

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии «О проекте решения Высшего Евразийского экономического совета «Об утверждении Правил регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности» от 22 октября 2015 г. № 55

Рабочая группа Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии (далее – рабочая группа) в соответствии с пунктом 165 Регламента работы Евразийской экономической комиссии (далее соответственно – Регламент, ЕЭК), утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98, рассмотрела проект решения Совета Евразийской экономической комиссии «О проекте решения Высшего Евразийского экономического совета «Об утверждении Правил регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности» (далее – проект Правил), направленный Департаментом развития предпринимательской деятельности (далее – департамент-разработчик) для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия, и сообщает.

Проект Правил направлен для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия впервые.

Департаментом-разработчиком проведено публичное обсуждение проекта Правил и информационно-аналитической справки в период с 10 сентября 2015 г. по 10 октября 2015 года.

Информация о проведении публичного обсуждения в рамках оценки регулирующего воздействия проекта Правил размещена департаментом-разработчиком на официальном сайте Евразийского экономического союза (далее – Союз) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 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>.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта Правил **процедуры**, предусмотренные пунктами 154-161, 163 Регламента, департаментом-разработчиком **соблюдены в полном объеме**.

По результатам проведения оценки регулирующего воздействия проекта Правил рабочая группа пришла к следующим выводам.

Проблема, в связи с наличием которой подготовлен проект Правил, а также цель разработки проекта Правил департаментом-разработчиком указаны недостаточно точно.

По мнению департамента-разработчика, основной проблемой, в связи с наличием которой подготовлен проект Правил, является установленные законодательством государств – членов Евразийского экономического союза (далее – соответственно государства-члены, Союз) различные регулятивные требования и процедуры, создающие административные барьеры и имеющие обременительный характер для субъектов предпринимательской деятельности. К таким требованиям, как правило, относятся отсутствие общих подходов в регулировании предпринимательской деятельности государствами-членами, нечеткость или неясность установленных законодательством регулятивных требований и процедур, недоступность информации о порядке разрешительных процедур, о компетентных органах, осуществляющих выдачу разрешений.

В свою очередь, целью принятия проекта Правил является устранение и предотвращение создания неоправданных барьеров при регулировании торговли услугами, учреждения и деятельности в государствах-членах.

Вместе с тем, полагаем необходимым отметить, что проблемой в связи с наличием которой подготовлен проект Правил, является не различие регулятивных требований и процедур государств-членов, а сложившаяся в государствах-членах практика 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.

По результатам рассмотрения проекта Правил, рабочая группа пришла к выводу о том, что **проект Правил окажет позитивное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности** и позволит внедрить единые принципы эффективного регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности, а также повысить эффективность государственного регулирования.

Вместе с тем рабочая группа полагает, что отдельные положения проекта Правил требуют уточнения и конкретизации, а также дополнения нормами, улучшающими правовое положение адресатов регулирования.

В этой связи рабочая группа рекомендует доработать проект Правил с учетом замечаний и предложений, указанных в разделе 1 приложения к настоящему заключению.

Кроме того, рабочая группа также рекомендует доработать информационно-аналитическую справку с учетом замечаний и предложений, указанных в настоящем заключении и приложении к нему.

Приложение: на 8 л. в 1 экз.

Директор Департамента развития
предпринимательской деятельности,
заместитель руководителя рабочей группы

Б.Б. Бекешев

ПРИЛОЖЕНИЕ
к заключению об оценке регулирующего
воздействия проекта решения Совета
Евразийской экономической комиссии
«О проекте решения Высшего Евразийского
экономического совета «Об утверждении
Правил регулирования торговли услугами,
учреждения и деятельности»

1. Информация о наличии в проекте Правил норм, требующих уточнения и конкретизации, а также дополнении нормами, улучшающими правовое положение адресатов регулирования.

1.1. Разделом III проекта Правил в рамках процедуры предварительного опубликования проектов нормативных правовых актов предусмотрено требование для государств-членов проводить оценку воздействия таких проектов на условия поставки услуг, учреждения и деятельности.

Кроме того пунктом 10 проекта Правил одним из обязательств для государственных органов государств-членов, ответственных за разработку нормативных правовых актов (далее – орган разработчик), предусмотрено обеспечение размещения заключений по результатам оценки проектов нормативных правовых актов.

Вместе с тем следует отметить, что процедура оценки регулирующего воздействия (анализа регуляторного воздействия), предусмотренная законодательством государств-членов и правом Союза, состоит из двух этапов, предусматривающих на первом этапе оценку разрабатываемых нормативных правовых актов самим органом-разработчиком, а на втором – органом, уполномоченным на подготовку заключения об оценке.

В этой связи, в целях информирования заинтересованных лиц об анализе проекта нормативного правового акта, предусмотренного пунктом 9 проекта Правил, проведенного органом разработчиком, полагаем целесообразным пункт 10 проекта Правил дополнить подпунктом следующего содержания:

«размещение информации по итогам анализа проекта нормативного правового акта, предусмотренного пунктом 9 настоящих Правил, подготовленной государственными органами государств-членов, ответственными за разработку нормативных правовых актов;».

Кроме того, в целях расширения возможностей представления замечаний и предложений заинтересованными лицами по проектам нормативных правовых актов, полагаем необходимым помимо основного механизма (посредством сайта),

предусмотреть также право направлять такие замечания и предложения в письменной форме, а также посредством электронной почты.

В этой связи подпункт «г» пункта 10 проекта Правил полагаем целесообразным изложить в следующей редакции:

«г) по выбору заинтересованного лица возможность направления замечаний, комментариев и предложений по проектам нормативных правовых актов с использованием сайтов или в письменной форме либо посредством электронной почты;».

1.2. Пунктом 21 проекта Правил предусмотрены требования по обеспечению компетентными органами надлежащих условий заявителям для подачи заявления и получения разрешения.

Вместе с тем отмечаем, что в соответствии с подпунктом 5 пункта 64 Протокола о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций, являющегося приложением № 16 к Договору (далее – Протокол), предусмотрено **обязательство компетентного органа по требованию заявителя информировать его о состоянии рассмотрения поданного им заявления.**

В целях систематизации всех регулятивных требований, направленных на обеспечение свободы торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций в едином кодифицированном нормативном правовом акте Союза, полагаем целесообразным положение подпункта 5 пункта 64 Протокола предусмотреть также в пункте 21 проекта Правил.

1.3. В настоящее время в законодательстве государств-членов не для всех видов разрешений предусматривается обязанность компетентных органов проверять полноту представленных заявителем комплект документов для получения разрешения в определенный срок.

Отсутствие такой обязанности позволяет компетентным органам отказать заявителю в выдаче разрешения в связи с неполнотой представленных документов по истечении общего срока рассмотрения такого заявления (как правило, 30 дней).

Данное обстоятельство влечет для заявителей (субъектов предпринимательской деятельности) необоснованные финансовые и временные издержки, поскольку такие недостатки могут быть устранены заявителем в более короткий срок.

В этой связи в целях сокращения данных издержек заявителей в разделе IV проекта Правил полагаем необходимым установить ограниченный срок рассмотрения комплекта представляемых документов на полноту, в срок не более 3-х рабочих дней, с возможностью представления недостающих документов в рамках первоначального рассмотрения (без права отказа в рассмотрении).

На основании изложенного раздел IV проекта Правил следует дополнить пунктом следующего содержания:

«Законодательством государств-членов предусматривается обязанность компетентных органов проверить комплект представленных документов на полноту в кратчайший срок, но не позднее трех рабочих дней со дня получения таких документов от заявителя, необходимых для выдачи разрешения.

В случае, если комплект документов, установленный законодательством государства-члена, заявителем представлен не в полном объеме, компетентный орган в течение срока, указанного частью первой настоящего пункта, направляет заявителю уведомление о необходимости представления отсутствующих документов.

Срок рассмотрения заявления приостанавливается со дня направления уведомления и возобновляется в день представления заявителем полного комплекта документов в соответствии с требованиями законодательства государства-члена.».

1.4. Пунктом 27 проекта Правил предусмотрено, что законодательством государств-членов устанавливается исчерпывающий перечень оснований для переоформления разрешения.

Аналогичное требование об установлении законодательными актами государств-членов исчерпывающего перечня оснований предлагаем предусмотреть также и при процедуре отказа в выдаче разрешения, аннулирования разрешения, приостановления срока его действия.

1.5. Согласно пункту 39 проекта Правил законодательством государств-членов устанавливается разумный срок для **повторного подтверждения** профессиональной квалификации физических лиц, поставляющих услуги, осуществляющих деятельность **на основе разрешения**, но не ранее чем через 1 год с даты предыдущего подтверждения профессиональной квалификации.

Полагаем, что редакция пункта 39 проекта Правил является неоднозначной для толкования и применения, поскольку слова «для повторного подтверждения» могут трактоваться компетентными органами государств-членов как передача физическими лицами, не сдавшими экзаменов (курсов, тестирования и т.д.). В таком случае срок не менее 1 года рассматривается как необоснованное обременение для таких физических лиц.

При этом в ходе заседания рабочей группы департаментом-разработчиком разъяснено, что данная норма направлена на установление разумной периодичности **последующего обязательного переподтверждения** профессиональной квалификации.

В этой связи в целях исключения двоякого толкования пункт 39 проекта Правил требует редакционной доработки.

Кроме того, в пункте 39 проекта Правил полагаем целесообразным исключить слова «на основе разрешения» по следующим основаниям.

Согласно Протоколу область применения проекта Правил, в том числе и раздела VI проекта Правил распространяется на поставку услуг, учреждение и осуществление деятельности независимо от привязки к разрешениям или уведомительному порядку.

Необходимо также учитывать, что при поставке отдельных видов услуг или осуществлении какой-либо деятельности **на основе уведомительного порядка** законодательством государств-членов также может быть предусмотрено требование подтверждения профессиональной квалификации физических лиц.

В таком случае, норма о периодичности переподтверждения профессиональной квалификации в срок не ранее чем через год на такие услуги и деятельность не будет распространяться, что ставит в неравные условия по сравнению с услугой или деятельностью, оказываемой (осуществляемой) на основе разрешения.

На основании изложенного пункт 39 проекта Правил необходимо изложить в следующей редакции:

«39. В случае если законодательством государств-членов предусматривается последующее периодическое (регулярное) переподтверждение профессиональной квалификации физического лица, такое переподтверждение должно проводиться в разумный срок, но не ранее чем через 1 год с даты предыдущего подтверждения профессиональной квалификации.».

1.6. Следует отметить, что в проекте Правил не предусмотрены права физических лиц, не сдавших профессиональный экзамен (тестирование, собеседование и др.) для подтверждения профессиональной квалификации, в части пересдачи таких экзаменов в короткий срок.

В этой связи пункт 37 проекта Правил полагаем необходимым дополнить абзацем следующего содержания:

«В случае установления в законодательстве государств-членов срока для пересдачи профессионального экзамена (тестирования, интервью и др.) для лиц, не сдавших такой экзамен (тестирование, интервью и др.), возможность повторной пересдачи устанавливается в течение разумного срока, как правило, не более трех месяцев с даты вынесения решения о несдаче профессионального экзамена.».

1.7. В целях обеспечения повышения прозрачности планирования и проведения объективного анализа контрольной и надзорной деятельности компетентных органов предлагается в проекте Правил предусмотреть требование по автоматизации системы управления рисками.

Это позволит сформировать базу данных, позволяющую получать достоверные данные о контрольно-надзорной деятельности компетентных органов для последующего их анализа и принятия соответствующих решений.

В этой связи считаем необходимым подпункт «а» пункта 44 проекта Правил изложить в следующей редакции:

«а) внедрения системы оценки рисков **и последующей ее автоматизации;**».

1.8. Пункт 45 проекта Правил предусматривает корректировку параметров контроля (надзора) с учетом уровня риска, создаваемого адресатом регулирования для населения (потребителя), получателей услуг, добросовестных адресатов регулирования, государства.

Вместе с тем, в перечне корректируемых параметров (объекты, направления, объемы и периодичность контроля (надзора)) отсутствует один из важнейших параметров контроля, а именно – форма.

В рамках системы оценки рисков компетентный орган должен выбирать ту или иную форму контрольных (надзорных) процедур в зависимости от степени опасности деятельности. Например, камеральная (без выхода на объект контроля путем запроса документов), мониторинг (без посещения объекта контроля и без запроса документов), с посещением проверяемого объекта (рейдовые, документальные проверки).

В этой связи предлагаем подпункт «а» пункта 45 проекта Правил дополнить нормой, предусматривающей, что системы оценки рисков предусматривает также определение **форм** контрольных (надзорных) процедур.

1.9. Согласно определению, предусмотренного проектом Правил, регулирование – это система мер, которая включает в себя регулятивные требования и процедуры, в том числе **меры воздействия на лиц, нарушивших обязательные требования.**

Кроме того в разделе II проекта Правил в качестве одного из основных принципов регулирования предусмотрена **соразмерность**, предполагающая, что установление и применение регулятивных требований и (или) процедур обеспечит достижение целей регулирования путем минимального ограничения свободы торговли услугами, учреждения, деятельности.

В то же время излишние высокие размеры штрафов и иные меры воздействия, несопоставимые с тяжестью последствий, **являются избыточными, неэффективными регулятивными требованиями и процедурами.**

С этой целью предлагаем часть вторую пункта 50 проекта Правил определить «избыточные, неэффективные регулятивные требования», дополнить критерием следующего содержания:

«и) несопоставимость мер воздействия, применяемых в отношении лиц государств-членов характеру правонарушения, в том числе тяжести наступивших

или предотвращенных вредных последствий, размеру причиненного, добровольно возмещенного или устраненного вреда либо иным обстоятельствам.».

2. Группа (группы) лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения.

В качестве группы лиц, на защиту интересов которой направлен проект Правил, департаментом-разработчиком обоснованно указаны субъекты предпринимательской деятельности, осуществляющие (намеревающиеся осуществлять) поставку услуг, учреждение, деятельность на территории государства-члена.

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

По мнению департамента-разработчика, адресатами регулирования являются компетентные органы Союза, в том числе опосредованно – субъекты предпринимательской деятельности. Воздействие, оказываемое на компетентные органы Союза регулированием, предусмотренным проектом Правил, заключается в применении общих подходов к регулированию торговли услугами, учреждения, деятельности в национальном законодательстве.

Вместе с тем, следует отметить, что воздействие, оказываемое на адресатов регулирования, также 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.

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

В описании обязательных требований для адресатов регулирования, предусмотренных проектом Правил, департаментом-разработчиком корректно указано, что рамках проекта Правил предполагается установить для компетентных органов государств-членов Союза единый 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, а также проведения оценки проектов нормативных правовых актов, устанавливающих регулятивные требования и (или) процедуры;

обеспечения транспарентности (открытости и доступности) принятых нормативных правовых актов с соблюдением установленных проектом Правил 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 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.

Вместе с тем рабочая группа полагает целесообразным в качестве обязательных правил поведения для адресатов регулирования, в частности для компетентных органов государств-членов, привести национальное законодательство в соответствие с положениями, установленными проектом Правил.

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

Департамент-разработчик верно описал механизм разрешения проблемы и достижения цели, который предусматривает:

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.

Кроме того, департамент-разработчик также обозначил взаимосвязь между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой, которая заключается в обеспечении общего подхода к принятию и применению регулятивных требований

и процедур при торговле услугами, учреждении и деятельности, направленного на устранение барьеров.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

В пункте 7 информационно-аналитической в качестве иных механизмов (способов) решения проблемы и достижения поставленных целей предлагаемому регулированию предложен вариант сохранения действующего регулирования.

Кроме того следует отметить, что департамент-разработчик также в полной мере обосновал выбор, сделанный департаментом-разработчиком в пользу регулирования, предусмотренного проектом Правил, посредством описания сравнительного преимущества варианта, предусмотренного проектом Правил.