

ОТЧЕТ

по анализу законодательства в области экономики

С целью исполнения Решения Рабочей группы № 5 от 29 марта 2016 года «О системном подходе к разработке проектов законодательных актов в целях укрепления статуса и функциональности АТО Гагаузия» и в соответствии с положениями Регламента о деятельности рабочей группы по обеспечению, в рамках конституционных норм, функциональности АТО Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова об особом статусе АТО Гагаузия, утвержденного Решением № 1 от 23 февраля 2016 года, при поддержке SMI, была создана группа экспертов для анализа законодательства в различных областях.

Цель

Главной целью группы экспертов, в плане обеспечения системного подхода к разработке проектов законодательных актов по укреплению статуса и функциональности АТО Гагаузия, является анализ законодательства в области экономики и внесение предложений по изменению законодательства на национальном уровне и на уровне АТО Гагаузия, в плане обеспечения гармонизации законодательства и отражения особого статуса АТО Гагаузия.

Анализ законодательства в области экономики представляет собой основу для разработки законодательных поправок в плане развития положений законодательства в области экономики, имеющих отношение к АТО Гагаузия, и для обеспечения их соответствия сопутствующей правовой базе в области экономики, исключая, таким образом, параллелизм и правовую путаницу.

Кроме того, анализ законодательства в области экономики направлен на создание законодательной базы, которая будет направлять регулирование этой области на региональном уровне, для того, чтобы нормативная база, продвигаемая Народным Собранием, была комплексной и обеспечила нормативную стабильность и гармоничное развитие в области экономики. Как следствие, поправки, которые будут предложены для законодательства в области экономики, обозначат АТО Гагаузия как территориальную административную единицу со специальными полномочиями.

Методология

Группа экспертов анализирует законодательство в области экономики на национальном и региональном уровнях.

Собранная информация систематизируется в сводной таблице. Проводится анализ каждого нормативного акта, и определяются положения, подлежащие изменению.

На втором этапе разрабатываются соответствующие проекты законов и вносятся необходимые рекомендации.

Систематизированная информация с разработанными предложениями представляется на рассмотрение Рабочей группе.

Отображение национального законодательства

За период с февраля по апрель 2018 года группа экспертов провела анализ национальной законодательной базы и актов принятых властями АТО Гагаузия в области экономики, в результате которого на национальном уровне были определены – 2697 нормативных актов, которые регулируют деятельность в области экономики.

1. Законы о ратификации международных договоров - 16
2. Законодательные акты в данной области – 400 законов, 324 постановления, из которых 2 Меморандума, 4 Договора и один План действий
3. Правительственные нормативные акты - 1649
4. Нормативные акты министерств - 180
5. Решения Конституционного суда в данной области – 1286 из которых 85 постановлений и 43 решения.

Принимая во внимание огромный объем нормативных актов в области экономики, подлежащих анализу, экспертная группа пришла к выводу о необходимости рассмотрения только тех законодательных актов, которые непосредственно относятся к областям деятельности АТО Гагаузия. На этом этапе были проведены консультации с ответственными лицами в исполнительном комитете, при участии которых были конкретизированы приоритетные области для АТО Гагаузия.

После анализа всех документов в области экономики группа экспертов определила законодательные акты, в которых следует отразить АТО Гагаузия, исходя из возможностей и необходимости регулирования, которые были определены в результате консультаций с представителями властей Гагаузии.

Международные договоры не могут быть предметом вмешательства группы экспертов, эти документы послужили источником для лучшего понимания регулируемой сферы.

Правительственные решения и регламенты, как вторичные нормативные акты по организации исполнения законов, были оставлены для анализа и внесения изменений на втором этапе для вторичного регулирования в области экономики.

Акты министерств будут предметом обсуждений и изменений на третьем этапе для обеспечения внедрения новых принятых законов в области экономики.

Решения Конституционного суда позволили уяснить правильную трактовку конституционных положений в отношении норм в области экономики и послужили для группы экспертов источником вдохновения при разработке предложений по внесению поправок в законодательство в области экономики.

Взяв во внимание 400 законов регулирования в области экономики, которые явились предметом подробного анализа для определения степени изменений законодательства с целью конкретизации полномочий АТО Гагаузия, группа экспертов отметила что некоторые законы предоставили гагаузским властям возможность разрешения проблем в данной области. Например, закон № 534/1995 о концессиях устанавливает компетенцию для административно-территориальных единиц со специальным статусом.

Следует также отметить, что некоторые принятые, за последние годы, законы учитывают необходимость отдельного регулирования определенных полномочий, которые должны быть закреплены за властями АТО Гагаузия. Например:

- Закон № 142/2010 об энергоэффективности;
- Закон № 397/2003 о местных публичных финансах;
- Налоговый кодекс и т.д.

Эти примеры демонстрируют понимание Парламентом необходимости решения проблем регулирования и реализации полномочий АТО Гагаузия, решения которые можно отнести к результатам работы рабочей группы.

Однако, для определения законов, которые следует изменить, группа экспертов провела анализ деятельности в области экономики, фактически де-факто осуществляемой Исполнительным комитетом и Народным Собранием АТО Гагаузия, и приняла во внимание пожелания властей Гагаузии, в связи с чем было проведено несколько встреч с должностными лицами Исполнительного комитета и Народного Собрания. Также был учтен характер норм, способ отображения этого вопроса и его структура.

Группа экспертов также приняла во внимание нормы, установленные для местных публичных органов первого и второго уровня, а также положения о делегировании полномочий центральных органов власти властям местного уровня.

Исходя из вышесказанного, экспертная группа пришла к выводу, что на первом этапе необходимо конкретизировать компетенции публичных органов АТО Гагаузия в области экономики в 16 законах. Они относятся к:

1. Закон о жилье № 75/2015 (полномочия Народного Собрания и Исполкома)
2. Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности №181/2014
3. Кодекс автомобильного транспорта №150/2014
4. Закон о внутренней торговле №231/2010
5. Закон о защите растений и фитосанитарном карантине №228/2010
6. Закон о разрешении выполнения строительных работ №163/2010
7. Закон о частно-государственном партнерстве №179/2008

8. Закон о продвижении использования энергии из возобновляемых источников №10/2016

9. Закон о винограде и вине №57/2006

10. Закон о публичной службе коммунального хозяйства №1402/2002

11. Закон об экспроприации для общественно-полезных целей №488/1999

12. Закон об основах градостроительства и обустройства территорий №835/1996

13. Закон о концессиях №534/1995

14. Закон об автомобильных дорогах №509/1995

15. Закон о предпринимательстве и предприятиях №845/1992

Отображение законодательства АТО Гагаузия

Что касается законодательства АТО Гагаузия, группа экспертов провела всесторонний анализ компетенций властей АТО Гагаузия в области экономики, выделив полномочия Народного собрания, Исполнительного комитета и главы Гагаузии. Кроме того, группа экспертов проанализировала и выделила существующую нормативную базу на уровне АТО Гагаузия. Аналитический материал прилагается к настоящему отчету.

Следует отметить, что на региональном уровне, для оценки полномочий АТО Гагаузия в области экономики, Народное Собрание приняло 9 местных законов и 1 решение.

Таким образом, Народное Собрание регламентировало следующие сегменты экономики:

(1) 17 июля 2001 года Народным Собранием Гагаузии был принят Закон №46-XX/II «О фиксированном налоге».

(2) 26 июля 2013 года Народным Собранием Гагаузии был принят Закон №21-XIV/V «О специальном Фонде развития Гагаузии».

(3) 29 сентября 2006 года Народным Собранием Гагаузии был принят Закон №52-XXI/III «О предпринимательском патенте».

(4) 07 июля 2000 года Народным Собранием Гагаузии был принят Закон №15-IX/II «О лицензировании отдельных видов деятельности на территории Гагаузии (Гагауз Ери)».

(5) 09 августа 2016 года Народным Собранием Гагаузии был принят Закон №73-XXXIV/V «Об инвестициях».

(6) 01 декабря 2009 года Народным Собранием Гагаузии был принят Закон №30-XVIII/IV «О развитии малого и среднего предпринимательства в АТО Гагаузия».

(7) 29 апреля 2010 года Народным Собранием Гагаузии был принят Закон №47-XXVII/IV «О розничных рынках и ярмарках».

(8) 14 декабря 2001 года Народным Собранием Гагаузии был принят Закон №54-XXV/II «О потребительской кооперации».

(9) 25 сентября 2009 года Народным Собранием Гагаузии был принят Закон №25-XVI/IV «О размещении объектов игорного бизнеса на территории Гагаузии».

(10) 08 декабря 2017 года Народным Собранием Гагаузии был принят Закон №19-IX/VI «О принципах субсидирования сельскохозяйственных производителей АТО Гагаузия».

(11) 14 июля 2000 года Народное Собрание Гагаузии приняло Постановление №71-IX/II, которым было утверждено Положение «О представительстве АТО Гагаузия в хозяйственных обществах».

Из анализа положений нормативной базы АТО Гагаузия было установлено, что некоторые из них подвергаются контролю законности в административных судах, некоторые будучи признанные незаконными и противоречащими национальным законам. С этой точки зрения необходимо обеспечить полное согласование нормативной базы АТО Гагаузия с национальной законодательной базой.

В этом контексте следует отметить, что анализ региональных нормативных актов, развитие и реализация компетенций властей АТО Гагаузия, вытекающих из национальных положений, будет осуществляться на этапе разработки местных законов в области экономики.

Выводы

Область экономики является достаточно емкой и содержит огромное количество нормативных актов. Регулирующие меры для конкретизации областей полномочий властей Гагаузии должны осуществляться поэтапно.

Необходимо продолжение анализа нормативной базы в области экономики с целью выявления всех несоответствий между национальными законами и законом о особом правовом статусе Гагаузии, законодательства АТО Гагаузия с национальным законодательством в целях обеспечения комплексной гармонизации и полного соответствия законов.

Рекомендации

Группа экспертов рекомендует Рабочей группе запросить разработку изменений и дополнений законодательства в области экономики, чтобы конкретизировать полномочия властей АТО Гагаузия.

На первом этапе группа экспертов предлагает проанализировать и внести поправки в следующие законы:

1. В ст.8 Закона о жилье № 75/2015 (полномочия Народного Собрания и Исполкома)
2. В ст.24 Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности №181/2014
3. В ст.12-15 Кодекса автомобильного транспорта №150/2014)
4. Закон о внутренней торговле №231/2010
5. В ст.5 Закона о защите растений и фитосанитарном карантине №228/2010
6. В ст.21 Закона о разрешении выполнения строительных работ №163/2010
7. В ст.15 Закона о частно-государственном партнерстве №179/2008

8. В ст.16, 17 Закона о продвижении использования энергии из возобновляемых источников №10/2016
9. В ст.32/2 Закона о винограде и вине №57/2006
10. В ст.14,15 Закона о публичной службе коммунального хозяйства №1402/2002
11. В ст.6,7 Закона об экспроприации для общественно полезных целей №488/1999
12. В ст.7,15 Закона об основах градостроительства и обустройства территорий №835/1996
13. В ст.7, ч7 Закона о концессиях №534/1995
14. В ст.2,5 Закона об автомобильных дорогах №509/1995
15. В ст.20 Закона о предпринимательстве и предприятиях №845/1992

Отчет был подготовлен экспертами по правовым вопросам в рамках проекта «Оказание поддержки для эффективной реализации компетенций АТО Гагаузия в рамках конституционного поля Республики Молдова» (2016-2018)