Министерство юстиции
Республики Казахстан

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

ReedSmith
Driving progress
through partnership

НОРМОТВОРЧЕСТВО

Анализ передового мирового опыта и рекомендации для национального регулирования

Профессор Ярослав Кривой
Британский институт международного и сравнительного права

11 сентября 2018

Министерство юстиции Республики Казахстан

THE WORLD BANK IBRD • IDA

ReedSmith Driving progress through partnership

Краткое описание

- Методология, процесс, структура
- Выбор стран: Эстония, Франция, Грузия, Германия, Польша, Сингапур, Великобритания, США
- Глава о Казахстане и рекомендации
- Структура дискуссионной панели

Основы регуляторной политики государства

- Установление централизованного надзора за регуляторной реформой (институциональной структура, уполномоченный орган или должностное лицо, общие для всего правительства системы и стандарты, имплементация и надзор за реформой)
- Введение принципов и упорядоченных процедур нормотворчества (стандартизация, уменьшение фрагментации, использование единых электронных систем по инициированию, обсуждению, и оценке воздействия)

Министерство юстиции Республики Казахстан

THE WORLD BANK IBRD • IDA

ReedSmith Driving progress through partnership

Принципы нормотворчества

- Последовательность, предсказуемость и административная прозрачность
- Способствование саморегулированию и рыночной дисциплине
- Учёт мнения соответствующих заинтересованных сторон и возможные последствия для существующих правил;
- Затраты на регулирование не должны превышать предполагаемую выгоду
- Правила должны способствовать созданию конкурентного и инновационного климата.
- Принципы твердой обоснованности, прозрачности и пропорциональности

Министерство юстиции Республики Казахстан

THE WORLD BANK IBRD • IDA

ReedSmith Driving progress through partnership

Внедрение эффективного анализа нормативных правовых актов

- Пред-законодательный анализ (специальные комитеты, поддержка техническими подразделениями по проведению анализа, общественные чтения, Комиссия по законодательству Соединенного Королевства)
- Пост-законодательный анализ (затраты и выгоды, достижение целей, индикаторы прогресса)
- Снижение нормативно-правовой нагрузки (один вошёл – один вышел, рулить, но не грести, не-регулятивные меры, саморегуляция)

Вовлечение заинтересованных сторон и совершенствование подотчетности

- Консультации с заинтересованными сторонами на всех этапах («Зеленая книга», «Белая книга», «Синяя книга», электронные системы)
- Внедрение подхода, ориентированного на граждан (а не регуляторов)
- Более качественное разъяснение нормативных правовых актов (стиль написания актов, публикация разъяснительных записок, образовательные инициативы, результаты оценки регуляторного воздействия)

Потенциал для создания нормативных правовых актов высокого качества

- Организация последовательного планирования нормотворчества (долгосрочное планирование в соответствии с приоритетами, строгий график для различных этапов, гибкость системы)
- Эффективное использование технологий (интегрированная система для управления и контроля за выполнением стратегических и оперативных планов, краудорсинг, общественные петиции)
- Рост использования больших данных, искусственного интеллекта и прогнозирования (привлечение специализированных организаций, источники больших данных, защита)

Ярослав Кривой
kryvoi.net
y.kryvoi@biicl.org

Старший научный сотрудник в области международного экономического права Британского института международного и сравнительного права

Профессор права

Директор Форума инвестиционных договоров

Консультант по вопросом инвестиционных споров, международного и сравнительного права и реформ с использованием передового международного опыта

Выпускник Гарвардской школы права и Санкт-Петербургского государственного университета

11 сентября 2018
Астана, Казахстан

Министерство юстиции
Республики Казахстан

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

ReedSmith
Driving progress
through partnership

НОРМОТВОРЧЕСТВО

Рекомендации по совершенствованию национального регулирования

Ерлан Бузурбаев
Председатель Частного фонда «Фонд развития общественно-значимых инициатив»

ReedSmith
Driving progress
through partnership

11 сентября 2018
Астана, Казахстан

Министерство юстиции Республики Казахстан

THE WORLD BANK IBRD • IDA

ReedSmith Driving progress through partnership

Текущая ситуация

Этапы законотворчества		Ответств. ГО	Заключение
1) Планирование	- **Правовой мониторинг;** - **АРВ на действующее регулирование.**	МЮ МНЭ	не учитываются при планировании
2) Разработка	- **Концепция законопроекта;**		
	- **Экспертиза социально-экономических последствий** (паспорт законопроекта);	МЮ МНЭ	Не раскрыто содержание Сложная, формальная, дублирует АРВ
	- **Расчет** затрат или потерь государственного бюджета;	МФ, МНЭ	
	- **Научная правовая экспертиза**, в том числе экологическая;	МЮ, МЭ	Не связан с остальными документами по законопроекту
3) Согласование	- **АРВ** в отношении регуляторных инструментов*;	МНЭ	Не дает заключения о соответствии с научной точки зрения
	- **Заключение** НПП и Экспертных советов по вопросам предпринимательства;	МНЭ	Проводится не в полной мере
4) Принятие	- **Рекомендации** Общественных советов;	Все ГО	Проводится формально
	- **Отчет** по итогам публичного рассмотрения на портале «открытые НПА».	МИК, МЮ	Проводится формально
3) Реализация	- **Правовой мониторинг;**		Проводится формально
	- **АРВ на действующее регулирование.**	МЮ МНЭ	Проводится формально Не проводится

** касается преимущественно воздействия на бизнес*

Министерство юстиции Республики Казахстан

THE WORLD BANK IBRD • IDA

ReedSmith Driving progress through partnership

Общие выводы и рекомендации

Описание проблем, характерных для законодательства Казахстана

- Большая часть процедур проводится формально, что не позволяет достигать целей всех процедур;
- Процедуры не увязаны в единый процесс с общей логикой, проводятся несколькими ведомствами и решают ведомственные вопросы;
- При принятии управленческих и политических решений нарушается принцип соблюдения баланса интересов;
- Отдельные процедуры дублируют друг друга, что приводит к неэффективному использованию человеческих ресурсов;
- Очень низкий кадровый и экспертный потенциал государственных органов, в том числе отсутствие качественного обучения государственных служащих;
- Отсутствие заинтересованности граждан в участии в нормотворчестве;
- Непоследовательность регуляторной политики

Как следствие: **низкое качество законодательства, приводящее к отсутствию стабильности и неэффективному регулированию для экономических агентов**

Экспертные рекомендации

- Все процедуры законотворчества регламентировать в рамках единой процедуры АРВ, выстроенной по общей логике;
- Внедрить практику комплексного обучения государственных служащих всех уровней (включая политических) процедуре АРВ;
- Повысить эффективность всех существующих диалоговых площадок в рамках общей процедуры публичного обсуждения предусмотренной АРВ.

К чему приведет реализация рекомендаций

- Обязательные согласующие органы (МЮ, МНЭ, МФ) будут давать заключения по законодательным инициативам имея полную картину предлагаемого регулирования, что позволит более качественно оценивать необходимость регулирования и его последствия;

- Единая система обучения госслужащих по общим учебным программам компенсирует отсутствие профильного образования по законотворчеству (даже в ВУЗах не обучают нормотворчеству) и позволит единообразно организовать законопроектную деятельность. Также будет повышен кадровый потенциал государственных органов;

- Расчеты затрат бюджета, став составной частью АРВ, будут использоваться для сопоставления выгод и затрат от конкретного регулирования, включая затраты субъектов регулирования;

- Законотворческая практика, без ущерба для национальной правовой системы, будет приведена в соответствие со стандартами ОЭСР, куда Казахстан стремиться попасть;

- Средства государственного бюджета будут расходоваться эффективнее за счет сокращения дублирования процедур и повышения их эффективности.

Как станет после реформы

Процедура как есть	статус	Как будет
Правовой мониторинг	Включен в АРВ	В рамках единой процедуры АРВ в отношении действующего регулирования будет проводиться анализ законодательства на предмет его совершенствования, результаты которого будут являться основой для планирования
АРВ на действующее регулирование	Станет основой для планирования	
Концепция законопроекта	включена в форму АРВ	Указанные процедуры будут заменены на единую форму АРВ, содержащую все необходимые положения из действующих процедур
Экспертиза социально-экономических последствий (паспорт законопроекта)	Отменена	
Расчет затрат или потерь государственного бюджета	Включен в АРВ	
Научная правовая экспертиза, в том числе экологическая	Усовершенствована	Проведение научной правовой экспертизы имеет смысл только в случае если она будет давать оценку на предмет соответствия проектов теории права
АРВ в отношении регуляторных инструментов	Расширен на все регулирование	Процедура будет полностью приведена в соответствие с практикой стран ОЭСР
Заключение НПП и Экспертных советов по вопросам предпринимательства	Включены в АРВ, с объединением на единой диалоговой площадке	В рамках процедуры публичного обсуждения внутри процедуры АРВ будет выстроена единая диалоговая площадка с учетом реализации принципа соблюдения баланса интересов
Рекомендации Общественных советов		
Отчет по итогам публичного рассмотрения на портале «открытые НПА»		

Управление рисками

Риски

- Отсутствие политической воли на проведение реформы;
- Излишняя формализация и бюрократизация процедур АРВ;
- Неэффективность обучения госслужащих;
- Нежелание обязательных согласующих органов менять сложившийся порядок.

Минимизация рисков

- Для проведения реформ потребуется предварительно получить одобрение руководства АП и Правительства;
- Определение в качестве координирующего органа МНЭ с четким распределением функционала и разграничением компетенций всех согласующих органов;
- Организация обучения в соответствии с передовым мировым опытом, в том числе на базе Академии государственного управления;
- Донесение до указанных органов сути предлагаемых изменений и выгод для них.

Ерлан Бузурбаев
Национальный эксперт
erlan_buz@mail.ru
+77772167359

Ерлан Бузурбаев является председателем Частного фонда «Фонд развития общественно-значимых инициатив» и членом Президиума Ассоциации экологических организаций Казахстана.

Также Ерлан Бузурбаев занимает должность управляющего директора товарищества с ограниченной ответственностью «Оператор РОП», определенного Правительством Республики Казахстан как единого оператора расширенных обязательств производителей и импортеров (РОП).

До этого, Ерлан Бузурбаев был директором Департамента законодательства Министерства юстиции РК. Он принимал непосредственное участие в разработке ряда значимых законов, направленных на улучшение делового климата в Казахстане, осуществлял координацию и контроль в ряде серьезных законодательных реформ, для совершенствования регуляторной политики Республики Казахстан.

Министерство юстиции
Республики Казахстан

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

ReedSmith
Driving progress
through partnership

Rulemaking – the UK experience

Belinda Paisley
Partner of Reed Smith & Managing partner of Astana office

ReedSmith
Driving progress
through partnership

11 September 2018
Astana, Kazakhstan

Introduction

- Common law system - no written constitution
- Legislation, judge made case law and constitutional conventions
- Parliament is supreme law making authority, and common law defers to the intention of Parliament
- EU law takes precedence over national law (because of Brexit, UK remains subject to EU law only until 29 March 2019)
- Strength of UK rulemaking reflected in global rankings on the Rule of Law 2017/2018 index (11th of 113 countries)

Rulemaking

- 3 arms of government - executive, legislative and judiciary
- Legislative body is Parliament: House of Commons and the House of Lords
- Draft legislation (bill) passes through Parliament and receives confirmation by the Head of State
- Ministerial speeches can be used to interpret statutes

How to ensure high quality legislation?

- Parliamentary Business and Legislation Committee
- Law Commission
- Impact assessment
- Consultation with interest groups (Green Papers) e.g. online safety for internet users
- Select Committees e.g. Facebook data privacy scandal
- The Better Regulation Executive: guidance, circulars, explanatory notes, checklists, training
- Monitoring: Select Committees assess whether legislative objectives are met

Regulation

- Why? Transparency, predictability and administrative transparency
- Predictive cost-benefit analysis
- Regulation and alternatives
- Regulatory impact analysis
- Rulemaking by independent regulators

Best practice

- Ensuring sufficient pre-legislative scrutiny from across all affected government departments to decrease the volume of technical amendments to legislation later in the process
- Using Green and White papers as template consultation documents
- Ensure the legal instrument only lasts for as along as is necessary
- Create a code of best practice for legislative scrutiny
- Ensure that there are sufficient explanatory notes to assist with post-legislative scrutiny
- Independent law review and reform body (like the Law Commission)

ReedSmith
Driving progress
through partnership

Belinda Paisley
Partner
Reed Smith LLP
BPaisley@reedsmith.com
+44 (0)20 3116 3505

Belinda Paisley is a senior partner at Reed Smith, and the Managing Partner of the Reed Smith Astana Office. Belinda has extensive experience of dealing with United Kingdom administrative matters, including matters before the highest courts of the United Kingdom, and has acted in a number of legal reform projects.

Министерство юстиции
Республики Казахстан

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

ReedSmith
Driving progress
through partnership

Rulemaking in France

Lessons recently learned to improve the legislative and regulatory process

Daniel Kadar
Partner, Reed Smith Paris

ReedSmith
Driving progress
through partnership

11 September 2018
Astana, Kazakhstan

Introducing principles and coherent procedures of rulemaking

- Constitutional principles are to be followed in order to allow consistency, predictability and transparency
- Use of a joint database *« Légifrance »,* which should also group all guidelines originated by Independent authorities
- Put in place a robust *ex-ante* review through the Regulatory Impact Assessment (OSCAR)

Министерство юстиции Республики Казахстан

THE WORLD BANK IBRD • IDA

ReedSmith Driving progress through partnership

Post-legislative scrutiny and introducing citizens-focused approach

- The role of the French Constitutional council with the *Question Prioritaire de Constitutionalité*
- Using the internet to get citizens' feedback
- Parliamentary questions

Министерство юстиции Республики Казахстан

THE WORLD BANK IBRD • IDA

ReedSmith Driving progress through partnership

Consult stakeholders at all stages

- Study groups and digitalisation allow for increased consultation

Reduce the regulatory burden

- Monitoring implementation of legislation through regular review
- Monitoring regulatory and legislative inflation through regular control

Министерство юстиции Республики Казахстан

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

ReedSmith
Driving progress through partnership

Establish centralized oversight over regulatory reform

- The risk of uncontrolled inflation of guidelines from Independent Authorities

ReedSmith
Driving progress
through partnership

Daniel is a partner in the Paris office of Reed Smith

His practice areas are commercial law, liability, regulatory matters, court and cross-border litigation and international arbitration. He acts for clients in the fields of compliance and data protection, government contracts and government investigations (FCPA, UKBA, export control, etc.).

Daniel Kadar
Partner
+33 (0)1 76 70 40 00
dkadar@reedsmith.com

Министерство юстиции
Республики Казахстан

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

ReedSmith
Driving progress
through partnership

Rulemaking – the Singapore experience

Bernard Yee
Director at Resource Law LLC in alliance with Reed Smith

ReedSmith
Driving progress
through partnership

11 September 2018
Astana, Kazakhstan

Министерство юстиции Республики Казахстан

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

ReedSmith
Driving progress through partnership

Pre-legislative and post-legislative scrutiny

- Consultation with interested individuals, groups and industries. Narrow consultation if Bill affects a specific group; wider consultation where impact is wide.
- Seek expert and stakeholder input once problem is identified before drafting rules.
- Publish results of consultation.
- Monitor effectiveness of laws to ensure relevancy by collecting relevant data.

Citizen-focused approach

- Reaching Everyone for Active Citizenry@Home (REACH).
- Government agency to facilitate engagement and consultation with citizens.
- Regulate high-risk areas only.

Explanation of Regulations

- Different ways to explain regulations to different groups of people.
- Provide succinct and easy to read explanatory notes.
- Use question and answer format to explain regulations.

Министерство юстиции Республики Казахстан

THE WORLD BANK IBRD • IDA

ReedSmith Driving progress through partnership

Efficient use of technology

- REACH hosts online discussion forums.
- Database of rule making experience.
- Collect and collate data to determine effectiveness of regulations.

ReedSmith
Driving progress
through partnership

Bernard Yee
Director
ResourceLaw LLC
T: +65 6805 7378
M: +65 9272 6020
byee@resourcelawasia.com

Bernard Yee is an experienced Singapore litigator and dispute resolution practitioner, regularly appearing as counsel before courts and arbitral tribunals in Singapore on a wide range of contentious matters. These range from commercial disputes, such as individual and corporate insolvency actions (including cross border insolvency actions), to disputes involving specialist areas of law, such as admiralty and maritime, transportation, insurance (marine and non-marine), energy and international trade.

Bernard is a Fellow of The Singapore Institute of Arbitrators. He is a member of the Inquiry Panel constituted under the Legal Profession Act to inquire into professional complaints, as well as a committee member of the Maritime Law Association of Singapore. He is also a Notary Public and Commissioner for Oaths.

Rulemaking – the Estonian experience

Norman Aas

www.sorainen.com

This report is limited to introducing the legal system of Estonia and is not intended to evaluate other countries

Legal System in Estonia

- Estonia is part of Continental European legal system.
- The most important sources of law are legal instruments such as the Constitution, European Union law, international agreements, Acts and Regulations.
- Generally recognised principles and rules of international law are an inseparable part of the Estonian legal system.
- The Supreme Court, which is also the court of constitutional review, is authorised to declare legal instruments invalid if they are not in accordance with the Constitution or with legal instruments taking precedence over them.

The World Justice Project Rule of Law Index®

Road to systematic public engagement and better regulation in Estonia

2000 Public Information Act

2002 eRT – official publication portal 2002 of Estonian regulations

2005 Code of Good Engagement Practices

2007 Better Regulation Programme, e-Participation Webpage osale.ee

2011 Guidelines for Development of Legislative Policy until 2018, Information System for Draft Acts

2012 Estonia joins the Open Government Partnership, Renewed rules of legislative drafting (legislative itent), Impact Assessment Guidelines

2015 Renewed Better Regulation Programme (plan for reducing of legislation)

2018 Fundamentals of Legal Policy until 2030 (under discussion)

Norman Aas

Counsel at
Advokaadibüroo
SORAINEN AS
(Estonia)

Norman Aas is counsel at Sorainen, a prominent law firm in Estonia. Prior to joining Sorainen Norman held positions at the Estonian Prosecutor's Office and Ministry of Justice, and his roles at the Ministry of Justice included that of Secretary General responsible for coordinating the law-making process, directing the daily work of the ministry and the activities of institutions in the ministry's administrative field.

Министерство юстиции
Республики Казахстан

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

ReedSmith
Driving progress
through partnership

НОРМОТВОРЧЕСТВО

Комментарии для национального регулирования

Профессор Майдан Сулейменов
Директор Научно-исследовательского института частного права
Каспийского университета

ReedSmith
Driving progress
through partnership

11 сентября 2018
Астана, Казахстан

Понятие «Регуляторной Политики»

- Закрепление понятия «Регуляторной Политики»
- МЮ – ответственный орган по реализации регуляторной политики государства
- Привлечение и финансирование экспертов для нормотворческого процесса

11 сентября 2018
Астана, Казахстан

Министерство юстиции Республики Казахстан

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

ReedSmith
Driving progress through partnership

АРВ и планирование законопроектной работы

- Необходимость отмены правового мониторинга
- Вопросы 5-летнего планирования законопроектной работы
- Привлечение экспертов-ученных к АРБ

Министерство юстиции Республики Казахстан

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

ReedSmith
Driving progress through partnership

Анализ НПА

- Практика пред-законодательного анализа
- Анти-коррупционная экспертиза
- Необходимость пост-законодательного анализа

11 сентября 2018
Астана, Казахстан

Сулейменов Майдан Кунтуарович
Профессор права
m.suleymenov@cu.edu.kz

Директор Научно-исследовательского института частного права Каспийского общественного университета

Председатель Казахстанского Международного Арбитража, член Правления Ассоциации юристов нефтегазовой отрасли и Правления Казахстанской ассоциации юристов, член Международного Совета при Верховном Суде РК.

За участие в разработке проекта Конституции Республики Казахстан (в качестве научного руководителя группы экспертов) награжден орденом «Курмет» (1999 г.). В 2016 году был награжден орденом «Парасат» за внесение большого вклада в развитие и умножение духовного и интеллектуального потенциала Республики, и за активную деятельность по защите прав человека и его социальных интересов.

11 сентября 2018
Астана, Казахстан

ABU DHABI
ATHENS
AUSTIN
BEIJING
CENTURY CITY
CHICAGO
DUBAI
FRANKFURT
HONG KONG
HOUSTON
KAZAKHSTAN
LONDON
LOS ANGELES
MIAMI
MUNICH
NEW YORK
PARIS
PHILADELPHIA
PITTSBURGH
PRINCETON
RICHMOND
SAN FRANCISCO
SHANGHAI
SILICON VALLEY
SINGAPORE
TYSONS
WASHINGTON, D.C.
WILMINGTON

Reed Smith is a dynamic international law firm, dedicated to helping clients move their businesses forward.

Our belief is that by delivering smarter and more creative legal services, we will not only enrich our clients' experiences with us, but also support them in achieving their business goals.

Our long-standing relationships, international outlook, and collaborative structure make us the go-to partner for the speedy resolution of complex disputes, transactions, and regulatory matters.

For further information, please visit reedsmith.com

This document is not intended to provide legal advice to be used in a specific fact situation; the contents are for informational purposes only.
"Reed Smith" refers to Reed Smith LLP and related entities. © Reed Smith LLP 2018

reedsmith.com

ReedSmith
Driving progress
through partnership