



ПРАВИТЕЛЬСТВО
ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

__5 июня 2018 года__

№ __383р__

г. Тирасполь

О Заключении Правительства
Приднестровской Молдавской Республики
на проект закона
Приднестровской Молдавской Республики
«О противодействии административным барьерам»

В соответствии со статьями 72, 76-6 Конституции Приднестровской Молдавской Республики:

1. Направить Заключение Правительства Приднестровской Молдавской Республики на проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О противодействии административным барьерам» (папка № 886 (VI)), представленный в качестве законодательной инициативы депутатом Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики Василатием О.В., на рассмотрение в Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики (прилагается).

2. Назначить официальными представителями Правительства Приднестровской Молдавской Республики при рассмотрении данного законопроекта в Верховном Совете Приднестровской Молдавской Республики министра юстиции Приднестровской Молдавской Республики Тумба А.И., первого заместителя министра юстиции Приднестровской Молдавской Республики Жука В.В., заместителя министра экономического развития Приднестровской Молдавской Республики Ситкину Н.Ю.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА



А.МАРТЫНОВ

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Распоряжению Правительства
Приднестровской Молдавской
Республики
от 5 июня 2018 года № 383р

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правительства Приднестровской Молдавской Республики
на проект закона Приднестровской Молдавской Республики
«О противодействии административным барьерам»

Рассмотрев проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О противодействии административным барьерам» (папка № 886 (VI)), представленный в качестве законодательной инициативы депутатом Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики Василатием О.В., Правительство Приднестровской Молдавской Республики полагает возможным его принятие с учетом следующих замечаний.

Законопроект направлен на урегулирование отношений, связанных с противодействием формированию административных барьеров, препятствующих реализации гражданами и организациями своих прав в Приднестровской Молдавской Республике в части получения разрешительных документов, оформления государственных социальных пособий, отчетности, установления порядка осуществления какой-либо деятельности и проверки исполнения требований законодательства.

Вместе с тем отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных услуг исполнительными органами государственной власти и управления, органами местного государственного управления физическим и юридическим лицам во всех сферах жизнедеятельности граждан Приднестровской Молдавской Республики, включая сферу предпринимательской деятельности, правовые и организационные принципы предоставления государственных услуг, регламентированы нормами Закона Приднестровской Молдавской Республики от 19 августа 2016 года № 211-3-VI «Об организации предоставления государственных услуг» (САЗ 16-33). Смежная область правоотношений также урегулирована нормами Закона Приднестровской Молдавской Республики от 8 августа 2016 года № 204-3-VI «О разрешительной системе в сфере экономической деятельности» (САЗ 16-32).

В целом, большая часть норм, представленных в законопроекте, включая нормы понятийного аппарата, направлены на регулирование аналогичных правоотношений, регламентация которых в настоящее время уже осуществляется положениями перечисленных выше законодательных актов.

Определения понятий «лицо, принимающее решение», «регламент реализации гражданами и организациями своих прав и обязанностей» тождественны понятиям «разрешительные органы», «регламент выдачи

документов разрешительного характера», закрепленных Законом Приднестровской Молдавской Республики от 8 августа 2016 года № 204-3-VI «О разрешительной системе в сфере экономической деятельности» (САЗ 16-32), а понятие «заявитель» определено Законом Приднестровской Молдавской Республики от 19 августа 2016 года № 211-3-VI «Об организации предоставления государственных услуг» (САЗ 16-33).

Правоотношения, предлагаемые к регулированию статьями 2 и 4 законопроекта, также регламентированы рядом норм Закона Приднестровской Молдавской Республики от 8 августа 2016 года № 204-3-VI «О разрешительной системе в сфере экономической деятельности» (САЗ 16-32) (статьи 3 – 5) и Закона Приднестровской Молдавской Республики от 19 августа 2016 года № 211-3-VI «Об организации предоставления государственных услуг» (САЗ 16-33) (статьи 4 – 7). Статья 9 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 8 августа 2016 года № 204-3-VI «О разрешительной системе в сфере экономической деятельности» (САЗ 16-32) и статья 5 проекта Закона аналогичным образом направлены на регулирование сходных правоотношений.

Руководствуясь одним из основных принципов правотворческой деятельности, установленных Законом Приднестровской Молдавской Республики от 7 мая 2002 года № 123-3-III «Об актах законодательства Приднестровской Молдавской Республики» (САЗ 02-19) (далее – Закон об актах законодательства), а именно принципом единства, полноты и непротиворечивости системы правовых актов, Правительство Приднестровской Молдавской Республики полагает наиболее приемлемым совершенствование существующей системы правового регулирования в обозначенной сфере в рамках действующих законодательных актов.

Более того, концептуальным полагаем необходимым отметить, что Постановлением Правительства Приднестровской Молдавской Республики от 26 апреля 2018 года № 131 утвержден Перечень наименований документов разрешительного характера в сфере экономической деятельности в разрезе разрешительных органов для включения их в Государственную информационную систему «Реестр документов разрешительного характера», в соответствии с которым уполномоченные органы будут осуществлять разработку регламентов выдачи разрешительных документов. Такие регламенты будут утверждены нормативными правовыми актами Правительства Приднестровской Молдавской Республики. Таким образом, выдача каждого разрешительного документа будет урегулирована на подзаконном уровне. Соответственно, уполномоченными исполнительными органами государственной власти уже сегодня прорабатываются меры по устранению административных барьеров, сходные с предусмотренными в статье 3 законопроекта. Обозначенные действия являются частью проводимой в настоящее время государственной политики, направленной на совершенствование условий осуществления предпринимательской деятельности в Приднестровской Молдавской Республике.

По аналогичным основаниям представляется не только нецелесообразным, но и противоречащим требованиям статьи 7 Закона Приднестровской Молдавской Республики «Об организации предоставления государственных услуг», отнесение к административным барьерам включение в правила осуществления деятельности граждан и организаций требований, не предусмотренных законодательными актами Приднестровской Молдавской Республики (подпункт «е» пункта 1 статьи 2). Практическая реализация приведенного положения проекта приведет к нарушению принципа разделения властей (в контексте баланса полномочий, в частности в рамках нивелирования права исполнительных органов государственной власти на осуществление нормативного регулирования правоотношений в рамках закрепленной за ними компетенции и в соответствии с требованиями законов) и необоснованному наращиванию базы законодательных актов, поскольку существующие требования подзаконных нормативных правовых актов (включая требования нормативно-технической документации – государственных стандартов, строительных норм и правил, санитарных норм и правил и прочее) фактически будут подлежать закреплению в законодательных актах, что повлечет избыточность законодательного регулирования и будет отрицательно отражаться на гибкости и мобильности нормативной базы в рассматриваемых отношениях.

Далее, согласно подпункту «б» пункта 2 статьи 2 законопроекта под административным барьером следует понимать, в том числе и деятельность и (или) действие органов государственной власти и государственного управления, должностных лиц органов государственной власти и государственного управления в сфере исполнения законодательных актов Приднестровской Молдавской Республики по истребованию от заявителя информации, хранящейся в государственных реестрах (за исключением данных о регистрационных реквизитах).

При этом органы государственной власти не обладают доступом ко всем существующим государственным реестрам в Приднестровской Молдавской Республике. Область доступа к тем или иным государственным реестрам ограничена полномочиями и компетенцией органа государственной власти. Также отмечаем, что обмен информацией, содержащейся в различных государственных реестрах, между различными органами государственной власти не всегда возможно организовать таким образом, чтобы увеличить оперативность получения сведений.

В связи с вышеизложенным отмечаем, что принятие данного положения проекта закона является преждевременным и способно привести к затруднениям в его реализации.

Относительно пункта 1 статьи 6 законопроекта, наделяющего представительные органы республики и депутатов различных уровней правом обжалования правовых актов и действий исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц, Правительство Приднестровской Молдавской Республики отмечает, что указанная норма

безосновательно расширяет конституционные предписания и положения Конституционного закона Приднестровской Молдавской Республики «О статусе депутата Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики», Закона Приднестровской Молдавской Республики «О статусе народных депутатов местных Советов народных депутатов Приднестровской Молдавской Республики», Закона Приднестровской Молдавской Республики «Об органах местной власти, местного самоуправления и государственной администрации в Приднестровской Молдавской Республике» и Закона Приднестровской Молдавской Республики «О представительных органах государственной власти и местного самоуправления».

В данном контексте необходимо также подчеркнуть, что действующее процессуальное законодательство предусматривает эффективно реализуемую на практике систему обжалования правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и их должностных лиц. Заявителями по данной категории дел выступают лица, права и законные интересы которых нарушаются, а также прокурор, осуществляющий надзор за точным и единообразным исполнением Конституции Приднестровской Молдавской Республики и законов на территории Приднестровской Молдавской Республики.

Заявитель самостоятелен в выборе инстанции обжалования правовых норм либо действий, устанавливающих административные барьеры.

Вместе с тем пункт 4 статьи 6 законопроекта закрепляет некоторые особенности обжалования административных барьеров во внесудебном порядке.

Поскольку обжалованию подлежат в соответствии с законопроектом отдельные нормы либо в целом нормативный правовой акт, устанавливающий регламент реализации прав и обязанностей, содержащий положения, устанавливающие административные барьеры; правовые акты ненормативного характера органов государственной власти и местного самоуправления, содержащие положения, устанавливающие административные барьеры; действия лиц, принимающих решения, устанавливающие административные барьеры, в целях соблюдения требования о единстве терминологии, закрепленного Законом об актах законодательства, полагаем возможным в пункте 4 статьи 6 законопроекта слова «об обжаловании административного барьера» заменить словами «об обжаловании положений нормативных правовых актов и действий лиц, принимающих решения, содержащих административные барьеры».

Также отмечаем, что в законопроекте отсутствуют требования к содержанию заявления об обжаловании правовых актов ненормативного характера органов государственной власти и местного самоуправления, содержащие положения, устанавливающие административные барьеры, для обжалования во внесудебном порядке.

В связи с этим в целях обеспечения комплексного подхода к изложению норм и применению законодательного акта законопроект в случае принятия

решения о целесообразности его принятия следует дополнить требованиями к содержанию заявления об обжаловании во внесудебном порядке правовых актов ненормативного характера органов государственной власти и местного самоуправления, содержащие положения, устанавливающие административные барьеры.

Согласно подпункту «а» пункта 2 статьи 3 законопроекта одной из основных мер по недопущению и устранению выявленных административных барьеров является экспертиза проектов принимаемых нормативных правовых актов на предмет наличия административных барьеров, осуществляемая как разработчиками, так и лицами, осуществляющими согласование и (или) государственную регистрацию данных нормативных правовых актов (в случаях, когда такие акты подлежат государственной регистрации). Часть вторая подпункта «а» пункта 1 статьи 5 законопроекта определяет, что проекты нормативных правовых актов, в которых отсутствует пояснительная записка с обоснованием требований представления каждого вида документов или информации (либо в тексте пояснительной записки отсутствует такое обоснование), не принимаются органами государственной власти на согласование и не подлежат регистрации в органах юстиции Приднестровской Молдавской Республики. Также законопроектом определено, что органы, осуществляющие согласование проекта нормативного правового акта, наряду с прочим осуществляют экспертизу требований предлагаемого к утверждению или государственной регистрации нормативного правового акта на предмет наличия административных барьеров (подпункт «б» пункта 1 статьи 5).

В соответствии с положениями пункта 1 статьи 43-1 Закона об актах законодательства государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты министерств, иных исполнительных органов государственной власти, центрального банка Приднестровской Молдавской Республики. Таким образом, действующим законодательством Приднестровской Молдавской Республики предусмотрен порядок государственной регистрации только нормативных правовых актов, а не их проектов.

В этой связи закрепление возможности регистрации проектов нормативных правовых актов органами юстиции нарушает принцип единства, полноты и непротиворечивости системы правовых актов, соблюдение которого является обязательным при осуществлении правотворчества в Приднестровской Молдавской Республике (подпункт «д» статьи 2 Закона об актах законодательства).

В целях приведения в соответствие с положениями Закона об актах законодательства положений проекта закона Правительство Приднестровской Молдавской Республики полагает возможным:

а) подпункт «а» пункта 2 статьи 3 проекта закона изложить в следующей редакции:

«а) экспертиза проектов нормативных правовых актов на предмет наличия административных барьеров как разработчиками, так и лицами,

осуществляющими их согласование, а также проведение экспертизы на предмет наличия административных барьеров принятых нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти, центрального банка Приднестровской Молдавской Республики при прохождении процедуры государственной регистрации данных нормативных правовых актов (в случаях, когда такие акты подлежат государственной регистрации)»;

б) часть вторую подпункта «а» пункта 1 статьи 5 законопроекта изложить в следующей редакции:

«Проекты нормативных правовых актов, в которых отсутствует пояснительная записка с обоснованием требований представления каждого вида документов или информации (либо в тексте пояснительной записки отсутствует такое обоснование), не принимаются органами государственной власти на согласование»;

в) подпункт «б» пункта 1 статьи 5 законопроекта изложить в следующей редакции:

«б) органы, осуществляющие согласование проекта нормативного правового акта, наряду с прочим осуществляют экспертизу требований предлагаемого к утверждению нормативного правового акта на предмет наличия административных барьеров».

Обращаем внимание, что ссылки, используемые в статье 5 законопроекта, не являются верными, поскольку в пункте 1 статьи 2 законопроекта не обозначены проекты нормативных правовых актов и нормативные правовые акты, которые в обязательном порядке должны подлежать экспертизе на предмет наличия административных барьеров. При этом данные положения закреплены в пункте 1 статьи 4 законопроекта.

Следовательно, в целях приведения в соответствие с положениями законопроекта ссылок на его структурные элементы полагаем необходимым в статье 5 законопроекта слова «указанных в пункте 1 статьи 2» заменить словами «указанных в пункте 1 статьи 4 настоящего Закона».

Одной из мер по недопущению и устранению выявленных административных барьеров в законопроекте названо обеспечение приема письменных обращений заявителей в рабочие дни с момента открытия до момента прекращения работы государственного или муниципального учреждения (подпункт «ж» пункта 2 статьи 3). При этом под административным барьером понимается деятельность и (или) действие органов государственной власти и государственного управления, должностных лиц органов государственной власти и государственного управления в сфере исполнения законодательных актов Приднестровской Молдавской Республики, ограничивающие прием заявлений граждан и организаций в рабочее время функционирования органа государственной власти или государственного управления (подпункт «г» пункта 1 статьи 2 проекта закона). Следовательно, в целях единообразного подхода к регламентации норм в контексте вопроса установления мер по недопущению установления и устранения существующих административных барьеров, определенных в законопроекте, необходимо

подпункт «ж» пункта 2 статьи 3 проекта закона изложить в следующей редакции:

«ж) обеспечение приема письменных обращений заявителей в рабочие дни с момента открытия до момента прекращения работы органа государственной власти или государственного управления».

Слова и выражения в правовых актах используются в значении, обеспечивающем их точное понимание и единство с терминологией, применяемой в действующем законодательстве Приднестровской Молдавской Республики (часть первая пункта 3 статьи 15 Закона об актах законодательства).

Законодательство Приднестровской Молдавской Республики не раскрывает содержание таких понятий, как «регистрационные реквизиты», «инструктивная информация», «индекс легкости ведения бизнеса», а из положений проекта закона не представляется возможным определить, что субъект данной законодательной инициативы под ними подразумевает. Отсутствие содержания используемых понятий на законодательном уровне может привести к неоднозначному пониманию норм и к невозможности правоприменителями реализовать отдельные положения, что недопустимо при издании законодательных актов. Во избежание обозначенного необходимо предусмотреть определения понятий «регистрационные реквизиты», «инструктивная информация», «индекс легкости ведения бизнеса», а также «решение». Одновременно с указанным в понятийном аппарате проекта закона дается определение такому термину, как «ограничение доступа заявителя» (подпункт «е» статьи 1), однако в тексте законопроекта указанный термин не используется. В данной связи полагаем необходимым исключить подпункт «е» статьи 1 проекта закона.

Подпунктом «в» статьи 9 проекта закона устанавливается возможность привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, допустивших формирование административных барьеров при принятии нормативных правовых актов, изданных до вступления в силу настоящего Закона. Соответственно, законопроект предполагает установление ответственности за действия, которые на момент их совершения не носили характер дисциплинарного проступка и не влекли наступление указанной ответственности.

При этом согласно пункту 2 статьи 35 Закона об актах законодательства придание нормативному правовому акту обратной силы не допускается, если акт предусматривает введение или ужесточение юридической ответственности за действия, которые на момент их совершения не влекли наступление указанной ответственности или влекли наступление более мягкой ответственности.

Таким образом, подпункт «в» статьи 9 проекта закона подлежит исключению как не соответствующий базовым принципам действия нормативных правовых актов во времени, закрепленным в Законе об актах законодательства.