



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

CENTRAL ASIAN REPUBLICS

МЕТОД ГИЛЬОТИНЫ: АНАЛИЗ И ПРАКТИКА ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

10 сентября 2007 г.

Данное руководство опубликовано Агентством США по Международному Развитию и подготовлено Национальной ассоциацией малого и среднего бизнеса Таджикистана и Проектом USAID по Улучшению Бизнес Среды, осуществляемый Корпорацией Прагма

МЕТОД ГИЛЬОТИНЫ: АНАЛИЗ И ПРАКТИКА ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

ОГОВОРКА

Данная публикация стала возможна при поддержке Американского народа через Агентство США по международному развитию (USAID). Мнение автора, высказанное в данной публикации, не обязательно выражает мнение Агентства США по международному развитию или Правительства Соединенных Штатов Америки

СОДЕРЖАНИЕ

1. СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ И НЕОБХОДИМОСТЬ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ...	1
ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ	1
ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ	1
ОБЖАЛОВАНИЕ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА	3
ТРЕБОВАНИЕ К ОПУБЛИКОВАНИЮ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ДОСТУПНОСТЬ ДАННЫХ АКТОВ.....	4
ПРОБЛЕМА ГАРМОНИЗАЦИИ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ.....	5
ПРОБЛЕМА ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ И ОБОСНОВАННОСТИ ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ.....	5
2. СУЩНОСТЬ МЕТОДА ГИЛЬОТИНЫ И ОПЫТ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В РАЗНЫХ ГОСУДАРСТВАХ	10
СУЩНОСТЬ МЕТОДА ГИЛЬОТИНЫ	10
ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА.....	12
ОПЫТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	19
КРАТКИЕ ВЫВОДЫ.....	20
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	22
ПРИЛОЖЕНИЯ	23
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА О ПЕРЕСМОТРЕ И ОПТИМИЗАЦИИ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	23
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ЗАКОН ОБ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	27
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА ОБ УТВЕРЖДЕНИИ МЕТОДОЛОГИИ АНАЛИЗА ПОСЛЕДСТВИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ И МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЦЕССА РЕГУЛИРОВАНИЯ.....	34
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ПРОЕКТ ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «ОБ ОПТИМИЗАЦИИ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»	40

1. СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ И НЕОБХОДИМОСТЬ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ

Одним из самых основных путей развития экономики является эффективное государственное регулирование экономической деятельности. Многие страны, независимо от уровня их развития, сталкиваются с проблемой чрезмерного регулирования экономической деятельности. Сложные и непрозрачные процедуры, которым должны следовать предприниматели при создании и ведении бизнеса, служат самым серьезным препятствием экономическому росту. Эти процедуры увеличивают затраты на производство, де-стимулируют предпринимателей, ограничивают их доступ на рынок, сдерживают развитие бизнеса и ослабляют конкуренцию, способствуют процветанию коррупции.

Административные барьеры являются одной из причин появления теневого сектора экономики во многих странах мира.

Успешность экономического и социального регулирования решающим образом зависит от способности государства составлять, координировать, реализовывать и пересматривать нормативы. Одна из наиболее важных задач, стоящих сегодня перед государством - это совершенствование существующих нормативных правовых актов. Требуется периодическая и систематическая переоценка существующих норм, чтобы оценить их результативность, отменить ненужные и неработающие правила, а необходимые правила адаптировать с учетом новых экономических и социальных условий, а также принятых изменений в действующее законодательство.

На сегодняшний день Таджикистан точно так же, как и многие страны с переходной экономикой, сталкивается с проблемой чрезмерного регулирования экономики и несовершенством нормативной правовой базы, регулирующей предпринимательскую деятельность. Многие нормативные правовые акты принимаются без достаточного обоснования оценки воздействия их на экономическую среду, не проводится экспертиза этих актов на предмет их соответствия развитию рыночной экономики, существует много противоречий между существующими нормативными правовыми актами, механизм реализации законов недостаточно проработан.

Также одной из самых серьезных проблем все еще является доступность нормативных правовых актов для предпринимателей и их легитимность.

Очень многие акты не проходят процедуру государственной регистрации в Министерстве юстиции Республики Таджикистан в соответствии с Законом «О нормативных правовых актах».

ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Правительством РТ в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета Республики Таджикистан от 5 августа 1994 года "Об утверждении Государственного реестра юридических актов Республики Таджикистан", было принято Постановление от 20 января

1997 года, №52 «О государственном реестре юридических актов». Данное Постановление установило перечень нормативных правовых актов, принятых в Республике Таджикистан после 9 сентября 1991 года, которые должны быть включены в Реестр.

Постановление установило обязанность министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Таджикистан по обеспечению представления в Министерство юстиции Республики Таджикистан нормативных правовых актов, носящих общеобязательный характер, для внесения их в Государственный реестр юридических актов Республики Таджикистан.

Однако, Постановление не установило юридический статус актов, не включенных в государственный реестр, т.е. им не была установлена норма о том, что акты, не включенные в этот реестр не имеют юридической силы. Не была также установлена ответственность органов за непредставление в Министерство юстиции актов для включения их в государственный реестр.

Воспользовавшись неурегулированностью этих положений и существующих пробелов в законодательстве, министерства, ведомства и местные органы государственной власти не представили все свои акты в Министерство юстиции РТ для их внесения в государственный реестр.

Нормы о юридическом статусе таких актов на законодательном уровне были закреплены значительно позднее, после принятия Закона РТ от 11 декабря 1999 года «О нормативных правовых актах».

Принятые законы РТ от 11 декабря 1999 года и от 8 декабря 2003 года «О нормативных правовых актах» закрепили требование к государственному учету в Министерстве юстиции Республики Таджикистан нормативных правовых актов и установили, что **не зарегистрированные общеобязательные акты министерств и ведомств не имеют юридической силы**. Однако данный закон обратной силы не имеет и распространяется только на те акты, которые принимаются после даты вступления в силу названного закона.

В соответствии с требованием статьи 78 данного Закона Министерство юстиции Республики Таджикистан проверяет соответствие обязательных для всех актов министерств, государственных комитетов, иных органов государственного управления и местной власти, органа самоуправления поселка и села законодательным актам, указам Президента Республики Таджикистан, постановлениям Правительства Республики Таджикистан и осуществляет их государственную регистрацию.

Подобные акты вступают в силу после проверки, регистрации и официального опубликования.

Однако, данное требование закона на практике до сегодняшнего дня исполняется не в полной мере. Так, по исследованиям, приведенным Консультативной Службой по Иностранному Инвестициям и ВМ «Улучшение инвестиционного климата и условий для привлечения инвестиций» (август 2006 год) приблизительно подсчитано около 3000 нормативных актов, которые не прошли регистрацию в Министерстве Юстиции и не включены в Государственный реестр нормативных актов.¹

В соответствии с данными Министерства юстиции РТ на сегодняшний день в данном органе зарегистрированы всего лишь 265 актов министерств и ведомств.

¹ Улучшение инвестиционного климата и условий для привлечения инвестиций, август 2006, ст.44

Существует очень слабый контроль со стороны Министерства юстиции РТ за соблюдением данного требования закона, недостаточно урегулированы полномочия Министерства юстиции в этой сфере.

Так, пункт 7 Положения Министерства юстиции РТ, утвержденного Постановлением Правительства РТ от 28 декабря 2006 г. №587, устанавливает права данного министерства проверять государственные органы управления по соблюдению ими установленного порядка принятия, государственной регистрации и опубликования нормативных правовых актов. Однако, положение не предусматривает полномочия Министерства юстиции РТ по устранению нормативных актов, утвержденных и действующих без соблюдения установленного законодательством требования, признание их недействительными, приостановления их деятельности и т.д.

Отмена или опротестование таких актов обычно не влечет правового последствия для органов, принявших эти акты.

ОБЖАЛОВАНИЕ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА

Причинами несоблюдения данного требования закона являются и то, что недостаточно проработаны механизмы его реализации, не установлена ответственность министерств и ведомств за несоблюдение этой нормы закона, нет практики обжалования актов, предъявления исков в суде, приостановление действия актов и признание их недействительными.

Принятый недавно Кодекс РТ об административных процедурах РТ закрепил нормы об обжаловании и опротестовании незаконных правовых актов. В соответствии со статьей 89 Кодекса РТ об административных процедурах РТ заинтересованная сторона вправе обжаловать принятый административным органом административный акт.

Административную жалобу рассматривает и разрешает принявший административный акт административный орган при наличии руководителя, должностного лица или структурного подразделения, принявшего административный акт.

Административный акт, принятый руководящим должностным лицом административного органа, обжалуется в вышестоящий административный орган.

Заявитель сохраняет за собой право на обращение с жалобой в суд за защитой нарушенного права или свободы без обращения в административный орган.

Однако, нужно заметить что на сегодняшний день не разработан механизм реализации норм данного Кодекса, в том числе не приведен в соответствии с этим Кодексом Гражданский процессуальный кодекс РТ.

Например, статья 115 Кодекса об административных процедурах РТ устанавливает, что иск о споре по административным делам должен быть предъявлен в суд, который вправе рассматривать и разрешать административные дела.

На сегодняшний день в РТ не созданы суды, которые уполномочены рассмотреть только административные споры.

В соответствии с ГПК РТ дела, возникающие из административных правонарушений, рассматриваются судами общей юрисдикции. По этим делам в соответствии с ГПК не предусмотрено исковое производство, дела рассматриваются на основании жалобы и заявления.

Кроме того, в соответствии со статьей 246.3. Гражданско-процессуального Кодекса РТ не подлежат судебному обжалованию акты органов государственного управления и должностных лиц, имеющие нормативный характер.

Таким образом, существующие противоречия в законодательстве и неразработанный механизм обжалования также способствуют отсутствию практики по обжалованию таких актов.

ТРЕБОВАНИЕ К ОПУБЛИКОВАНИЮ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ДОСТУПНОСТЬ ДАННЫХ АКТОВ

Доступ к нормативным правовым актам является одним из основных требований для их исполнения и применения. Законодательством Республики Таджикистан предусмотрены требования к доступности нормативных правовых актов.

Так, в соответствии со статьей 5 Закона Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах» одним из требований к нормативным правовым актам является опубликование и массовое информирование о нормативных правовых актах.

Статья 53 устанавливает, что Конституционные законы, общеобязательные нормативные правовые акты, а также признанные Республикой Таджикистан международные правовые акты, публикуются в открытых официальных изданиях (кроме акта, содержащего государственную и иную охраняемую законом тайну) и вступают в законную силу при условии их опубликования в этих изданиях.

На практике данное требование закона, за исключением требования к официальному опубликованию законов, не соблюдается.

Однако, даже опубликование законов в официальных изданиях не решает всей проблемы. Предприниматели не имеют информацию, особенно на местах, о принятых законах.

Что касается нормативных правовых актов Правительства, министерств и ведомств, то за редким исключением, в основном эти акты не публикуются и вступают в законную силу без официального опубликования. Большинство таких нормативных правовых актов, принятых с 1991 года, нигде не опубликованы и являются недоступными для подавляющего большинства хозяйствующих субъектов.

В соответствии со статьей 55 вышеназванного Закона Порядок официального опубликования актов Президента, Правительства, местных исполнительных органов государственной власти, органов самоуправления поселка и села устанавливается Президентом Республики Таджикистан.

Порядок официального опубликования актов министерств, государственных комитетов и иных органов государственного управления устанавливается Правительством Республики Таджикистан.

Однако, на сегодняшний день данный порядок не установлен.

Кроме того, необходимо отметить что, не установление законодательством РТ понятия «общеобязательного нормативного правового акта» создает определенные трудности при опубликовании таких актов и приводит к возникновению споров относительно действия данного требования на все нормативные акты.

Самая серьезная проблема для развития предпринимательской деятельности - это прежде всего недоступность актов министерств, государственных комитетов и иных

органов государственного управления, актов местных исполнительных органов государственной власти, органов самоуправления поселка и села, которые являются необходимой основой для выполнения законов и постановлений.

Информацию о данных нормативных актов практически невозможно достать. Они нигде не публикуются, электронной формы большинства актов не существует вообще. Даже в самих ведомствах невозможно получить копии этих актов, порою одно структурное подразделение одного и того же ведомства не имеет информацию об акте, которое касается другого структурного подразделения данного ведомства.

Кроме того, часты случаи, когда министерства и ведомства специально не предоставляют свои нормативные правовые акты.

ПРОБЛЕМА ГАРМОНИЗАЦИИ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ

Одной из следующих серьезных проблем для развития предпринимательской деятельности является также противоречие между нормативными правовыми актами, регулирующими предпринимательскую деятельность, отсутствие взаимосвязи между законами, иными нормативными правовыми актами.

Процесс приведения законов в соответствии с вновь принятыми или измененными законами, а также нормативных актов Президента и Правительства, проходит очень медленно, ревизия подзаконных нормативных правовых актов на предмет их соответствия законам, а также иным нормативным правовым актом, не проводится. У Министерства юстиции РТ, ответственного за нормотворческую деятельность, недостаточно потенциала для осуществления данной работы.

Огромное количество ведомственных актов не пересматривается и не приводится в соответствии с изменяющимся законодательством.

Нет связи между актами нескольких министерств, которые регулируют одни и те же вопросы, многие акты противоречат друг другу, дублируются полномочия нескольких министерств по регулированию одной и той же предпринимательской деятельности.

ПРОБЛЕМА ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ И ОБОСНОВАННОСТИ ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Одним из основных требований, предъявляемых к нормативным правовым актам, является обоснованность и целесообразность принятия этих актов. В соответствии с Законом РТ «О нормативных правовых актах», проект нормативного правового акта направляется в правотворческий орган с представлением, в котором обосновывается необходимость принятия акта, дается краткая характеристика его содержания, приводится перечень органов и организаций, которые участвовали в подготовке проекта, а также с которыми проект согласован.

К проекту, в случае необходимости, прилагаются финансово-экономические расчеты, статистические данные, прогноз возможных социальных, экономических, юридических и иных возможных последствий действия принимаемого акта, а также другие сведения, необходимые для обоснования положений проекта.

Требование о предоставлении записки с обоснованием целесообразности его принятия, с приложением в необходимых случаях соответствующих расчетов и информационных материалов к проектам постановлений установлен также Регламентом Правительства РТ.

Также подзаконными нормативными правовыми актами в отношении предпринимателей устанавливаются обычно больше требований и обязательств, чем предусмотрено законами. Таким образом, при принятии этих нормативных правовых актов не соблюдается требование закона об обоснованности нормативных правовых актов. В основном эти акты принимаются без анализа экономического эффекта от их принятия.

Тем не менее, проекты нормативных правовых актов Правительства РТ подлежат согласованию со всеми заинтересованными министерствами, государственными комитетами и другими, что дает возможность для **привлечения более широкого круга органов к обсуждению данных проектов и более глубокого их изучения.**

Что касается ведомственных нормативных правовых актов, **хотя в основном большинство ограничений устанавливаются именно этими нормативными актами,** данные акты принимаются министерствами и ведомствами самостоятельно, без привлечения заинтересованных государственных органов и согласования проекта с ними. При принятии данных актов, как правило, не анализируется экономическая обоснованность устанавливаемых правил, не проводятся никакие экспертизы.

Порядок их принятия дает возможность министерствам отражать в них только ведомственные интересы этих органов. Огромное большинство из этих документов связано с интересами исключительно той или иной структуры. Неурегулированность многих отношений нормами закона также дает им возможность для самостоятельного установления собственных правил. При принятии многих подобных актов нарушается требование закона об обоснованности этих актов. Так, в соответствии с Законом РТ «О нормативных правовых актах» при принятии министерствами, государственными комитетами и иными органами государственного управления нормативного правового акта, в нем указывается, во исполнение какого акта (его статьи или пункта) он издается. Эти же акты издаются без такого обоснования, многие из них регулируют отношения, которые не регулируются законами.

Кроме того, требование законодательства о государственной регистрации этих актов в Министерстве юстиции не дает возможность в полной мере устанавливать обоснованность и целесообразность принятия таких актов. Данное министерство проверяет только соответствие этих актов законодательным актам, указам Президента Республики Таджикистан, постановлениям Правительства Республики Таджикистан. И если акт прямо не противоречит законодательству РТ и другим нормативно-правовым актам, производится его регистрация. При этом не проводится финансово-экономический анализ таких актов, поскольку у Министерства юстиции нет возможности проводить такие анализы. В результате приняты очень многие акты, которые устанавливают большие финансовые и временные затраты для осуществления предпринимательской деятельности.

Необходимо отметить, что правильная оценка воздействия таких актов на экономическую среду, является решающим фактором для создания и поддержания благоприятной нормативной правовой базы.

Оценка (выгоды/затраты) результатов регулятивного воздействия и возможных альтернатив является критерием принятия или непринятия подготавливаемого или отмены уже действующего нормативно-правового акта. Анализ регуляторного воздействия включает в себя определение и, по возможности, расчет затрат и выгод для государства, бизнеса и граждан. Он должен содержать все возможные описания решений проблемы,

чтобы затем выбрать самый низкозатратный и наиболее эффективный способ. Если выгод больше, чем затрат – политику и акты целесообразно принять. Если акт уже действует, но анализ показывает, что затрат больше, чем выгод – следует думать об изменении политики и законодательства.

И хотя опыт проведения анализа регуляторного воздействия очень незначителен (фактически ни одна страна его еще не имеет в достаточной степени), очень важно научиться оценивать влияние государственного вмешательства и систематически пересматривать законодательство.

Более простым подходом, принятым многими странами является создание контрольного списка вопросов, по которому должны рассматриваться новые законодательные предложения.

Примером контрольного списка может служить контрольный список, принятый странами Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) в 1995 году. В рамках надлежащей политики должно быть установлено требование составления всех законов и подзаконных актов в соответствии с вопросами контрольного списка.

Вопросы:

1. Правильно ли определена проблема?

Решаемая проблема должна быть четко сформулирована, с ясным указанием её природы и масштабности и объяснением причин её появления (с указанием мотивации заинтересованных сторон)

2. Обосновано ли действие государства?

Вмешательство государства должно основываться на неопровержимом доказательстве обоснованности действия, вероятных выгод и затрат от такого действия (основанном на реалистичной оценке эффективности государства), а также альтернативные механизмы решения этой проблемы

3. Является ли регулирование оптимальной формой государственного действия?

На самом раннем этапе процесса регулирования регулирующие органы должны провести обоснованное сравнение различных регулятивных и нерегулятивных инструментов политики, включая такие аспекты, как затраты, выгоды, эффекты от внедрения и административные требования.

4. Есть ли юридические основания для регулирования?

Регулятивные процессы должны быть соответствующим образом структурированы так, чтобы все регулирующие решения строго соответствовали принципу «верховенство закона», т.е. ответственность должна быть явным образом определена, все нормы регулирования были определены в нормативах высокого уровня и соответствовали договорным обязательствам, а также соответствующим правовым принципам, таким как определенность, пропорциональность и применимость процедурных требований.

5. Что в государственной системе управления является должным уровнем (уровнями) для данного действия ?

Регулирующие органы должны выбрать наиболее подходящий уровень системы государственного управления для осуществления действия, а при множественности уровней разработать эффективную систему координации между различными уровнями государственной системы.

6. Стоять ли выгоды от регулирования затрат на него?

Регулирующие органы должны оценить общий уровень ожидаемых затрат и выгод от каждого регулятивного предложения и возможных альтернативных решений и предоставит свои оценки в доступной форме тем, кто принимает решения. Затраты на проведение государственного действия должны оправдываться выгодами от него, прежде чем действие будет предпринято.

7. Прозрачно ли распределение последствий от предпринятого действия в обществе?

В той степени, в которой вмешательство государства сказывается на распределение затрат и собственности, регулирующие органы должны обеспечить прозрачность процесса распределения затрат и выгод от регулирования между различными социальными группами?

8. Являются ли нормы регулирования ясными, последовательными, универсальными и доступными для пользователей?

Регулирующие органы должны оценить насколько понятны нормы их вероятным пользователям, и предпринять для этого шаги, обеспечивающие максимальную ясность текста и структуры нормативов.

9. Все ли заинтересованные стороны имели возможности представить свою точку зрения?

Регулирующие нормы должны разрабатываться в открытых и прозрачных условиях, при наличии требуемых процедур эффективного и своевременного учета замечаний заинтересованных сторон – предприятий и профсоюзов, других заинтересованных сторон и уровней государственной системы.

10. Как будет обеспечиваться выполнение норм?

Регулирующие органы должны оценить рычаги и институты, через которые будет действовать регулирование, и разработать гибкие стратегии реализации, максимально их использующие.

Данный контрольный список должен помочь законодателям в проведение оценки эффективности и необходимости нормативных актов.

Ярким примером противоречивости и несогласованности нормативных правовых актов, установления ими необоснованных затрат может служить Приказ Председателя Государственного комитета по строительству и архитектуре РТ от 20 сентября 2002 года, которым утверждены «Стоимость работ по проведению Государственной экспертизы проектно-сметной документации на строительство, реконструкцию и расширение объектов независимо от источников финансирования и форм собственности предприятия» и «Стоимость работ по проведению Государственной экспертизы проектно-сметной документации по капитальному и текущему ремонту объектов независимо от источников финансирования и форм собственности».

Данный приказ устанавливал очень большие затраты для предпринимателей при проведении экспертизы проектно-сметной документации. Так, в соответствии с этим актом стоимость проведения работ по Государственной экспертизе была установлена до 15 % от стоимости проектно изыскательских работ до 2 000 долларов, от 3 до 2 % от стоимости проектно изыскательских работ от 740, 0 до 2000, 0 долларов.

Приказ бывшего Комитета (Агентства) не соответствовал требованию Закона о его обоснованности, так как никакие нормативные правовые акты не предусматривали

утверждение Комитетом такого акта. В самом акте не имелось указание на то, во исполнение или на основании какого акта он был принят.

Приказ в органах юстиции не был зарегистрирован и нигде не опубликовывался. Как и большинство ведомственных актов, этот приказ был абсолютно недоступен для предпринимателей.

Устанавливая такие высокие финансовые затраты, данный акт не обладал юридической силой. Тем не менее, его неисполнение для предпринимателей могло привести к тому, что предприниматели не смогли бы получить соответствующее разрешение Комитета для осуществления предпринимательской деятельности.

30 марта 2007 года Центр поддержки и развития предпринимательства г. Душанбе, Ассоциация строителей «Сохтмончиен» и Национальная ассоциация малого и среднего бизнеса обратились с письмом в Генеральную прокуратуру РТ об опротестовании этого акта.

Генеральная прокуратура РТ на основании этого письма, в котором были приведены все вышеперечисленные основания, опротестовал этот акт, а также направил представление в Государственный комитет по строительству и архитектуре РТ о недопущении подобных нарушений закона и устранение причин и условий, способствующих данному нарушению.

14. 06.2007 года Приказом Председателя Агентства по строительству и архитектуре были утверждены новые расценки, которые были согласованы с Министерством экономического развития и торговли Республики Таджикистан. В соответствии с этим приказом изменились только ставки оплаты проведения экспертизы. Однако в Министерстве юстиции этот акт до сих пор не зарегистрирован.

2. СУЩНОСТЬ МЕТОДА ГИЛЬОТИНЫ И ОПЫТ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В РАЗНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

СУЩНОСТЬ МЕТОДА ГИЛЬОТИНЫ

Для устранения требований, препятствующих развитию бизнеса и притоку инвестиций, применяется так называемый «принцип гильотины», который является одним из быстрых инструментов обзора существующей нормативной базы,

Сутью стратегии «гильотины» является быстрый пересмотр большого количества унормативных правовых актов и определение недействительными тех механизмов, которые являются экономически неэффективными, нецелесообразными, в результате действия которых не были достигнуты позитивные результаты, а также те, которые приводят к большим расходам без потребности в длинном и дорогостоящем процессе отмены этих актов, а также те, которые введены в действие в противоречии с установленными Законом «О нормативных правовых актах» и другими законодательными актами Республики Таджикистан.

Концепция «принципа гильотины» не нова. Она разработана в Швеции еще в 1980 году. Её основной целью был быстрый пересмотр большого количества нормативных актов и «фильтрация» тех, что противоречат законодательству и принципам свободного рынка. Таким образом были отменены сотни нормативных актов, которые не были зарегистрированы в установленном порядке.

«Принцип гильотины» применялся во многих странах, в том числе в Италии, Мексике, Южной Корее и Венгрии, Кении, Молдове и т.д. как эффективный рычаг регулирующей политики и реформы.

Мексика использовала этот метод в 1990-ых годах для дерегулирования таких обременительных требований к предпринимательству как лицензии, разрешения и признание и создания федерального регистра по формальностям и услугам.

Венгрия использовала этот метод для устранения большого количества законов и актов, не соответствующих принципам рыночной экономики. Эта реформа была разделена на два периода. Первая фаза была сконцентрирована на законах и подзаконных актах, принятых до 30 июня 1990 года. Вторая фаза была направлена на обзор нормативных актов, принятых после этой даты (демократическая фаза - pre-democracy);

Корея, применила этот метод для пересмотра более 11 000 актов во всех аспектах и отменила половину из них в течение года.

Кения в 2005 году применила метод гильотины для дерегулирования сельскохозяйственного сектора и в течение только 8 недель пересмотрела 80 самых дорогостоящих лицензий, из которых 26 было рекомендовано отменить.

Регуляторная гильотина действует по следующему принципу:

1. Правительство определяет цель гильотины
2. Правительство запрашивает все учреждения составить к конкретной дате список всех нормативных актов, относящихся к теме гильотина

3. Включение в этот список каждого нормативного документа должно быть обосновано в письменном виде, оценивая необходимость такого документа, его легальность и прорыночную ориентацию
4. Документ проходит через три вида фильтров: через самих разработчиков документа, группу независимых экспертов и предпринимателей
5. Любой документ, не одобренный по результатам фильтров, либо отменяется, либо упрощается
6. Создается централизованный список всех документов, прошедших через фильтры и вносится в реестр нормативных правовых актов
7. После установленной даты, любой нормативный документ, не включенный в список (реестр), автоматически становится недействительным (гильотина падает)
8. Список становится полным реестром всех нормативных актов, относящихся к теме гильотины, и рассматривается законом как нормативная база данных
9. Все новые нормативные документы и дополнения к существующим актам включаются в реестр в течение одного дня с момента одобрения и/или публикации.

Существуют различные методологии выполнения, но лучшие практики ОЭСР включают следующие шаги:

1. Правительство устанавливает дату – от шести до 12 месяцев – для завершения процесса «гильотины», после истечения которой, только одобренные законодательные акты будут действительны;
2. за короткий период времени каждое министерство, агентство должно подать все законодательные акты, которые предлагается сохранить за надзорным органом, наряду с обоснованием по четким критериям (например, законность, необходимость и поддерживающие рынок);
3. надзорный орган устанавливает сроки для завершения пересмотра, включая подмандатные консультации с деловым сообществом и прочими группами, на которых окажется воздействие;
4. надзорный орган может отклонить предлагаемые законодательные акты, если они не соответствуют критериям, или же может отправить предлагаемые акты обратно в регуляторное агентство для последующего упрощения;
5. когда будут обоснованы предлагаемые акты, надзорный орган направляет рекомендуемые акты для публикации и регистрации напрямую или через совет высокого уровня;
6. опубликованные акты становятся основой для общедоступного государственного реестра;
7. каждый шаг процесса прозрачный с помощью онлайн доступа ко всем поданным документам, обоснованиям, обратной реакции общества и учета такой реакции надзорным органом.

Гильотина это достаточно быстрый процесс, который не заменяет более детальные обзоры и пересмотр нормативно-правовой базы, которые необходимы для многих актов, и который может понадобиться немного позже. Для многих регуляторных отраслей потребуется реорганизация, начиная с первоначальных принципов, что не может быть осуществлено методом Гильотина. Процесс Гильотина должен рассматриваться скорее как начало осуществления реформ. Процесс Гильотина означает создание процедур и

институтов, которые могут быть использованы в качестве основы для построения стратегии реформ в последующих этапах. Его целями являются:

1. Снижение политических и административных затрат на быстрое устранение огромного числа ненужных правил;
2. Изменение стимулов внутри министерств от пассивного сопротивления «про-реформе» к надежной (заслуживающей доверия) системе исполнения;
3. Создание активного консультационного процесса для предпринимателей и других заинтересованных лиц.
4. Создание устойчивого процесса для будущего качественного контроля и законного обеспечения, главным образом путем установления качественного контрольного списка и обзора, а так же создания полного, центрального регистра с обеспеченной безопасностью.
5. Создание институциональной инфраструктуры включающей создание механизма межминистерской координации и сотрудничества, усиление механизма реформы и созданием возможности для регуляторного анализа с целью эффективной реализации регуляторной реформы.

Существенными принципами гильотины являются:

- отсутствие самоотбора, то есть все акты, попадающие в сферу гильотины, подлежат рассмотрению. Данная сфера определяется как сверху-вниз и является всеобъемлющей.
- бремя доказывания возлагается на реформу. В данном подходе реформисты должны обосновать, почему нужна реформа. Предполагается, что все инструкции в пределах гильотины будут устранены, если министерства и ведомства не докажут, что они отвечают ключевым стандартам, являются законными и отвечают требованиям и потребностям рынка. Другими словами, те, кто желает сохранить действие инструкции, должны защитить их. Эта угроза обеспечивает ключевой стимул для сотрудничества в данной реформе.
- Обзор является быстрым и заключительное решение принимается коллективно Правительством или Парламентом, нет потребности в принятии индивидуального решения по каждому постановлению или акту, что поможет избежать нагрузок и снизит возможности заинтересованных ведомств препятствовать введению изменений.
- Фильтры и критерии, используемые для процесса обзора гильотины, могут непрерывно использоваться для рассмотрения новых инструкций в рамках гильотины. То есть, гильотина - первый шаг в регуляторной стратегии. Этот менеджмент подкрепляется созданием электронной регистрации нормативных актов.

ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Очень примечательным является опыт Республики Молдова по применению данного метода. В Молдове данный метод применялся в два этапа.

Первый этап проведения реформ

Компания «Jacobs & Associates Inc», сотрудничающая на контрактной основе с Всемирным Банком и с BIZPRO/Moldova (финансируется USAID), в июне 2004 года разработала Концепцию применения в Молдове «принципа гильотины». Министерство экономики ее одобрило и представило Президенту Республики Молдова на рассмотрение.

В июне-августе 2004 года BIZPRO/Moldova, совместно с Министерством экономики, разработал проект Закона о пересмотре и оптимизации нормативной базы регулирования предпринимательской деятельности, прозванного также Законом «Гильотины-1». Этот закон был утвержден Парламентом 16 декабря 2004 года и вступил в силу 6 февраля 2005 года.

С этого момента начался первый период проведения реформы нормативно-правовой базы, регулирующей предпринимательскую деятельность.

В соответствии с этим Законом в основу пересмотра и оптимизации нормативной базы по регулированию предпринимательской деятельности положено 7 принципов:

- прозрачность и стабильность регулирования предпринимательской деятельности;
- презумпция соблюдения нормативных актов субъектами предпринимательской деятельности; толкование в пользу субъекта предпринимательской деятельности при возникновении сомнений в применении какого-либо положения законодательства о предпринимательской деятельности;
- невмешательство в предпринимательскую деятельность, в том числе недопущение ее приостановления, за исключением случаев, четко определенных законодательством;
- финансирование из бюджета министерств, департаментов, органов местного публичного управления, других административных органов, а также инспекций, агентств, служб и других подчиненных и/или подведомственных учреждений с функциями государственного регулирования, контроля и инспектирования (далее – органы публичного управления), за исключением случаев, определенных законодательством;
- разделение функций органов публичного управления по государственному регулированию, контролю и инспектированию и функций по пре-доставлению услуг по оценке соответствия и других платных услуг;
- недопущение установления и взимания органами публичного управления других плат за услуги по выдаче лицензий, разрешений и других актов, касающихся предпринимательской деятельности, кроме плат, четко определенных законами и/или постановлениями Парламента и Правительства, принятыми в соответствии с положениями законодательства, с указанием услуги и размера платы за эту услугу;
- недопущение установления и истребования других документов для выдачи лицензий, разрешений и других актов, касающихся предпринимательской деятельности, кроме документов, точно и исчерпывающе установленных в законах, постановлениях и/или ордонансах Правительства, принятых в соответствии с положениями законодательства, а также недопущение нарушения установленных сроков.

В соответствии с этим законом пересмотру должны были подлежать все нормативные акты Правительства и других органов публичного управления. Все эти акты подлежали анализу с целью оценки их соответствия принципам рыночной экономики.

Каждый официальный акт должен был рассматриваться на основе следующих критериев:

1. Законность официального акта (соответствие его содержанию и цели закона; для нормативных актов центральных органов власти – опубликование в Официальном мониторе Республики Молдова);
2. Соответствие принципам, упомянутым выше;
3. Соответствие требованиям Закона о нормативных актах Правительства и Закона о местном публичном управлении.

По завершении пересмотра официальные акты должны были включаться в Регистр официальных актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, который ведет Министерство экономики. Регистр составляется по образцу, утвержденному Государственной комиссией по регулированию предпринимательской деятельности.

В регистре должны быть включены следующие данные:

- дата принятия, номер, наименование и содержание официального акта; орган публичного управления, принявший официальный акт;
- данные о включении в Государственный регистр юридических актов;
- данные об опубликовании официального акта (если его опубликование предусмотрено законом);
- сведения о внесенных в официальный акт изменениях и дополнениях.

В соответствии с Законом пересмотр нормативной базы должен был выполняться в три этапа в течение семи месяцев. **На первом этапе** в месячный срок со дня вступления в силу закона каждый орган публичного управления должен был рассмотреть официальные акты в области своей деятельности на основе перечисленных критериев.

Каждый орган публичного управления составляет Список официальных актов согласно образцу, установленному Государственной комиссией по регулированию предпринимательской деятельности, созданной Правительством с привлечением всех заинтересованных сторон. Для выполнения возложенных на нее задач, Комиссия создает рабочую группу из представителей органов публичного управления и частного сектора.

В течение 15 дней по истечении месячного срока, установленного этим законом, каждый орган публичного управления должен представить Министерству экономики Список официальных актов и полные их тексты, в том числе на электронных носителях.

Каждый официальный акт должен сопровождаться пояснительной запиской, аргументирующей включение его в Список официальных актов на основе критериев, установленных этим законом.

На втором этапе в течение трех месяцев рабочая группа рассматривает официальные акты и пояснительные записки, представленные органами публичного управления, на основе критериев, установленных этим законом, и по каждому отдельному акту принимает решение о включении его в Регистр. Орган публичного управления, представивший Список официальных актов, участвует в рассмотрении.

Каждый орган публичного управления имеет право опротестовать в Комиссии решение рабочей группы о невключении официального акта в Регистр. Протест рассматривается в течение месяца со дня его подачи, но не позднее срока, указанного в **части 1 статьи 6 данного закона, т.е. в течение 15 дней.**

Если официальный акт соответствует вышеуказанным критериям, но не опубликован в установленном законодательством порядке, орган публичного управления обеспечивает его опубликование в течение трех месяцев. В противном случае данный официальный акт не включается в Регистр.

На третьем этапе в течение месяца по истечении срока, необходимого для рассмотрения официальных актов и пояснительных записок и принятие решения о включении его в Регистр, указанного выше, рабочая группа информирует и обеспечивает условия для участия заинтересованных лиц и организаций в пересмотре официальных актов.

В течение 15 дней по истечении, указанного месячного срока, рабочая группа подготавливает окончательный вариант проекта Регистра, а Комиссия принимает его и представляет Правительству для утверждения.

Статья 7 данного Закона Республики Молдова установила, что со дня вступления в силу этого закона ни один официальный акт органа публичного управления, не опубликованный в соответствии с законодательством, не имеет юридической силы и не может быть применен.

Со дня вступления в силу этого закона регулирование предпринимательской деятельности должен осуществляться исключительно законами и/или постановлениями Парламента, постановлениями и/или ордонансами Правительства и/или официальными актами органов публичного управления, принятыми в соответствии с положениями законодательства, устанавливающими пределы компетенции этих органов. Данные официальные акты должны соответствовать принципам, установленным этим законом, и быть опубликованными в соответствии с действующим законодательством.

Было установлено, что Правительство и другие органы публичного управления со дня утверждения Регистра должны признать утратившими силу не включенных в него официальных актов.

Министерствам и департаментам со дня вступления в силу этого закона было поручено рассмотреть законы, регулирующие область их деятельности, с целью оценки их соответствия принципам, установленным этим Законом и представить Министерству экономики предложения по внесению в них изменений.

С июля по декабрь 2004 была внедрена институциональная основа процесса реформы, в том числе был создан Секретариат национальной рабочей группы при Министерстве экономики.

Обзор гильотины был осуществлен на высоком уровне.

Решением Правительства Молдовы от 17 февраля 2004 года, №141 были созданы:

- Национальная комиссия по государственному регулированию предпринимательской деятельности под председательством Министра экономики и торговли с полномочиями по сокращению расходов на ведение бизнеса, сокращению срока необходимого, для получения лицензии, разрешений, согласований и ограничением осуществления надзора и проведения проверок. Комиссия также была уполномочена рассматривать функции, структуру и порядок осуществления деятельности министерств и других органов, вовлеченных в осуществлении государственной политики и принятие норм, затрагивающих предпринимательства.
- Национальная комиссия по государственному регулированию предпринимательской деятельности поддерживалась на уровне Национальной

рабочей группы по осуществлению регуляторных реформ, которая выполняла день ото дня экспертную работу, такую как разработка реформ для одобрения Национальной комиссии, реализация закона о гильотины, проведение консультаций. Половина членов этой группы являются государственными служащими, а другая половина – бизнесменами.

- Специально назначенный секретариат в количестве около 10 человек на базе Министерства экономики и торговли осуществлял анализ, управлял проектом и предоставлял помощь Национальной рабочей группе.

В феврале по вступлению в силу закона был начат процесс гильотины. Правительство отправила директиву 34 министерствам и ведомствам, обязывая их представить на рассмотрение Национальной рабочей группы перечень и текст нормативных актов и обоснование их оставления до марта 2005 года.

Министерство экономики и торговли начало национальную публичную кампанию по гильотине. Был установлен телефон горячей линии, по которому были получены 200 комментарии и жалобы.

К июлю 2005 года, Национальная рабочая группа и его секретариат, в количестве 4 экономистов и 8 юристов, рассмотрела 1 130 официальных актов. Окончательный отчет был направлен Государственной комиссии Правительству в августе 2005 года. 10 августа 2005 года Совет Министров утвердил постановление Правительства по регистру официальных актов. Постановлением было установлено:

- 426 официальных актов отвечали предъявленным критериям и были включены в реестр;
- в 285 официальных актов (или 35 % из них существенные для предпринимательства) должны были быть внесены изменения;
- 99 актов были признаны недействительными. Многие из них были просто незаконными, не были опубликованы и противоречили законам.
- Оставшиеся акты не оказывали воздействия на предпринимательство и были исключены из данного списка.

Время, потраченное на осуществление проекта и полученные результаты, составили шесть месяцев.

На этом работа по осуществлению принципа регуляторной гильотины не была приостановлена.

При проведении первой фазы этой работы были допущены ошибки, которые способствовали тому, что не все поставленные цели были достигнуты и закон «гильотины» не имел такого эффекта, который ожидался при его принятии.

Самым существенным недостатком данного Закона было то, что в нем отсутствовали экономические принципы оценки регулирующих предпринимательскую деятельность нормативных актов. Закон «гильотины-1» носил чисто юридический характер, поскольку позволил оценить нормативные акты по строго юридическим принципам и критериям. Однако, если бы этот закон включал и рыночные принципы, то первый этап Регуляторной реформы растянулся бы на более длительный период.

Одним из основных недостатков данной фазы заключался в том, **что он коснулся не законов, а лишь** разработанных на основании законов министерствами, департаментами, регулирующими агентствами, комиссиями, офисами, палатами, центрами и т.д.

нормативных правовых актов. Однако, при анализе нормативных актов выяснилось, что многие подобные документы имеют в своей основе законы, для пересмотра которых необходимо изменить законодательство. Необходимо было, прежде всего пересмотреть нормы законов, на основании которых были приняты эти подзаконные акты.

Кроме того, не было проведено никакого серьезного анализа и прогноза предполагаемой работы. Оказалось, что этих подзаконных актов намного больше, чем было предусмотрено в начале процесса. Национальная рабочая Группа ожидала, что регулирующие учреждения представят не более 400 нормативных актов, в действительности же их оказалось 1135, большая часть из которых не была официально опубликована. Сжатые сроки не давали возможности для более глубокого рассмотрения большого количества этих актов.

В течение трех месяцев комиссии должны были пересмотреть все эти документы, что физически было невозможно. Это было ошибкой прогнозов.

Нужно отметить, что хотя в рабочей группе были и представители частного сектора, однако сначала никто не воспринимал это как обязанность, не было личной ответственности. Например, если рассматриваемый документ не касался лично данного представителя частного сектора, он мог не прийти на заседание. Было принято решение заменить незаинтересованных представителей частного сектора. С августа 2006 г. весь состав Рабочей группы был пересмотрен и обновлен.

Изначально эта работа была в новинку, и решения принимались простым согласием, не было времени на серьезные дискуссии и анализ. Со временем возросла роль Рабочей группы, по многим документам начали возникать принципиальные разногласия, и поэтому все чаще законопроекты выносились на голосование.

Второй этап проведения реформ

После этой реформы началась вторая фаза проведения реформ. Министерство экономики и торговли пришло к выводу, что необходим еще один закон - "гильотина-2", который должен предусматривать пересмотр законов и установить принципы, по которым пересматриваются законодательные акты, регламентирующие предпринимательскую деятельность. 20 июля 2006 года был принят Закон об основных принципах регулирования предпринимательской деятельности.

Этот закон установил такие основополагающие принципы, как:

- прогнозируемость регулирования предпринимательской деятельности;
- прозрачность принятия решений и регулирования предпринимательской деятельности;
- анализ последствий регулирования;
- материальное и процедурное регулирование инициирования, ведения и ликвидации дела посредством законодательных актов;
- принцип справедливости (пропорциональности) в отношениях между государством и предпринимателем.

Важным принципом, установленным этим законом, является экономический принцип оценки последствия регулирования.

В соответствии с законом анализ последствий регулирования представляет собой осуществленное на основе оценки затрат и выгод обоснование необходимости принятия нормативного акта и анализ последствий его принятия для предпринимательской

деятельности, включая обеспечение соблюдения прав и интересов предпринимателей и государства, а также его соответствие целям политики регулирования и принципам этого закона.

Акт анализа последствий регулирования является составной частью пояснительной записки к проекту нормативного акта.

Кроме того, закон установил, что материальные и процедурные нормы инициирования дела, его ведения и ликвидации, а также контроль за ведением дела устанавливаются законами. Органы публичного управления не вправе устанавливать первичные нормы для регулирования инициирования, ведения и ликвидации дела.

Плата за предоставленные услуги и акты, выдаваемые предпринимателям органами публичного управления и другими учреждениями, наделенными функциями регулирования и контроля, устанавливается законом, с указанием услуги, акта и размера платы за эти услуги и акты.

Технические и санитарные условия, стандарты, другие документы подобного рода являются обязательными в случае их установления законами.

Закон установил, что доступ к Регистру нормативных правовых актов является бесплатным и осуществляется через Интернет.

Созданная на первом этапе государственная комиссия по регулированию предпринимательской деятельности должна была обеспечивать непрерывность процесса оптимизации правовой базы регулирования предпринимательской деятельности. Комиссии и ее рабочей группе помогает Секретариат по оценке последствий регулирования.

Полномочия комиссии были закреплены на законодательном уровне. В соответствии с законом Комиссия должна:

- осуществлять мониторинг за порядком исполнения закона органами публичного управления и представлять ежеквартально доклады об этом Парламенту и Правительству;
- проверять и вносить предложения по докладам об анализе последствий регулирования проектов нормативных актов и составлять заключения по ним;
- вносить в установленном законодательством порядке предложения о пересмотре или признании утратившими силу нормативных актов, не соответствующих принципам регулирования;
- осуществлять надзор за мерами по мониторингу эффективности нормативных актов.

Закон установил механизм пересмотра нормативных актов.

В соответствии с ним центральные отраслевые органы публичного управления и не подведомственные Правительству административные органы в четырехмесячный срок разрабатывают проекты о внесении изменений и дополнений в нормативные акты, относящиеся к сфере их деятельности на основе принципов, установленных этим законом.

В 15-дневный срок по истечении указанного срока органы направляют проекты и пояснительные записки комиссии для дачи заключения и одновременно представляют Парламенту доклад о результатах пересмотра нормативных актов на данном этапе.

В трехмесячный срок по истечении 15-дневного срока комиссия рассматривает переданные ей проекты и направляет свое заключение органам. Комиссия представляет Парламенту доклад о пересмотре нормативных актов.

В двухмесячный срок по истечении указанного срока органы на основании заключения комиссии разрабатывают окончательные варианты проектов и пояснительных записок и принимают их или передают их для последующего принятия в соответствии с законодательством.

Правительству было поручено в четырехмесячный срок утвердить методологию анализа последствий регулирования и мониторинга эффективности процесса регулирования в соответствии с предусмотренными этим законом критериями и принципами.

Постановлением Правительства от 24 октября 2006 г № 1230. была утверждена Методология анализа последствий регулирования и мониторинга эффективности процесса регулирования, которое установило стандарты качества для нормативных актов, типы анализа последствий регулирования, процесс разработки анализа последствий регулирования.

В настоящий момент данный этап не завершен и планируется в ближайшем будущем предоставить в Парламент все проекты.

ОПЫТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В настоящее время в Кыргызской Республике также разработан проект Закона «Об оптимизации нормативной базы регулирования предпринимательской деятельности», который также предусматривает применение данного метода при пересмотре нормативной правовой базы. Данный законопроект разработан на основе опыта других государств включает в себя метод гильотины.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

Метод гильотины является очень эффективным методом, поскольку в течении короткого срока позволит пересмотреть нормативные правовые акты Республики Таджикистан, регулирующие предпринимательскую деятельность. Накопленный опыт позволяет учесть и принять в основу все самое лучшее.

Можно применять несколько способов пересмотра нормативных актов, т.е., можно начинать с пересмотра подзаконных актов или пересмотра сначала законов, потом подзаконных актов или же пересмотреть одновременно всю нормативную правовую базу, регуливающую предпринимательскую деятельность.

Каждый из этих способов имеет свои преимущества и недостатки и выбор каждого способа зависит от конкретной ситуации в каждой стране.

Необходимо отметить, что при существующей ситуации в Республике Таджикистан, когда нет сведений о полном количестве ведомственных актов, полная инвентаризация этих актов в процессе гильотины является очень важным, поскольку таким образом будет выявлено полное представление обо всех существующих нормативных правовых актов. Сам процесс сбора и составления перечня существующих актов даст полное представление о регулировании предпринимательской деятельности и таким образом, улучшится прозрачность существующей регуляторной среды. Это будет первым шагом для всесторонней ревизии всех нормативных правовых актов.

Исследование существующего положения дел позволяет заключить, что

- Большинство нормативных правовых актов не опубликованы и не внесены в реестр нормативных актов, многие из них противоречат законодательству, незаметны и скрыты для других. Посредством гильотины такую проблему можно снизить.
- С помощью метода гильотины можно быстро реформировать очень много ненужных и незаконных актов.
- Метод гильотины является основой для проведения будущих реформ.

Однако, как видно на примере Молдовы, этот способ также имеет свои недостатки, так как для устранения барьеров, установленных этими актами и приведение их в соответствии с принципами рыночной экономики в первую очередь необходимо изменить законы, на основании которых они приняты.

Правильное применение метода гильотины может привести к:

1. Отмене нормативных правовых актов, противоречащих законодательству, в том числе ведомственных, воспринимаемых предпринимателями не иначе, как наиболее серьезными препятствиями в экономической деятельности
2. Законодательной стабильности.
3. Прозрачности законодательного процесса.
4. Прозрачности действующих нормативных правовых актов.
5. Активного вовлечения деловой среды, гражданского общества в дело оптимизации законодательной базы.

6. Обеспечению благоприятного для деловой среды применение действующего законодательства.

7. Снижения стоимости административных, бюрократических и организационных процедур в предпринимательском деле.

Нужно отметить, что введение метода регуляторной гильотины будет способствовать выполнению Матрицы действий на 2007-2009 годы, предусмотренные Стратегией сокращения бедности РТ на 2007-2009 годы, утвержденной Постановлением Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ от 28 июня 2007 года. Так, например, такие задачи предусмотрены разделом 1 этой матрицы по усовершенствованию системы государственного управления в соответствии с принципами рыночной экономики. Данным разделом предусмотрены задачи по сокращению вмешательства государства в хозяйственную деятельность, упорядочение функции государства в вопросах регулирования. Пункт 2.2.2 этого раздела предусматривает реализацию процедуры анализа экономических последствий государственного регулирования и обязательную экспертизу вновь вводимых функций при разработке законов. Кроме того, пункт 3.2 предусматривает задачи по обеспечению доступа к информационным ресурсам, распространению правовой информации, а разделом 4 предусмотрена реализация мер по обеспечению доступности к нормативно-правовой документации, инструкции и иным материалам, связанным с внешнеэкономической деятельностью.

Обсуждая реформенный процесс публично, создаются условия для улучшения качества законодательной базы, поскольку участники процесса хорошо осведомлены о всех проблемах и могут внести интересные и ценные предложения и дополнения.

При применении данного метода сокращается сопротивление министерств, так как нормативные акты будут рассмотрены рабочей группой, которая оценивает обоснованность, целесообразность и законность данных норм и намного легче будет устранить ненужные и обременительные нормы.

Всеобщий охват дает возможность для широкого обсуждения, изучения проблемы, предоставления предложений.

Необходимо отметить, что стратегия быстрого дерегулирования, именуемая «гильотиной», успешно зарекомендовала себя во многих странах как средство борьбы с коррупцией и преградами на пути развития бизнеса.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендуется применять метод гильотины для пересмотра нормативной правовой базы, регулирующей предпринимательскую деятельность и приведения её в соответствии с принципами рыночной экономики.

Для этого необходимо определиться с охватом метода гильотины, а также принятие соответствующих нормативных правовых актов на соответствующих уровнях для последующего вовлечения в данный процесс всех органов государственной власти и управления.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА О ПЕРЕСМОТРЕ И ОПТИМИЗАЦИИ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Парламент принимает настоящий органический закон.

СТАТЬЯ 1. ПРЕДМЕТ НАСТОЯЩЕГО ЗАКОНА

Настоящий закон устанавливает принципы и действия по пересмотру нормативной базы в целях исключения или недопущения положений, не со-ответствующих законодательству и не ориентированных на рыночную эконо-мику, а также по обеспечению стабильности и качества регулирования предпринимательской деятельности во избежание барьеров в сфере пред-принимательства.

СТАТЬЯ 2. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПЕРЕСМОТРА И ОПТИМИЗАЦИИ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Пересмотр и оптимизация нормативной базы регулирования предпринимательской деятельности основываются на следующих принципах:

- a) прозрачность и стабильность регулирования предпринимательской деятельности;
- b) презумпция соблюдения нормативных актов субъектами предпринимательской деятельности; толкование в пользу субъекта предпринимательской деятельности при возникновении сомнений в применении какого-либо положения законодательства о предпринимательской деятельности;
- c) невмешательство в предпринимательскую деятельность, в том числе недопущение ее приостановления, за исключением случаев, четко определенных законодательством;
- d) финансирование из бюджета министерств, департаментов, органов местного публичного управления, других административных органов, а также инспекций, агентств, служб и других подчиненных и/или подведомственных учреждений с функциями государственного регулирования, кон-троля и инспектирования (далее – органы публичного управления), за исклю-чением случаев, определенных законодательством;
- e) разделение функций органов публичного управления по государст-венному регулированию, контролю и инспектированию и функций по пре-доставлению услуг по оценке соответствия и других платных услуг;
- f) недопущение установления и взимания органами публичного управ-ления других плат за услуги по выдаче лицензий, разрешений и других ак-тов, касающихся предпринимательской деятельности, кроме плат, четко определенных законами и/или постановлениями Парламента и Правительст-ва, принятыми в соответствии с положениями законодательства, с указанием услуги и размера платы за эту услугу;

г) недопущение установления и истребования других документов для выдачи лицензий, разрешений и других актов, касающихся предпринима-тельской деятельности, кроме документов, точно и исчерпывающе установ-ленных в законах, постановлениях и/или ордонансах Правительства, приня-тых в соответствии с положениями законодательства, а также недопущение нарушения установленных сроков.

СТАТЬЯ 3. ПЕРЕСМОТР ОФИЦИАЛЬНЫХ АКТОВ

(1) Все нормативные акты Правительства и других органов публичного управления (далее – официальные акты) пересматриваются согласно положениям настоящего закона. Пересмотр официальных актов состоит в анализе их содержания с целью оценки соответствия принципам рыночной экономики.

(2) Каждый официальный акт рассматривается на основе следующих критериев:

а) законность официального акта (соответствие его содержанию и цели закона; для нормативных актов центральных органов власти – опубликование в Официальном мониторе Республики Молдова);

б) соответствие принципам, установленным в статье 2;

с) соответствие требованиям Закона о нормативных актах Правительства и Закона о местном публичном управлении.

(3) По завершении пересмотра официальные акты включаются в Регистр официальных актов, регулирующих предпринимательскую деятельность (далее – Регистр), который ведет Министерство экономики.

(4) Регистр составляется по образцу, утвержденному Государственной комиссией по регулированию предпринимательской деятельности, на основе следующих данных:

а) дата принятия, номер, наименование и содержание официального акта;

б) орган публичного управления, принявший официальный акт;

с) данные о включении в Государственный регистр юридических актов;

д) данные об опубликовании официального акта (если его опубликование предусмотрено законом);

е) сведения о внесенных в официальный акт изменениях и дополнениях.

(5) Пересмотр официальных актов осуществляется в три этапа.

СТАТЬЯ 4. ПЕРЕСМОТР ОФИЦИАЛЬНЫХ АКТОВ НА ПЕРВОМ ЭТАПЕ

(1) В месячный срок со дня вступления в силу настоящего закона каждый орган публичного управления рассматривает официальные акты в области своей деятельности на основе критериев, установленных в части (2) статьи 3.

(2) Каждый орган публичного управления составляет Список официальных актов согласно образцу, установленному Государственной комиссией по регулированию предпринимательской деятельности (далее – Комиссия), созданной Правительством с привлечением всех заинтересованных сторон. Для выполнения возложенных на нее задач Комиссия создает рабочую группу из представителей органов публичного управления и

частного сектора.

(3) В течение 15 дней по истечении срока, установленного в части (1), каждый орган публичного управления представляет Министерству экономики Список официальных актов и полные их тексты, в том числе на электронных носителях.

(4) Каждый официальный акт сопровождается пояснительной запиской, аргументирующей включение его в Список официальных актов на основе критериев, установленных в части (2) статьи 3.

СТАТЬЯ 5. ПЕРЕСМОТР ОФИЦИАЛЬНЫХ АКТОВ НА ВТОРОМ ЭТАПЕ

(1) В течение трех месяцев по истечении срока, указанного в части (1) статьи 4, рабочая группа рассматривает официальные акты и пояснительные записки, представленные органами публичного управления, на основе критериев, установленных в части (2) статьи 3, и по каждому отдельному акту принимает решение о включении его в Регистр. Орган публичного управления, представивший Список официальных актов, участвует в рассмотрении.

(2) Каждый орган публичного управления имеет право опротестовать в Комиссии решение рабочей группы о невключении официального акта в Регистр. Протест рассматривается в течение месяца со дня его подачи, но не позднее срока, указанного в части (1) статьи 6.

(3) Если официальный акт соответствует критериям, установленным в части (2) статьи 3, но не опубликован в установленном законодательством порядке, орган публичного управления обеспечивает его опубликование в течение срока, указанного в части (1). В противном случае указанный официальный акт не включается в Регистр.

СТАТЬЯ 6. ПЕРЕСМОТР ОФИЦИАЛЬНЫХ АКТОВ НА ТРЕТЬЕМ ЭТАПЕ

(1) В течение месяца по истечении срока, указанного в части (1) статьи 5, рабочая группа информирует и обеспечивает условия для участия заинтересованных лиц и организаций в пересмотре официальных актов.

(2) В течение 15 дней по истечении срока, указанного в части (1), рабочая группа подготавливает окончательный вариант проекта Регистра, а Комиссия принимает его и представляет Правительству для утверждения.

СТАТЬЯ 7. ПЕРЕХОДНЫЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

(1) Со дня вступления в силу настоящего закона ни один официальный акт органа публичного управления, не опубликованный в соответствии с законодательством, не имеет юридической силы и не может быть применен.

(2) Со дня вступления в силу настоящего закона регулирование предпринимательской деятельности осуществляется исключительно законами и/или постановлениями Парламента, постановлениями и/или ордонансами Правительства и/или официальными актами органов публичного управления, принятыми в соответствии с положениями законодательства, устанавливающими пределы компетенции этих органов. Данные официальные акты должны соответствовать принципам, установленным в статье 2, и

быть опубликованными в соответствии с действующим законодательством.

(3) Правительству и другим органам публичного управления со дня утверждения Регистра признать утратившими силу не включенные в него официальные акты.

(4) Министерству экономики:

а) обеспечить включение в Регистр официальных актов, опубликованных в соответствии с законодательством. Доступ к Регистру через интернет свободен;

б) в шестимесячный срок со дня вступления в силу настоящего закона разработать и представить в установленном порядке проект закона об основных принципах и механизме регулирования предпринимательской деятельности.

(5) Министерствам и департаментам со дня вступления в силу настоящего закона рассмотреть законы, регулирующие область их деятельности, с целью оценки их соответствия принципам, установленным в статье 2, и представить Министерству экономики предложения по внесению в них изменений.

(6) Правительству в 15-дневный срок после завершения исполнения положений настоящего закона представить Парламенту информацию о результатах проделанной работы.

(7) Настоящий закон вступает в силу через месяц после опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ЗАКОН ОБ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

№ 235-XVI от 20.07.2006

Мониторул Офичиал № 126-130/627 от 11.08.2006

Парламент принимает настоящий органический закон.

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет закона

Предметом настоящего закона является установление основных принципов регулирования предпринимательской деятельности, а также процедура пересмотра нормативных актов в соответствии с этими принципами.

Статья 2. Цель закона

Целью настоящего закона является создание правовой базы, благоприятной для предпринимательской среды и инвестиционного климата, способствующих социально-экономическому развитию.

Статья 3. Регулирование предпринимательской деятельности

В настоящем законе регулирование предпринимательской деятельности предполагает установление прав, обязанностей, требований и запретов в отношении предпринимателей и их деятельности, а также регулирование отношений между органами публичной власти и предпринимателями.

Статья 4. Основные принципы регулирования предпринимательской деятельности

В соответствии с настоящим законом регулирование предпринимательской деятельности осуществляется на основе следующих основополагающих принципов:

- a) прогнозируемость регулирования предпринимательской деятельности;
- b) прозрачность принятия решений и регулирования предпринимательской деятельности;
- c) анализ последствий регулирования;
- d) материальное и процедурное регулирование инициирования, ведения и ликвидации дела посредством законодательных актов;

е) принцип справедливости (пропорциональности) в отношениях между государством и предпринимателем.

ГЛАВА II. ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ЧАСТЬ 1. ПРИНЦИП ПРОГНОЗИРУЕМОСТИ

Статья 5. Прогнозируемость регулирования предпринимательской деятельности

(1) Регулирование предпринимательской деятельности осуществляется посредством законов, постановлений/ордонансов Правительства и нормативных актов органов публичного управления (далее - нормативные акты).

(2) Законы устанавливают в каждом отдельном случае пределы регулирования для Правительства и/или для органов публичного управления. На нормативные акты этих органов не допускаются ссылки в случае их несоответствия положениям настоящего закона.

Статья 6. Прогнозируемость расходов

Плата за предоставленные услуги и акты, выдаваемые предпринимателям органами публичного управления и другими учреждениями, наделенными функциями регулирования и контроля, устанавливается законом, с указанием услуги, акта и размера платы за эти услуги и акты.

Статья 7. Прогнозируемость нормативно-технических документов

Технические и санитарные условия, стандарты, другие документы подобного характера (далее - нормативно-технические документы) являются обязательными в случае их установления законами.

ЧАСТЬ 2. ПРИНЦИП ПРОЗРАЧНОСТИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И РЕГУЛИРОВАНИЯ

Статья 8. Прозрачность принятия решений

Органы публичного управления обязаны информировать о проектах нормативных актов и обеспечивать прозрачность своей деятельности по принятию решений путем вовлечения частного сектора, гражданского общества и физических лиц в процесс разработки нормативных актов и принятия решений.

Статья 9. Прозрачность регулирования

(1) Органы публичного управления обеспечивают прозрачность регулирования путем свободного доступа к проектам нормативных актов и их опубликования в соответствии с законодательством.

(2) Нормативные акты включаются в Государственный регистр правовых актов (далее - Регистр) после их опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова в соответствии с законодательством. Ведение регистра осуществляется Министерством юстиции.

(3) Доступ к Регистру является бесплатным и осуществляется через Интернет.

Статья 10. Прозрачность актов, необходимых для инициирования и/или ведения дела

(1) Дело инициируется и/или ведется на основе разрешения.

(2) Разрешение представляет собой акт, выдаваемый компетентными органами публичного управления, на основе которого заявителю дается согласие на инициирование и/или ведение дела. Понятие разрешения включает в себя также лицензии, пропуска, сертификаты, заключения, утверждения, согласования и другие подобные административные акты, предшествующие выдаче разрешения или следующие за нею.

Статья 11. Молчаливое согласие на инициирование и/или ведение дела

(1) Разрешение считается предоставленным или, по обстоятельствам, срок его действия считается продленным в случае, если орган публичного управления не ответил заявителю в предусмотренный законом срок для выдачи или продления срока действия соответствующего разрешения.

(2) По истечении установленного законом срока для выдачи разрешения и в отсутствие письменного уведомления со стороны органа публичного управления заявитель может приступить к деятельности, для которой запросил разрешение.

(3) Процедура молчаливого согласия применяется ко всем видам разрешений, выдаваемых органами публичного управления, за исключением выдаваемых в сфере деятельности, связанной с режимом огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых материалов, а также режимом наркотических и других психотропных веществ.

(4) Отрицательный ответ компетентного органа публичного управления, выданный в предусмотренный законом срок для выдачи разрешения, не приравнивается к молчаливому согласию.

(5) В случае выявления неточностей в поданной документации орган публичного управления уведомляет об этом заявителя не позднее чем за десять дней до истечения предусмотренного законом срока для выдачи соответствующего разрешения, если этот срок составляет более 15 дней, или не позднее чем за пять дней до истечения предусмотренного законом срока для выдачи разрешения, если этот срок составляет менее 15 дней. Орган публичного управления уточняет при этом и порядок устранения выявленных неточностей.

(6) Если после выдачи официального документа, на основе которого разрешается инициирование и/или ведение дела, органом публичного управления установлен факт невыполнения каких-либо важных условий, предусмотренных для выдачи разрешения, он не может аннулировать документ, а уведомляет его владельца о выявленных неточностях

не позднее чем в трехмесячный срок после истечения законного срока для выдачи разрешения, установив при этом порядок их устранения и срок исполнения данной обязанности. Этот срок не может составлять менее 30 дней.

(7) Орган публичного управления аннулирует выданный в соответствии с настоящим законом официальный документ, разрешающий инициирование и/или ведение дела, в случае установления факта невыполнения определенных условий, который наносит серьезный ущерб общественным интересам, национальной безопасности, общественному правопорядку или здоровью населения и который не может быть исправлен, или в случае неустранения выявленных неточностей в срок, установленный в части (6).

Статья 12. Прозрачность нормативно-технических документов

(1) Обязательные нормативно-технические документы доступны для общества, при этом соответствующим законом определяется орган публичного управления, ответственный за их выдачу.

(2) Нормативно-технические документы и их копии выдаются бесплатно, оплачиваются лишь затраты на их печатание и снятие копий.

ЧАСТЬ 3. ПРИНЦИП АНАЛИЗА ПОСЛЕДСТВИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Статья 13. Анализ последствий регулирования

(1) Анализ последствий регулирования представляет собой осуществленное на основе оценки затрат и выгод обоснование необходимости принятия нормативного акта и анализ последствий его принятия для предпринимательской деятельности, включая обеспечение соблюдения прав и интересов предпринимателей и государства, а также его соответствие целям политики регулирования и принципам настоящего закона.

(2) Акт анализа последствий регулирования является составной частью пояснительной записки к проекту нормативного акта.

ЧАСТЬ 4. ПРИНЦИП МАТЕРИАЛЬНОГО И ПРОЦЕДУРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНИЦИИРОВАНИЯ, ВЕДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ДЕЛА ПОСРЕДСТВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

Статья 14. Материальное и процедурное регулирование

(1) Материальные и процедурные нормы инициирования дела, его ведения и ликвидации, а также контроль за ведением дела устанавливаются законами.

(2) Органы публичного управления не вправе устанавливать первичные нормы для регулирования инициирования, ведения и ликвидации дела.

ЧАСТЬ 5. ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОСТИ (ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТИ) В ОТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕМ

Статья 15. Общие понятия

Отношения органов публичного управления с предпринимателями в равной степени должны способствовать обеспечению интересов общества и защите прав предпринимателей. Органы публичного управления не должны совершать действия, выходящие за рамки необходимости достижения целей общества.

СТАТЬЯ 16. ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОСТИ (ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТИ) В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

(1) Органы публичного управления осуществляют контроль за предпринимательской деятельностью (далее - контроль) в пределах и в соответствии с установленными законом полномочиями через своих представителей.

(2) Компетентные органы публичного управления обязаны осуществлять контроль за порядком реализации деятельности, которая осуществляется на основе молчаливого согласия.

(3) Контроль за предпринимательской деятельностью, за исключением финансового и налогового контроля, носит консультативный характер.

(4) Контроль может осуществляться только в установленных законом случаях, при конкретном определении органа публичной власти, уполномоченного осуществлять контроль, видов деятельности и категорий предпринимателей, подвергаемых контролю.

(5) Запрещается наложение каких-либо санкций без проверки их правильности руководителем органа контроля и без предоставления предпринимателю возможности их обжаловать.

(6) При осуществлении контроля органы контроля должны руководствоваться следующими принципами:

- a) законность и соблюдение установленных законом полномочий;
- b) недопущение применения непредусмотренных законом санкций;
- c) толкование сомнений, возникающих при применении законодательства, в пользу предпринимателя;
- d) осуществление необходимых для проведения контроля затрат за счет государства;
- e) дача рекомендаций для устранения нарушений, установленных в результате контроля;
- f) право обжалования действий органов контроля.

Статья 17. Принцип справедливости (пропорциональности) в приостановлении предпринимательской деятельности

(1) В настоящем законе под приостановлением предпринимательской деятельности понимается приостановление (прекращение) отдельных видов деятельности, некоторых конкретных работ, других мер, необходимых для осуществления предпринимательской деятельности.

(2) Предпринимательская деятельность может быть приостановлена решением судебной инстанции, принятым на основании закона. Решение судебной инстанции о приостановлении предпринимательской деятельности принимается по требованию органов публичного управления.

(3) В прямо предусмотренных законом случаях предпринимательская деятельность может быть приостановлена с последующим обращением приостановившего ее органа в судебную инстанцию. Обращение в судебную инстанцию должно осуществляться в течение трех рабочих дней. В случае несоблюдения указанного срока приостановление деятельности аннулируется.

(4) Решение судебной инстанции о приостановлении предпринимательской деятельности выносится в течение пяти рабочих дней и исполняется в соответствии с законодательством.

(5) Государственная пошлина подлежит возврату в случае, если окончательное и вступившее в законную силу решение судебной инстанции, принятое в результате обжалования, вынесено в пользу хозяйствующего субъекта.

(6) Возобновление предпринимательской деятельности осуществляется на основании решения приостановившей ее судебной инстанции или вышестоящей судебной инстанции в соответствии с действующим законодательством.

Статья 18. Ответственность органов публичного управления за выдачу разрешений

Деяния государственного служащего, который, зная о запросе на выдачу разрешения и соответствующей документации, сознательно не разрешает заявление в предусмотренный законом срок и обуславливает наступление законной презумпции молчаливого согласия, наказываются в соответствии с законом.

ГЛАВА III. ПЕРЕСМОТР НОРМАТИВНЫХ АКТОВ

Статья 19. Государственная комиссия по регулированию предпринимательской деятельности

(1) Государственная комиссия по регулированию предпринимательской деятельности (далее - комиссия), созданная на основе утвержденного Правительством регламента, обеспечивает непрерывность процесса оптимизации правовой базы регулирования предпринимательской деятельности. Комиссии и ее рабочей группе помогает Секретариат по оценке последствий регулирования.

(2) Комиссия:

а) осуществляет мониторинг за порядком исполнения настоящего закона органами публичного управления и представляет ежеквартально доклады об этом Парламенту и Правительству;

б) проверяет и вносит предложения по докладам об анализе последствий регулирования проектов нормативных актов и составляет заключения по ним;

в) вносит в установленном законодательством порядке предложения о пересмотре или признании утратившими силу нормативных актов, не соответствующих принципам регулирования;

d) осуществляет надзор за мерами по мониторингу эффективности нормативных актов.

Статья 20. Механизм пересмотра нормативных актов

(1) Центральные отраслевые органы публичного управления и не подведомственные Правительству административные органы (далее - органы) в четырехмесячный срок разрабатывают проекты о внесении изменений и дополнений в нормативные акты, относящиеся к сфере их деятельности (далее - проекты) на основе настоящего закона.

(2) в 15-дневный срок по истечении указанного в части (1) срока органы направляют проекты и пояснительные записки комиссии для дачи заключения и одновременно представляют Парламенту доклад о результатах пересмотра нормативных актов на данном этапе.

(3) В трехмесячный срок по истечении указанного в части (2) срока комиссия рассматривает переданные ей проекты и направляет свое заключение органам. Комиссия представляет Парламенту доклад о пересмотре нормативных актов.

(4) В двухмесячный срок по истечении указанного в части (3) срока органы на основании заключения комиссии разрабатывают окончательные варианты проектов и пояснительных записок и принимают их или передают их для последующего принятия в соответствии с действующим законодательством.

Статья 21. Заключительные положения

(1) Настоящий закон вступает в силу по истечении 12 месяцев со дня опубликования, за исключением положений статей 19, 20 и настоящей статьи, которые вступают в силу со дня опубликования настоящего закона.

(2) Правительству в четырехмесячный срок утвердить методологию анализа последствий регулирования и мониторинга эффективности процесса регулирования в соответствии с предусмотренными настоящим законом критериями и принципами.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ
ПАРЛАМЕНТА

Мариан ЛУПУ

Кишинэу, 20 июля 2006 г.

№ 235-XVI.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА ОБ УТВЕРЖДЕНИИ МЕТОДОЛОГИИ АНАЛИЗА ПОСЛЕДСТВИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ И МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЦЕССА РЕГУЛИРОВАНИЯ

№. 1230 принят: 24.10.2006

Опубликован: Monitorul Oficial № 170 от: 03.11.2006 статья: 1321

Во исполнение положений Закона об основных принципах регулирования предпринимательской деятельности № 235-XVI от 20 июля 2006 г. (Официальный монитор Республики Молдова, 2006 г., № 126-130, ст.627) Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить Методологию анализа последствий регулирования и мониторинга эффективности процесса регулирования (прилагается).
2. Центральным и местным органам публичного управления в месячный срок назначить в рамках своих подразделений ответственных лиц за внедрение анализа последствий регулирования.
3. Центральным отраслевым органам публичного управления и не подведомственным Правительству административным органам разработать акт анализа последствий регулирования в качестве составной части пояснительной записки к проекту нормативного акта.

4. Министерству экономики и торговли:

осуществлять мониторинг эффективности анализа последствий регулирования;

оказывать необходимую методологическую помощь министерствам и другим центральным административным органам в процессе реализации анализа последствий регулирования.

ПРЕМЬЕР-МИНИСТР Василе ТАРЛЕВ

Контрассигнует:

министр экономики и торговли Игорь Додон

№ 1230. Кишинэу, 24 октября 2006 г.

Утверждена
Постановлением Правительства
№ 1230 от 24 октября 2006 г.

МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА ПОСЛЕДСТВИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ И МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЦЕССА РЕГУЛИРОВАНИЯ

I. Общие положения

1. Методология анализа последствий регулирования и мониторинга эффективности процесса регулирования (в дальнейшем - методология) разработана в соответствии с

Законом об основных принципах регулирования предпринимательской деятельности № 235-ХVI от 20 июля 2006 г.

2. Настоящая методология устанавливает порядок оценки и мониторинга последствий регулирования в интересах общества и защиты прав предпринимателей.

3. Анализ последствий регулирования представляет собой осуществленное на основе оценки затрат и выгод обоснование необходимости принятия законодательного и/или нормативного акта органов центрального и местного публичного управления (в дальнейшем - нормативные акты).

4. Анализ последствий регулирования является составной частью пояснительной записки к проекту нормативного акта.

5. Акт анализа последствий регулирования определяет необходимость принятия определенного проекта нормативного акта, а также производит количественную и качественную оценку его основных воздействий (выгоды/затраты) на общество.

6. Анализ последствий регулирования может производиться и в отношении действующих нормативных актов в целях оценки последствий его влияния и установления необходимости его изменения или признания утратившим силу.

7. Действие настоящей методологии распространяется на проекты нормативных актов, разрабатываемых центральными органами публичного управления, и/или проекты актов, разрабатываемых органами местного публичного управления, регламентирующих предпринимательскую деятельность.

II. Стандарты качества для нормативных актов

8. Все нормативные акты должны отвечать следующим стандартам качества:

стабильность - нормативные акты должны основываться на рыночных принципах и отвечать принципам прогнозируемости, прозрачности принятия решений и прозрачности регулирования. Нормативные акты, устанавливающие ограничения в отношении регистрации, осуществления и ликвидации бизнеса, свободной конкуренции, торговли и инвестиций, должны быть обоснованы с точки зрения защиты интересов общества;

эффективность затрат - нормативные акты должны предлагать наименее затратное решение четко определенной задачи;

гибкость и ориентация на успех - нормативные акты устанавливают показатели, которые должны быть достигнуты теми, кого они затрагивают, и не могут быть аргументированы путем внедрения технологии и способов, необходимых для достижения успеха;

пропорциональность - нормативные акты в равной степени должны способствовать обеспечению интересов общества и защите прав предпринимателей.

III. Типы анализа последствий регулирования

9. Каждый публичный орган осуществляет до разработки проекта нормативного акта предварительный анализ последствий регулирования, который содержит следующие разделы:

а) определение проблемы. Предварительный анализ последствий регулирования определяет проблему, которую необходимо решить, и устанавливает возможные результаты регламентирования со стороны государства. Определение проблемы должно содержать следующие элементы:

юридический компонент, показывающий порядок отнесения проблемы в компетенцию органа публичного управления для государственного вмешательства;

аналитический компонент, излагающий причину возникновения проблемы и определяющий ее значимость;

оценка возможных последствий в случае, если не будут предприняты какие-либо действия;

определение цели действий государства;

б) предварительные основные расходы и выгоды государственного вмешательства. Предварительный анализ последствий регулирования устанавливает качественные и количественные показатели возможных основных последствий государственного вмешательства. Эти последствия могут быть выделены в следующие группы:

негативные последствия или расходы в результате государственного вмешательства;

положительные последствия или выгоды в результате государственного вмешательства;

основные недостатки возможного влияния государственного вмешательства;

с) оценка альтернативных подходов. Предварительный анализ последствий регулирования представляет не менее двух альтернативных подходов, которые будут приняты во внимание для решения проблемы. Одним из обязательных альтернативных подходов является "ничего не предпринимать". Другие альтернативы должны исходить из:

приведения в соответствие действующего нормативного акта;

изменения механизма внедрения действующего нормативного акта;

информационной и образовательной кампаний;

индивидуального регулирования;

индивидуального регулирования или регулирования третьей стороной;

рыночных инструментов, включая сборы.

Альтернативы должны быть представлены с использованием следующей таблицы:

Альтернатива	Возможные преимущества	Возможные недостатки
Ничего не предпринимать		

д) стратегия консультирования. Предварительный анализ последствий регулирования выявляет основные заинтересованные стороны, которые могут быть затронуты регулированием, и разъясняет порядок осуществления процесса консультирования и согласования с этими сторонами. Данный вид анализа устанавливает основные

потребности в данных и каким образом консультации будут способствовать удовлетворению соответствующих потребностей;

е) *рекомендации*. Предварительный анализ последствий регулирования рекомендует предпринять определенные действия, обоснованные на основе критериев, изложенных в пункте 8 настоящей методологии;

ф) *резюме предварительного анализа последствий регулирования и решение/рекомендация*. Резюме предварительного анализа последствий регулирования представляется автором проекта нормативного акта и содержит:

описание процесса консультирования заинтересованных сторон;

суммирование альтернативных подходов;

аналитическую таблицу замечаний, комментариев и предложений, внесенных на этапе разработки предварительного анализа последствий регулирования, в том числе рабочей группой Государственной комиссии по регулированию предпринимательской деятельности (в дальнейшем - рабочая группа);

решение/рекомендацию об отклонении без дополнительного анализа разработки проекта нормативного акта; принятии без предварительного анализа разработки проекта нормативного акта; проведении детального анализа необходимости проекта согласно окончательному анализу последствия регулирования.

10. Окончательный анализ последствий регулирования содержит следующие разделы:

а) *определение проблемы*. Окончательный анализ последствий регулирования определяет проблему, которую надо решить, и устанавливает результаты, которые могут быть достигнуты посредством регулирования со стороны государства. Определение проблемы должно содержать следующие компоненты:

юридический компонент, показывающий порядок отнесения проблемы в компетенцию определенного органа публичного управления для государственного вмешательства;

аналитический компонент, объясняющий причины возникновения проблемы и оценивающий ее значимость;

оценка возможных последствий, если никаких действий не будет предпринято;

определение целей действий государства;

б) *потенциальные последствия, которые включают:*

выгоды (все основные положительные последствия, в том числе в области охраны здоровья населения, национальной безопасности и охраны окружающей среды);

расходы (все основные негативные последствия, включая экономические и социальные затраты);

влияние на средние и малые предприятия (любые отрицательные или положительные воздействия на начало и осуществление деятельности средних и малых предприятий);

основные проблемы, касающиеся распределения;

с) *альтернативные предложения*. Альтернативы должны быть сопоставлены с использованием следующей суммарной таблицы:

Альтернативы	Выгоды	Расходы	Влияние на средние	на Проблемы, и связанные	Неопределенности
--------------	--------	---------	--------------------	--------------------------	------------------

			малые предприятия	распределением	
Ничего не предпринимать					
Альтернатива 2					
Альтернатива 3					
Альтернатива 4					

d) *внедрение*. Окончательный анализ последствий регулирования предлагает стратегию внедрения и оценивает:

финансовые расходы выполнения;

имеющиеся возможности органов публичного управления, ответственных за внедрение регуляторного акта или другие действия;

e) *показатели успеха*. Окончательный анализ последствий регулирования определяет конкретные и измеряемые показатели для мониторинга успешного внедрения акта в непосредственной взаимосвязи с целями, определенными государством. Раздел должен:

рекомендовать показатели, которые измеряли бы эффективность в достижении стратегических результатов и расходы или другие основные негативные последствия;

представить стратегию мониторинга, включая сбор информации, консультации с основными заинтересованными сторонами и частоту мониторинга;

f) *дата вступления в силу и срок действия*. Окончательный анализ последствий регулирования предлагает и обосновывает при необходимости дату вступления в силу нормативного акта и срок действия, предложенный для данного акта.

IV. Процесс разработки анализа последствий регулирования

11. Процесс разработки анализа последствий регулирования включает следующие этапы:

a) ***определение проблемы и принятие решения о начале процесса регламентации***. Первым этапом процесса анализа последствий регулирования является идентификация проблемы, которая требует государственного вмешательства путем регламентации. Ответственный орган публичного управления, инициирующий разработку проекта нормативного акта, несет ответственность за осуществление своих действий в соответствии с настоящей методологией;

b) ***разработка предварительного анализа последствий регулирования***. До разработки проекта нормативного акта орган публичного управления составляет предварительный анализ последствий регулирования согласно положениям настоящей методологии;

c) ***пересмотр предварительного анализа последствий регулирования рабочей группой***. Предварительный анализ представляется для пересмотра рабочей группе с целью последующего утверждения Государственной комиссией по регулированию

предпринимательской деятельности. Срок рассмотрения и выдачи заключения рабочей группой составляет 2 недели;

d) **разработка проекта нормативного акта и окончательного анализа последствий регулирования.** Орган публичного управления разрабатывает проект нормативного акта и прилагает при необходимости окончательный анализ на основании решения рабочей группы;

e) **согласование и публичные консультации.** Проект нормативного акта и проект окончательного анализа согласовываются с заинтересованными органами и учреждениями и рабочей группой согласно законодательству. Проект нормативного акта и окончательный анализ публикуются на веб-сайте органа публичного управления для публичных консультаций;

f) **доработка проекта нормативного акта и окончательного анализа последствий регулирования.** Орган публичного управления дорабатывает проект нормативного акта и окончательный анализ последствий регулирования в соответствии с полученными заключениями и публичными консультациями и составляет таблицу разногласий;

g) **окончательный вариант проекта нормативного акта и анализа последствий регулирования.** Орган публичного управления составляет окончательный вариант проекта нормативного акта и анализа последствий регулирования на основании положительного заключения рабочей группы.

V. Заключительные положения

12. Орган публичного управления, ответственный за внедрение нормативного акта, осуществляет мониторинг успешности его внедрения с использованием показателей воздействия, содержащихся в анализе последствий регулирования, и при необходимости предлагает его изменение или признание утратившим силу.

13. Орган публичного управления, ответственный за внедрение нормативного акта, ежегодно представляет Правительству отчет об оценке его эффективности.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ПРОЕКТ ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «ОБ ОПТИМИЗАЦИИ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»

Настоящий Закон устанавливает основные принципы и действия по пересмотру разрешительной нормативной правовой базы в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности в целях исключения или недопущения положений, не соответствующих законодательству и не ориентированных на рыночную экономику. Также Закон направлен на создание правовой базы, благоприятной для предпринимательской среды и инвестиционного климата, способствующих социально-экономическому развитию страны.

Статья 1. Основные принципы пересмотра и оптимизации нормативной базы регулирования предпринимательской деятельности

Пересмотр и оптимизация разрешительной нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности основываются на следующих принципах

- непрерывность процесса оптимизации правовой базы регулирования предпринимательской деятельности, прозрачности и стабильности при разработках и исполнении разрешительных нормативных правовых актов в сфере регулирования предпринимательской деятельности;
- механизм автоматической отмены регулятивных нормативных правовых актов в случае не представления органами исполнительной власти и органами местного самоуправления их обоснований, подготовленных на основе анализа регулятивного воздействия;
- толкования в пользу субъекта предпринимательской деятельности при возникновении сомнений в применении какого-либо положения законодательства в сфере предпринимательской деятельности;
- недопущения установления и истребования других документов для выдачи разрешительных документов, касающихся предпринимательской деятельности, кроме документов установленных в законах Кыргызской Республики и постановлениях Правительства Кыргызской Республики;
- установления только законом платы за услуги и документы, касающиеся предпринимательской деятельности, выдаваемые органами государственной власти с указанием документа и услуги, размера платы за документ и услугу;
- обеспечение обязательного участия представителей заинтересованных бизнес-сообществ при оценке достаточности обоснований для введения регулятивных разрешительных документов.

Статья 2. Уполномоченный государственный орган, ответственный за проведение государственной политики в сфере предпринимательства

Уполномоченный государственный орган, ответственный за проведение государственной политики в сфере предпринимательства (далее Уполномоченный орган) обеспечивает

непрерывность процесса оптимизации правовой базы регулирования предпринимательской деятельности.

Уполномоченный орган:

- осуществляет мониторинг за исполнением настоящего Закона министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, иными органами исполнительной власти, местными государственными администрациями и органами местного самоуправления (далее органы исполнительной власти и органы местного самоуправления) и представляет ежегодно доклады Правительству Кыргызской Республики;

- является координирующим органом по сбору и подготовке предложений по пересмотру регулятивных разрешительных документов на предмет их соответствия принципам регулятивной политики;

- вносит в установленном законодательством порядке предложения о пересмотре или признании утратившими силу разрешительных нормативных правовых актов, не соответствующих законодательству Кыргызской Республики, а также принципам процесса оптимизации правовой базы регулирования предпринимательской деятельности.

Статья 3. Анализ регулятивного воздействия

1. Анализ регулятивного воздействия (АРВ) представляет собой осуществленное на основе оценки затрат и выгод обоснование необходимости нормативного правового акта и анализа последствий для предпринимательской деятельности, включая обеспечение соблюдения прав и интересов предпринимателей и государства, а также его соответствие целям политики регулирования и принципам настоящего Закона.

2. АРВ является составной частью пояснительной записки к проекту нормативного правового акта.

Методология АРВ нормативных правовых актов утверждается Правительством Кыргызской Республики.

Статья 4. Пересмотр нормативных правовых актов в сфере предпринимательства

1. Разрешительные нормативные правовые акты в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности Правительства, министерств, государственных комитетов, административных ведомств, иных органов исполнительной власти, местных государственных администраций и органов местного самоуправления Кыргызской Республики (далее разрешительные акты) пересматриваются согласно положениям настоящего Закона. Пересмотр разрешительных актов состоит в анализе их содержания с целью оценки соответствия принципам рыночной экономики.

2. Каждый разрешительный акт рассматривается на основе следующих критериев:

а) законность разрешительного акта (соответствие его содержания и целей законодательству Кыргызской Республики);

б) соответствие принципам, установленным в статье 1 настоящего Закона.

3. По завершении пересмотра, разрешительные акты включаются в Реестр разрешительных документов, выдаваемых органами исполнительной власти и органами

местного самоуправления, а также их структурными подразделениями (далее Реестр), утверждаемый соответствующим решением Правительства Кыргызской Республики.

Не включенные в данный Реестр разрешительные акты утрачивают свою силу в установленном порядке.

4. Пересмотр разрешительных актов осуществляется в три этапа.

Статья 5. Первый этап пересмотра разрешительных нормативных правовых актов

1. В трехмесячный срок со дня вступления в силу настоящего Закона каждый орган исполнительной власти и орган местного самоуправления рассматривает разрешительные акты в области своей деятельности на основе критериев, установленных в пункте 2 статьи 4 настоящего Закона с применением методологии АРВ.

При рассмотрении разрешительных актов, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления создают рабочие группы с привлечением представителей бизнес-ассоциаций, представляющие соответствующие отрасли для оценки достаточности обоснований введения регулятивных разрешительных документов.

2. Для выполнения возложенных задач на Уполномоченный орган, им создается экспертная комиссия из представителей государственных органов и частного сектора.

3. В течение 15 дней по истечении срока, установленного в абзаце 1 пункта 1 настоящей статьи, каждый орган исполнительной власти и орган местного самоуправления представляет в экспертную комиссию разрешительные акты, подлежащие включению в Реестр.

Каждый разрешительный акт сопровождается пояснительной запиской, аргументирующей включение его в Реестр на основе критериев, установленных в пункте 2 статьи 4 настоящего Закона и с применением методологии АРВ.

Статья 6. Второй этап пересмотра разрешительных нормативных правовых актов

1. В течение трех месяцев по истечении сроков, указанных в статье 5 настоящего Закона, экспертная комиссия рассматривает разрешительные акты и пояснительные записки, представленные органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, и по каждому отдельному разрешительному акту принимает решение о включении его в Реестр. Орган исполнительной власти и орган местного самоуправления, представивший разрешительный акт, участвует в его рассмотрении.

2. Каждый орган исполнительной власти и орган местного самоуправления имеет право опротестовать в Уполномоченном органе решение экспертной комиссии о невключении разрешительного акта в Реестр. Протест рассматривается в течение месяца со дня его подачи, но не позднее срока, указанного в пункте 1 статьи 7 настоящего Закона.

Статья 7. Третий этап пересмотра разрешительных нормативных правовых актов

1. В течение месяца по истечении срока, указанного в пункте 1 статьи 6 настоящего Закона, экспертная комиссия информирует и обеспечивает условия для участия заинтересованных лиц и организаций в пересмотре разрешительных актов.

2. В течение 15 дней по истечении срока, указанного в пункте 1 настоящей статьи, экспертная комиссия подготавливает окончательный вариант проекта Реестра, а Уполномоченный орган в установленном порядке согласовывает его и вносит на утверждение в Правительство Кыргызской Республики.

Статья 8. Заключительные положения

1. Настоящий Закон вступает в силу со дня официального опубликования.

2. Правительству Кыргызской Республики:

- рассмотреть законы в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности, с целью оценки их соответствия принципам и методологии, установленных статьями 1 и 3 настоящего Закона, и внести в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики предложения по приведению законодательства Кыргызской Республики в соответствие с настоящим Законом;
- привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Законом;
- принять нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию настоящего Закона.

3. Органам исполнительной власти и органам местного самоуправления со дня утверждения Реестра разрешительных документов, выдаваемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также их структурными подразделениями, признать утратившими силу разрешительные нормативные правовые акты в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности, не включенные в данный Реестр.

Президент

Кыргызской Республики

U.S. Agency for International Development

Central Asia Regional Mission

41 Kazibek Bi Street

Almaty, Kazakhstan 050010

Tel: (+7 327) 250-76-12

Fax: (+7 327) 250-76-35

<http://centralasia.usaid.gov>