

Примерные рекомендации, необходимые для точного и единообразного исполнения  
Правил регулирования торговли услугами, учреждения  
и деятельности

1. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 26 декабря 2016г. № 24 (далее – решение ВЕЭС) утверждены Правила регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности (далее – Правила).

Положения Правил подлежат:

имплементации<sup>1</sup> в законодательство<sup>2</sup> государств-членов (далее – Стороны) (в соответствии со ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор));

применению компетентными органами<sup>3</sup> при регулировании торговли услугами, учреждения и деятельности, а также в процессе либерализации в целях обеспечения свободы торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций;

использованию при реализации раздела XV Договора и Протокола о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций (Приложение № 16 к Договору) (далее – Приложение № 16);

применению Евразийской экономической комиссией (далее – Комиссия) в рамках полномочий, предусмотренных Договором, иными международными договорами и актами, составляющими право Союза.

2. Используемые понятия и определения понимаются в значениях, приведенных в п. 6 Приложения № 16 и Правилах.

3. Правила подлежат применению с учетом требований Договора, включая пункт 62 Приложения № 16, согласно которому Стороны начиная с даты подписания Договора (для Республик Беларусь, Казахстан, Российской Федерации – 29.05.2014г., для Республики Армения – 10.10.2014г., для Кыргызской Республики – 23.12.2014г.) не должны применять обременительные требования и процедуры либо иные ограничения для торговли услугами, учреждения и (или) деятельности, аннулирующие или сокращающие выгоды лиц Сторон, и не были установлены законодательством и не применялись соответствующей Стороной на дату подписания Договора.

4. Правила являются основой для оптимизации внутреннего регулирования, выражающейся в упрощении и (или) упразднении избыточного внутреннего регулирования (ст. 67 Договора). Это общие для всех услуг и видов деятельности правила организации регуляторной системы. Правила предусматривают горизонтальные требования к компетентным органам, разрабатывающим проекты

---

<sup>1</sup> фактическая реализация Правил на внутригосударственном уровне, в том числе путем трансформации (внедрения) норм Правил в национальные нормативные правовые акты;

<sup>2</sup> «законодательство» - законы и иные нормативные правовые акты;

<sup>3</sup> «компетентный орган» – любой орган или любая организация, в рамках полномочий, делегированных им государством-членом, осуществляющие контрольную, разрешительную или иную регулирующую функцию в отношении вопросов, охватываемых Приложением № 16, в частности административные органы, суды, профессиональные объединения, ассоциации.

нормативных правовых актов (далее – НПА) и обеспечивающие их правоприменение, в части:

- установления обязательных требований в проектах НПА;
- разрешительных<sup>4</sup>, уведомительных процедур;
- требований к профессиональной квалификации физического лица;
- контрольных (надзорных) процедур;
- пересмотра требований действующих НПА.

В этой связи положения Правил применяются компетентными органами, принимающими любые меры<sup>5</sup> в отношении адресатов регулирования<sup>6</sup> в той или иной сфере (отрасли).

5. Координацию и мониторинг исполнения положений Правил в Сторонах осуществляют уполномоченные органы (далее – координаторы):

в Республике Армения – Министерство экономического развития и инвестиций;

в Республике Беларусь – Министерство экономики;

в Республике Казахстан – Министерство национальной экономики;

в Кыргызской Республике – Министерство экономики;

в Российской Федерации – Министерство экономического развития.

6. Исполнители – компетентные органы Сторон, а также координаторы.

7. Компетентные органы выявляют и анализируют нормы (требования) НПА (законы, указы, декреты, постановления, приказы, указания, решения и др.) (в том числе проектов), предусматривающих или не предусматривающих те или иные требования Правил.

7.1. Ниже приведены несколько примеров выявления и установления соответствия НПА требованиям Правил:

• В части установления обязательных требований в проектах НПА и совершенствования регулятивных требований и процедур.

Наилучшей практикой для процесса установления обязательных требований, или процесса разработки и принятия НПА, является внедрение в этот процесс механизма оценки (анализа) регулирующего (регуляторного) воздействия (далее – ОРВ).

Практика проведения ОРВ проектов НПА, оказывающих влияние на бизнес, с созданием правовых и централизованных институциональных основ существует в Российской Федерации (с 2010 г.), в Республике Армения (с 2011 г.), Кыргызской Республике (с 2014 г.) и Республике Казахстан (с 2015г.).

<sup>4</sup> «разрешительные процедуры - совокупность процедур, реализуемых компетентными органами в соответствии с законодательством государства-члена, связанных с выдачей и переоформлением разрешений и их дубликатов, прекращением, приостановлением и возобновлением либо продлением срока действия, лишением (аннулированием) разрешений, отказом в выдаче разрешений, а также рассмотрением жалоб по таким вопросам;

<sup>5</sup> «меры» - законодательство государства-члена, а также любое решение, действие или бездействие органа или должностного лица этого государства-члена, которые приняты или применяются на любом уровне государственной власти, органами местного самоуправления или организациями при осуществлении ими полномочий, делегированных им такими органами.

<sup>6</sup> «адресаты регулирования – лица государств-членов, осуществляющие (намеревающиеся осуществлять) поставку и получение (потребление) услуг, учреждение, деятельность и (или) действия на территориях государств-членов.

В Республике Беларусь Палатой представителей (в первом чтении) принята новая редакция закона «О нормативных правовых актах», которым предусмотрено внедрение ОРВ.

Таким образом, в настоящее время в Сторонах используется механизм ОРВ в отношении большинства разрабатываемых проектов НПА, который процедурно может отличаться. Однако процедура ОРВ должна в целом соответствовать требованиям Правил.

Так, пунктами 7-10 Правил установлены общие подходы к процедуре ОРВ, которым должен соответствовать как действующий механизм ОРВ, так и вводимые или изменяемые процедуры в Сторонах.

Требование по проведению ОРВ должно распространяться на все проекты НПА, затрагивающие интересы адресатов регулирования.

Компетентные органы проводят анализ наличия в соответствующих НПА норм на предмет соответствия требованиям Правил (включая пункты 11-13), Раздела XV Договора (включая статью 69 «Транспарентность»).

Предусмотренная статьей 67 Договора обязанность Сторон и Комиссии по упрощению и (или) упразднению избыточного внутреннего регулирования торговли услугами, учреждения, деятельности предопределила наличие в Правилах норм по оценке последствий фактического воздействия НПА (далее – ОФВ) на адресатов регулирования (раздел VIII), которые в настоящее время реализуются не в полном объеме и (или) не во всех Сторонах.

Требование о проведении такой процедуры также должно отражаться в соответствующих НПА Сторон, в рамках которой установленные в пункте 54 Правил критерии отнесения регулятивных требований и процедур к неэффективным и избыточным также должны быть приняты во внимание при ОФВ.

• В части разрешительных, уведомительных процедур

Законодательством Сторон должны быть регламентированы разрешительные и уведомительные процедуры согласно подразделу IV и V Правил.

Также положения Правил требуют подхода к их реализации, в частности:

- установление законодательством единого перечня разрешений<sup>7</sup> и уведомлений (пункты 31 и 33 Правил).

Во всех Сторонах имеются законодательные акты, устанавливающие перечень лицензируемых видов деятельности. Однако не во всех Сторонах законодательством установлен перечень иных разрешений на деятельность и (или) на действие (сертификат, заключение, аттестат, свидетельство и т.д.) и уведомлений.

- Введение в национальное законодательство принципа «молчание – знак согласия», применяемого при разрешительной процедуре, то есть в случае, когда компетентный орган не выдал разрешение либо мотивированный отказ в выдаче разрешения в установленный срок, разрешение должно считаться выданным «по умолчанию» (пункт 26 Правил).

<sup>7</sup> «разрешение» - предусмотренное законодательством государства-члена, основанное на обращении заявителя подтверждение компетентным органом права этого лица на осуществление определенной деятельности или определенных действий, в том числе посредством включения в реестр, выдачи официального документа (лицензии, согласования, заключения, аттестата, свидетельства, сертификата и т.п.). При этом разрешение может выдаваться по итогам конкурсного отбора.

Нормы, характеризующиеся как принцип «молчание – знак согласия» закреплены и действуют в законах Республики Армения «О лицензировании», Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях», Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе» и в Директиве Европейского Союза от 12 декабря 2006 года № 123.

- Установление законодательством требования к содержанию и форме документов (включая их наименование), запрашиваемых для получения разрешения (пункт 19 Правил).

Одним из основных принципов, установленных пунктом 6 Правил, является «определенность регулирования», устанавливающая, что все регулятивные требования и процедуры должны быть понятными (однозначными).

В этой связи законодательством Сторон должны быть установлены не только требования, но и наименования (формы и содержание) документов, подтверждающих соответствие им, в случае необходимости их предъявления для получения разрешения.

К примеру, согласно приказу Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 16 апреля 2015 года № 4-1/339 к квалификационным требованиям, предъявляемым к деятельности по оказанию услуг по складской деятельности с выпуском зерновых расписок, относится наличие на праве собственности зернохранилища (элеватора, хлебоприемного пункта). Подтверждающим документом является справка о зарегистрированных правах (обременениях) на недвижимое имущество и его технических характеристиках, выдаваемая в соответствии с Правилами предоставления информации из правового кадастра, утвержденными приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 28 марта 2012 года № 131.

Таким образом, в НПА Республики Казахстан в сфере лицензирования предусмотрены как квалификационные требования, так и наименования документов, подтверждающих соответствие таким требованиям, которые предоставляются заявителем для получения лицензии.

• В части требований к профессиональной квалификации физического лица

В различных сферах в отношении физических лиц могут предъявляться требования к профессиональной квалификации, которая подтверждается наличием официальных документов и обеспечивает допуск к осуществлению деятельности.

Согласно пункту 54 Приложения № 16 каждое государство-член обеспечивает, чтобы все меры, влияющие на торговлю услугами, учреждение и деятельность, применялись разумным, объективным и беспристрастным образом.

В этой связи НПА, устанавливающие порядок подтверждения профессиональной квалификации, должны соответствовать требованиям Правил в данной части.

• В части контрольных (надзорных) процедур

Правила предусматривают положения, направленные на оптимизацию контрольных (надзорных) процедур с целью снижения административного давления на бизнес.

Данная цель может быть достигнута посредством:

- а) внедрения системы оценки рисков (риск-ориентированного подхода) во всех сферах и видах предпринимательской деятельности;
- б) четкой правовой регламентации контрольных (надзорных) процедур во всех сферах и видах предпринимательской деятельности;
- в) законодательного закрепления гарантий прав подконтрольных (поднадзорных) субъектов во всех сферах и видах предпринимательской деятельности.

Система оценки рисков предполагает, что проведение контрольных (надзорных) процедур будет зависеть от вида деятельности, степени опасности, выявленных ранее нарушений, обращения потребителей о совершении нарушений. К примеру, если предприниматель добросовестен, то проверки не должны быть частыми либо его проверять не должны, а если предприниматель имеет опасный промышленный объект либо он постоянный правонарушитель, то в отношении него можно ввести и постоянный контроль (надзор).

Именно исходя из этого, система оценки рисков позволит компетентным органам составлять план проверок так, чтобы количество контрольных (надзорных) процедур было пропорционально степени риска, чтобы в отношении недобросовестных предпринимателей объем и частота проверок была выше, чем в отношении добросовестных предпринимателей.

Для этого положения Правил в этой части устанавливают, что законодательством Сторон регламентируются:

- система оценки рисков;
- периодичность проведения контрольных (надзорных) процедур и предельные сроки их проведения;
- обязательное использование компетентными органами списка постановочных вопросов проверки, за пределы которого нельзя будет выходить и др.

Аналізу подлежат как законодательные акты, так и соответствующие им подзаконные НПА, в том числе:

для Республики Армения – Закон Республики Армения от 12 июня 2000 года № ЗР-60 «Об организации и проведении проверок в Республике Армения»;

для Республики Беларусь – Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь»;

для Республики Казахстан – глава 13 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК;

для Кыргызской Республики – Закон Кыргызской Республики от 25 мая 2007 г. № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»;

для Российской Федерации – Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля и муниципального контроля» и иные НПА, регулирующие контрольные (надзорные) процедуры.

При этом согласно Правилам риск-ориентированный подход подлежит применению в отношении всех проверяемых адресатов регулирования.

К примеру, в Республике Беларусь подписан Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2017г. № 376 «О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности», которым были внесены изменения и дополнения в Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь».

Согласно данному Указу контрольная (надзорная) деятельность контролирующих органов акцентирована на профилактическую работу, в рамках которой не будут применяться меры ответственности при устранении проверяемым субъектом выявленных нарушений.

Плановые проверки заменены на выборочные, проведение которых в отношении предприятия возможно только при наличии комплекса оснований, к примеру, таких как выявление неоднократных нарушений, результаты анализа чек-листа. Также установлена административная ответственность контролирующих органов за совершение грубых нарушений при проведении проверок (невнесение записи о проведении проверки в книгу учета проверок, отсутствие оснований для проведения проверки и другое).

Таким образом, принимаемые или планируемые к принятию меры согласно Правилам обеспечат в отношении проверяемого предпринимателя соблюдение недопустимости проверки несколькими компетентными органами одних и тех же обязательных требований, возможность привлечения к ответственности должностных лиц компетентных органов в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) ими своих обязанностей и др.

8. Компетентные органы предоставляют информацию о результатах анализа НПА с соответствующими выводами и предложениями в части регулируемой ими сферы (отрасли) координатору по форме и с составом сведений указанных в приложении 1 запроса с одновременным направлением этой информации в Комиссию.

9. В соответствии с пунктом 2 Решения ВЕЭС Комиссии поручено по итогам мониторинга, в том числе с учетом сведений, представляемых Сторонами о результатах реализации положений, предусмотренных Правилами не реже 1 раза в два года информировать ВЕЭС об их исполнении Сторонами.

10. Координаторы Сторон проверяют и обобщают полученные от компетентных органов информацию (согласно приложению 1), готовят сводную информацию (включая аналитическую записку) об исполнении Правил и направляют ее в Комиссию, в том числе по электронной почте.

При этом координатор в случае наличия информации о текущем состоянии и планируемой работе в целом по государству, к примеру по таким направлениям как процедуры ОРВ, ОФВ, контрольные (надзорные) процедуры, дополняет ею сводную информацию.

10.1. Сводная информация, помимо указанных в настоящих рекомендациях и в приложении 1 сведений содержит, в том числе следующее:

- наименование НПА;
- ссылка и содержание норм НПА, соответствующих или несоответствующих каждому элементу Правил;
- наименование компетентного органа, осуществляющего регулирование в соответствующей сфере;
- наименование компетентного органа, осуществляющего контрольные (надзорные) процедуры в соответствующей сфере;
- выводы о ходе (этапах) реализации Правил, в том числе о планируемых мероприятиях по исполнению Правил.

11. Учитывая, что Правила охватывают практически все сферы и виды деятельности сводная информация представляется по всем секторам услуг и видам деятельности.

12. Координаторы Сторон по мере готовности направляют сводную информацию в Комиссию.

13. Поступившая в Комиссию информация сводится и проверяется на предмет полноты. В случае предоставления неполных сведений запрашивается дополнительная информация.

---