке, предусмотренном их национальным законодательством.

В этой связи основными адресатами регулирования проекта решения являются компетентные органы Союза, при этом опосредованными адресатами регулирования являются лица государств-членов Союза, в том числе субъекты предпринимательской деятельности.

Воздействие, оказываемое на компетентные органы Союза регулированием, предусмотренным проектом решения, заключается в применении общих подходов к

внутреннему регулированию торговли услугами, учреждения, деятельности в национальном законодательстве.

Такое регулирование торговли услугами, учреждения и деятельности компетентными органами в соответствии с проектом решения, в том числе окажет положительное воздействие на лиц государств-членов Союза, в том числе на субъектов предпринимательства, и обеспечит транспарентность, необременительность принимаемых и применяемых в отношении лиц государств-членов Союза регулятивных требований и процедур.

Таким образом, воздействие, оказываемое на адресатов регулирования, заключается в повышении качества государственного регулирования предпринимательской деятельности на всех этапах, начиная с момента принятия решения о начале такой деятельности и вплоть до ее прекращения и, как следствие, снижение нагрузки на бизнес.

5. Содержание устанавливаемых для адресатов регулирования ограничений (обязательных правил поведения)

В рамках проекта решения предполагается установить для компетентных органов государств-членов Союза общий порядок к регулированию торговли услугами, учреждения и деятельности, которые, в том числе, выражаются в необходимости:

- установления порядка предварительного опубликования, размещения проектов нормативных правовых актов на официальных сайтах компетентных органов государств-членов Союза, а также проведения оценки проектов нормативных правовых актов, устанавливающих регулятивные требования и (или) процедуры, с учетом критериев, предусмотренных пунктом 61 Протокола;

- обеспечения транспарентности (открытости и доступности) принятых нормативных правовых актов с соблюдением установленных проектом решения условий;

- предоставления беспрепятственного доступа к информации по разрешительным процедурам (в том числе путем ее размещения на сайте), необходимой для заинтересованных лиц;

- установления в законодательстве государств-членов Союза исчерпывающего перечня разрешений и уведомлений;

- внедрения системы оценки рисков при проведении контрольных (надзорных) процедур;

- проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов в целях выявления избыточных, обременительных, неэффективных регулятивных требований и процедур и др.

6. Механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения ЕЭК (описание взаимосвязи между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой)

С принятием проекта решения будет обеспечен общий подход к регулированию торговли услугами, учреждения и деятельности в государствах-членах Союза, в частности:

установление регулятивных требований и процедур в законодательстве государства-члена Союза через процедуру оценки проектов нормативных правовых актов, обязанности их опубликования, обсуждения с заинтересованными лицами;

обеспечение транспарентности информации о разрешительных, уведомительных процедурах, о компетентных органах, осуществляющих разрешительные процедуры;

необходимость установления в законодательстве государства-члена Союза исчерпывающего перечня разрешений и уведомлений, требуемых от субъектов предпринимательства для осуществления деятельности, поставки услуг;

проведение контрольных (надзорных) процедур компетентными органами на основе риск-ориентированного подхода, необходимость регламентации контрольных (надзорных) процедур, а также обеспечение гарантий прав подконтрольных субъектов предпринимательства;

установление в законодательстве требования о проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов для установления достижения целей регулирования и принятия нормативного правового акта, а также упрощения или упразднения избыточных, неэффективных регулятивных требований и процедур.

С принятием проекта решения государства-члены Союза должны будут привести национальное законодательство в соответствие с положениями, установленными проектом решения, и следовать им.

Общий подход к регулированию торговли услугами, учреждения и деятельности обеспечит единообразное понимание и применение всеми заинтересованными лицами и компетентными органами государств-членов Союза требований статей 66-69 Договора о Союзе и Протокола, в том числе:

критериев обременительности регулятивных требований и процедур;

порядка осуществления регулятивных процедур.

Кроме того, реализация проекта решения путем установления исчерпывающего перечня разрешений и уведомлений в законодательстве государств-членов Союза минимизирует факты неправомερных действий, а также позволит структурировать лицензионно-разрешительную, уведомительную систему, снизить административную и финансовую нагрузку с компетентных органов и лиц государств-членов Союза.

В целом проект решения, внедряющий единые принципы и общие подходы эффективного регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности, окажет позитивное влияние на условия ведения деятельности, включая предпринимательскую, а также повысит эффективность государственного регулирования.

7. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию

Предполагалось два альтернативных варианта предлагаемому регулированию:

1. осуществление регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности государствами-членами Союза без принятия проекта решения на основе норм Договора о Союзе;

2. принятие проекта решения, предусматривающего нормы декларативного (бланкетного) характера с отсылкой на законодательство государств-членов Союза.

В первом случае, не принятие проекта решения предполагает наличие описанных в разделе 1 настоящей Информационно-аналитической справки проблем.

Во-втором случае, нормы декларативного характера и ссылка на законодательство государств-членов Союза допускает несоответствие законодательства государств-членов Союза положениям раздела XV Договора о Союзе и произвольное применение необязательности исполнения предписаний проекта решения. Данный вариант рассматривался на заседании Совета Евразийской экономической комиссии 23 апреля 2015 года и был признан членами Совета комиссии невозможным для разработки и реализации.

Таким образом при использовании вышеуказанных альтернативных вариантов:

а) не достигаются цели, установленные пунктом 1 статьи 65, статьями 66, 67 и 69 Договора о Союзе, пунктом 61 Протокола;

б) усматриваются прямые противоречия Договору о Союзе и Протоколу;

в) не создаются условия для исполнения статей 66-69 Договора о Союзе и Протокола.

Предлагаемый проект решения устанавливает рамочную модель для государств-членов Союза, которая не ограничивает их в выборе более оптимальной модели регулирования, в том числе путем полного соответствия законодательства государств-членов Союза проекту решения либо посредством применения модели отличной от проекта решения, зафиксированной в законодательстве такого государства-члена Союза.

В этой связи, в целях сопоставимости ключевых (базовых) положений законодательства государств-членов Союза, они не могут быть менее содержательной, чем установленные в проекте решения.

Поэтому предлагаемый проектом решения вариант регулирования является наиболее оптимальным и результативным для государств-членов Союза по исполнению статей 66-69 Договора о Союзе и Протокола.

8. Нормативно-правовое основание для принятия проекта решения ЕЭК

Пунктом 61 Протокола предусмотрена разработка Комиссией по согласованию с государствами-членами Союза Правил, утверждаемых Высшим Евразийским экономическим советом.

Кроме того, статьей 67 Договора о Союзе предусмотрено упрощение и (или) упразднение избыточного внутреннего регулирования, в том числе разрешительных требований и процедур для поставщиков услуг, лиц, осуществляющих учреждение или деятельность, и инвесторов с учетом наилучшей международной практики регулирования и выбора наиболее прогрессивных моделей государств-членов.

Планом разработки актов в соответствии с Договором о Союзе, утвержденным Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16.07.2014 № 58 также предусмотрено внесение на рассмотрение Высшего Совета проекта Правил регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности.

Одобрение проекта Правил также закреплено пунктом 269 Плана заседаний Коллегии Комиссии на второе полугодие 2015 года, утвержденного приказом Председателя Коллегии Евразийской экономической комиссии от 14 июля 2015 года № 236.

Более того, пункт 8 Приказа Председателя Коллегии Евразийской экономической комиссии В.Б. Христенко от 27 февраля 2015 года № 55 «О плане действий Евразийской экономической комиссии по реализации приоритетов белорусского председательства, изложенных в обращении Президента Республики Беларусь Лукашенко А.Г. к главам государств - членов Евразийского экономического союза от 1 января 2015 г.» предусматривает принятие данного проекта решения.

9. Сфера полномочий ЕЭК, к которой относится проект решения ЕЭК

Взаимная торговля услугами и инвестиции согласно подпункту 14 пункта 3 Положения о Евразийском экономическом комиссии (приложение № 1 к Договору о Союзе)

10. Финансово-экономические последствия принятия проекта решения ЕЭК для субъектов предпринимательской деятельности

Принятие проекта решения не повлечет затрат для субъектов предпринимательства.

11. Предполагаемые сроки вступления проекта решения ЕЭК в силу
1 января 2016 года.

12. Ожидаемый результат регулирования

Принятие проекта решения создаст необходимые организационные условия для обеспечения эффективного и необременительного регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности, которое может оказать благоприятное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности в рамках Союза.

Реализация положений проекта решения на практике обеспечит эффективное осуществление разрешительных процедур компетентными органами через национальное законодательство, которые позволят:

минимизировать затраты и объем запрашиваемой информации или документов, которые могут быть истребованы у иных компетентных органов;

устранить правовую неопределенность;

предусмотреть ответственность лиц компетентных органов за нарушение сроков выдачи разрешения;

устранить избыточные обязанности, ограничения и (или) запреты, необоснованные расходы для субъектов предпринимательской деятельности;

установить в законодательстве единый и стабильный перечень всех разрешений и уведомлений, исходя из международного опыта и опыта лидирующих в различных рейтингах стран.

Такие нормы обеспечат снижение неоправданных барьеров для субъектов предпринимательства, а также являются залогом инвестиционной привлекательности и успешного экономического развития государств-членов Союза.

13. Описание опыта государств – членов Евразийского экономического союза и международного опыта регулирования отношений, являющихся предметом проекта решения ЕЭК (с обоснованием его прогрессивности и применимости)

Положения проекта решения разрабатывались с учетом прогрессивного международного опыта, опыта интеграционных объединений и опыта государств-членов Союза.

Основополагающим опытом в разработке проекта решения является опыт Всемирной торговой организации.

Так, в соответствии с пунктом 4 статьи VI (Внутреннее регулирование) Генерального соглашения по торговле услугами от 15 апреля 1994 года (ГАТС), для обеспечения того, чтобы меры, относящиеся к квалификационным требованиям и процедурам, техническим стандартам и требованиям лицензирования, не создавали неоправданных барьеров в торговле услугами, предусмотрена разработка Советом

по торговле услугами, через соответствующие органы, которые он может создать, любых необходимых Правил.

С целью реализации указанного пункта была создана Рабочая группа по профессиональным услугам (РГПУ), проводившая свою работу в создании Правил в бухгалтерской сфере. В ходе работы по разработке многосторонних правил по внутреннему регулированию в бухгалтерской сфере, был рассмотрен широкий круг мер регулирования, которые оказывают влияние на осуществление бухгалтерских услуг.

В ходе разработки проекта решения учитывалась позиция РГПУ о том, что меры государств-членов, регулируемые статьями XVI (Доступ на рынок) и XVII (Национальный режим) являются отдельными от мер, регулируемыми статьей VI (Внутреннее регулирование).

При этом внутреннее регулирование не представляется как запрет торговли, но ГАТС предполагает, что внутреннее регулирование может иметь запрещающие эффекты и требует разработки соответствующих правил согласно статьи VI.

Еще одним опытом интеграционного объединения является действующая в рамках Европейского Союза Директива № 2006/123/ЕС «Об услугах на внутреннем рынке» (далее – Директива №123).

Положения Директивы №123 направлены на устранение барьеров (административного упрощения) для поставки услуг, учреждения и осуществления деятельности на внутреннем рынке государств-членов Европейского Союза. Поэтому проект решения содержит некоторые положения Директивы №123, в частности:

- определение иллюстративного перечня барьеров;
- право на информацию;
- условия выдачи разрешения;
- срок действия разрешения.

Проект решения также объединяет наиболее прогрессивные и апробированные нормы, в том числе из законодательства государств-членов Союза, а именно:

проведение оценки проектов нормативных правовых актов с учетом определенных критериев – из опыта Российской Федерации;

применение принципа «молчание-знак согласия», под которым понимается, что если компетентный орган в установленный законодательством срок не выдал заявителю разрешение либо ответ об отказе в выдаче разрешения, то оно считается выданным (в данном случае ответственность несет компетентный орган, задерживающий принятие соответствующего решения в установленный законодательством срок) – из законодательства Республики Армения (пункт 2 статьи 29 Закона Республики Армения «О лицензировании»), Республики Казахстан (статья 26 Закона Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях»,

Кыргызской Республики (пункт 5 статьи 20 Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике»). Кроме того, аналогичная норма предусмотрена и Директивой № 123. Такая норма конкретизирует баланс ответственности компетентных органов за нарушение сроков выдачи разрешения либо ответа об отказе в его выдаче заявителю;

наличие исчерпывающего перечня разрешений и уведомлений – новация разрешительной системы Республики Казахстан в Законе «О разрешениях и уведомлениях», положительный опыт которого предлагается использовать на территории других государств-членов Союза. Любое вводимое разрешение или уведомление должно быть включено в указанный перечень. Такая процедура создает определенность и не позволяет вводить новые разрешительные требования и процедуры, что полностью согласуется и создает условия для исполнения императивных норм, установленных абзацем 2) пункта 62 Протокола, в соответствии с которым государства-члены не применяют разрешительные требования и процедуры, аннулирующие или сокращающие выгоды лиц государств-членов, которые не были установлены законодательством и не применялись соответствующим государством-членом Союза на 29 мая 2014 года (на дату подписания Договора о Союзе);

внедрение системы оценки рисков (системы управления рисками), которое в настоящее время используется в государствах-членах Союза.

14. Сведения о проведении публичного обсуждения проекта решения ЕЭК

Проект решения, информационно-аналитическая справка и опросный лист были размещены на правовом портале Евразийского экономического союза по адресу: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayRIA.aspx?s=e1f13d1d-5914-465c-835f-2aa3762eddda&w=9260b414-defe-45cc-88a3-eb5c73238076&l=d70984cf-725d-4790-9b12-19604c34148c&EntityID=849> - для публичного обсуждения 10 сентября 2015 года.

О размещении вышеуказанных документов на официальном сайте Союза письменно (от 11.09.15г. № 10-5636/Э и № 10-275) были извещены члены рабочей группы от Евразийской экономической комиссии и от координаторов бизнес-сообщества каждого государства-члена Евразийского экономического союза Казарян А.В. (президент Союза промышленников и предпринимателей (работодателей) Республики Армения), Винник В.Т. (заместитель генерального директора Конфедерации промышленников и предпринимателей (нанимателей) Республики Беларусь), Умытбаев Б.А. (заместитель директора Представительства Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан в городе Москве), Котелевская И.В. (директор Центра мониторинга законодательства

и правоприменительной практики Российского союза промышленников и предпринимателей).

Срок публичных обсуждений составил 30 календарных дней.

В течение данного срока к вышеуказанным документам были представлены комментарии (предложения) с использованием соответствующего сервиса официального сайта Евразийского экономического союза, а также посредством электронной почты на адрес baumaganbetova@ecommission.org.com от Мильруд В.Е. (X5 Retail Group (Розничная торговля, общественное питание, производство)), Умытбаева Б.А. (Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан (Представительство в г. Москва)), Васильев С.А. (ООО «Стройснабресурсы», Оптовая и розничная торговля), и с электронных адресов заинтересованных лиц elena.voinikanis@rcca.com.ru, mzm01@mail.ru, которые были частично учтены в проекте Правил.

15. Сведения о заключении об оценке регулирующего воздействия на проект решения ЕЭК

На проект решения было получено заключение об оценке регулирующего воздействия (далее – заключение) от 22 октября 2015г. № 55.

В связи с тем, что проект решения в первую очередь направлен на улучшение правового положения субъектов предпринимательской деятельности государственных членов Союза, замечания и предложения, указанные в заключении (количество – 9), при доработке проекта решения были учтены в полном объеме.

16. Иная информация, относящаяся, по мнению департамента ЕЭК, ответственного за подготовку проекта решения ЕЭК, к основным сведениям о проекте решения ЕЭК и (или) о его подготовке