



## **О Концепции совершенствования разрешительной системы в Республике Казахстан на 2009-2011 годы**

Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 ноября 2008 года № 1100

Во исполнение постановления Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2008 года № 246 "Об утверждении Плана мероприятий по исполнению Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 6 февраля 2008 года "Повышение благосостояния граждан Казахстана - главная цель государственной политики" Правительство Республики

Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ** :

1. Одобрить прилагаемую Концепцию совершенствования разрешительной системы в Республике Казахстан на 2009-2011 годы (далее - Концепция).
2. Утвердить прилагаемый План мероприятий по реализации Концепции (далее - П л а н ) .
3. Центральным и местным исполнительным органам Республики Казахстан обеспечить своевременное выполнение мероприятий, предусмотренных Планом.
4. Настоящее постановление вводится в действие со дня подписания.

*П р е м ь е р - М и н и с т р*

*Республики Казахстан*

*К. Масимов*

О д о б р е н а

постановлением

Правительства

Р е с п у б л и к и

К а з а х с т а н

от 27 ноября 2008 года № 1100

### **Концепция совершенствования разрешительной системы в Республике Казахстан на 2009-2011 годы**

Астана, 2008 год

#### **Содержание**

- 1 . В в е д е н и е
2. Цели и задачи Концепции совершенствования разрешительной системы в Республике Казахстан на 2009-2011 годы
3. Анализ современного состояния в сфере разрешительной системы
  - 3.1. Анализ в области лицензирования

- 3.2. Анализ в области сертификации и аккредитации
4. Мировой опыт совершенствования разрешительной системы
5. Направления и механизмы реализации Концепции
  - 5.1. Инвентаризация и пересмотр разрешительных документов
  - 5.2. Унификация законодательства в области разрешительной системы
  - 5.3. Упрощение процедуры выдачи разрешительных документов
  - 5.4. Внедрение альтернативных форм регулирования
  - 5.5. Совершенствование политики в области сертификации и аккредитации
6. Ожидаемые результаты

## **Введение**

**Сноска. Введение с изменениями, внесенными постановлением Правительства РК от 14.04.2010 N 303.**

Развитый предпринимательский сектор - это основа экономики любой страны. В развитых странах удельный вес малого и среднего бизнеса в ВВП достигает до 60-80 % , тогда как в Казахстане данный показатель составляет порядка 30 %. В этой связи в настоящее время в Республике Казахстан осуществление государственной политики проходит в русле укрепления позиций бизнеса, и как следствие, укрепления экономической безопасности страны.

В Казахстане заложены фундаментальные основы для ускоренной модернизации отраслей экономики, приняты стратегические документы, такие как Стратегия индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003-2015 годы и другие акты. В целом формирование общей системы, направленной на ускоренную модернизацию экономики завершено.

В сфере малого и среднего бизнеса занято более 90 % предпринимателей, поэтому успешность экономического и социального развития решающим образом зависит от способности государства последовательно и решительно проводить работу по снижению административной нагрузки на бизнес, дальнейшему упрощению разрешительной системы. Совместно с бизнес-сообществом проводится широкомасштабная работа по снижению административных барьеров для ведения бизнеса, которая позволит существенно улучшить деловой климат в стране.

Вместе с тем, в Казахстане, как и во многих странах, независимо от уровня их развития, существует проблема 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 и издержки предпринимателей, ограничивают их доступ на рынок,

сдерживают развитие бизнеса, ухудшают бизнес-среду и способствуют коррупции. Административные барьеры являются одной из причин появления теневого сектора экономики.

В Казахстане проблемным вопросом является то, что через разрешительную систему регулируется практически весь спектр видов экономической деятельности.

К разрешительным документам относятся документы, выдаваемые субъекту частного предпринимательства в одном из следующих видов: лицензия, разрешение, свидетельство об аккредитации, сертификации, регистрации.

Разрешение - документ, выданный уполномоченным органом, подтверждающим соответствие юридического или физического лица или объекта на момент проверки требованиям, в основном технического характера, установленным законодательством для разового или многоразового выполнения определенной операции.

Главой государства в своем послании народу Казахстана от 6 февраля 2008 года "Повышение благосостояния граждан Казахстана - главная цель государственной политики" поручено Правительству "в рамках административной реформы решительно снизить административную нагрузку на бизнес, провести дальнейшее упрощение разрешительной системы, прежде всего лицензирования, сертификации, аккредитации".

В условиях конкурентной экономики функции и ответственность каждого участника рынка должны быть четко определены. Задачей государства является создание благоприятных условий для развития бизнеса при обеспечении соблюдения закона и интересов всего общества.

Соответственно, требуется хорошо продуманная и организованная политика со стороны государства, основанная на успешном зарубежном опыте и направленная на оптимизацию разрешительной системы. Для решения данной задачи требуется системный подход к определению направлений и мер по оптимизации разрешительной системы и упрощению разрешительных процедур. Тем самым будет определена конкретная стратегия совершенствования разрешительной системы.

## **2. Цели и задачи Концепции совершенствования разрешительной системы в Республике Казахстан на 2009-2011 годы**

Основными целями Концепции совершенствования разрешительной системы в Республике Казахстан на 2009-2011 годы (далее - Концепция) являются снижение административной нагрузки на бизнес и упрощение разрешительной системы.

Достижение указанных целей обеспечит широкий доступ предпринимателям к отдельным регулируемым видам деятельности, улучшение бизнес-среды.

В рамках Концепции будет проведена работа по совершенствованию

разрешительной системы путем определения перечня разрешительных документов законом, существенному сокращению числа разрешительных документов, упрощению требований и процедур их выдачи.

Задачами Концепции являются:

проведение инвентаризации всех видов разрешительных документов;  
пересмотр и оптимизация разрешительных документов;  
выработка государственной политики в области лицензирования, сертификации и аккредитации, направленная на устранение существующих издержек бизнеса;  
упрощение разрешительных процедур и приведение данных процедур к международной практике путем предоставления непосредственного доступа к электронным услугам;  
обеспечение эффективного взаимодействия государственных органов с общественными объединениями предпринимательства для достижения вышеуказанных целей;  
широкое использование альтернативных форм регулирования предпринимательской деятельности, таких как добровольная сертификация и аккредитация, страхование гражданско-правовой ответственности, регулирование посредством технических регламентов.

### **3. Анализ современного состояния в сфере разрешительной системы**

#### **3.1. Анализ в области лицензирования**

По данным ежегодного издания "Ведение бизнеса" (Doing Business Report), опубликованного Всемирным банком, в 2009 году из 181 страны мира, охваченных данным изданием, по индексу "свобода ведения бизнеса" Казахстан будет находиться на 70 месте, по показателю в сфере "лицензирование" - на 175 месте. При этом имеется в виду, что данный показатель учитывает разрешения только в сфере строительства.

Введенный в действие в августе 2007 года Закон Республики Казахстан "О лицензировании" в новой редакции (далее - Закон) обеспечил определенный прогресс в оптимизации системы лицензирования. По оценке зарубежных экспертов, Законом сокращена выдача лицензий около 240 тыс. предпринимателям, что позволило казахстанскому бизнесу сэкономить порядка 80,0 млн. долларов США, без снижения доходов государственного бюджета от недопоступления лицензионных сборов.

Законом установлены:

исчерпывающий перечень видов и подвидов деятельности, подлежащих лицензированию. По ранее действовавшему закону данный перечень определялся на уровне подзаконных актов и постоянно увеличивался;

отменено действие лицензии по территориальной сфере: теперь лицензия действует на всей территории страны, за небольшим исключением в особых случаях; сокращено количество лицензируемых видов и подвидов деятельности; упрощена процедура согласования выдачи лицензии с надзорными органами, она должна осуществляться по принципу "одного окна". Для этого в компетенцию лицензиаров входит оказание электронных услуг с применением информационных систем;

внедрен принцип "молчание знак согласия", предусматривающий автоматическое получение права заявителя на осуществление лицензируемого вида деятельности в случае неполучения ответа от лицензиара по истечении установленного срока.

В данной норме заложена процедура "самосертификации" предпринимателя установленным квалификационным требованиям, что соответствует международным стандартам.

В Казахстане совершенствование системы лицензирования осуществляется в рамках проводимой административной реформы, в ходе которой в течение 2004-2007 годов в три раза сократилось количество лицензируемых видов деятельности, осуществлена децентрализация функций лицензирования по отдельным видам деятельности в сфере строительства, сельского хозяйства, образования, здравоохранения.

Несмотря на ранее проведенные меры и достигнутые результаты, на сегодняшний день количество видов деятельности, требующих получения разрешительных документов остается крайне высоким.

Также не произошло упрощения процедуры лицензирования, предусмотренного Законом.

Правоприменительная практика показала, что отдельные нормы Закона требуют конкретизации и разработки механизмов реализации.

Как показал анализ, не действует принцип "одного окна", исключаящий непосредственный контакт предпринимателя с государственными органами и должностными лицами государственных органов. В связи с недостаточным уровнем координации лицензиаров с органами в области охраны окружающей среды, ядерной, радиационной, промышленной, противопожарной безопасности, государственного энергетического надзора, санитарно-эпидемиологической службы отсутствует механизм согласованного взаимодействия этих органов при согласовании заключения о выдаче или невыдаче лицензий.

До настоящего времени лицензиарами не оказываются электронные услуги с применением информационных систем, предусмотренные Законом "О лицензировании", отмечается низкий уровень готовности ведомственных информационных систем лицензиаров к предоставлению услуг в электронном виде, не проводится обучение специалистов по оказанию электронных услуг, не внедрена система электронного

лицензирования, отсутствуют административные регламенты государственных органов в сфере лицензирования, нет доступа заинтересованным органам, бизнес-сообществам и предпринимателям к необходимой информации по вопросам лицензирования.

Все эти факторы препятствуют внедрению принципа "одного окна" при выдаче лицензий, усложняют процедуру лицензирования, затягивают сроки выдачи лицензий. Порядок получения лицензии остался в основе своей прежним, заявка на получение лицензии состоит из значительного пакета документов, содержащих сведения, не имеющие прямого отношения к целям и принципам лицензирования.

Требуют конкретизации принципы и процедуры лицензирования, и соответственно, целесообразность лицензирования некоторых общераспространенных видов деятельности, не регламентирована деятельность филиалов и представительств иностранных юридических лиц, затруднено осуществление лицензионного контроля филиалов юридических лиц, не утверждены перечень органов-лицензиаров, единая форма заключения о соответствии заявителя предъявляемым квалификационным требованиям.

Перечень лицензируемых видов и подвидов деятельности является обширным по сравнению не только с развитыми странами, но и странами СНГ. В настоящее время в Казахстане к лицензируемым относятся 349 видов и подвидов деятельности. Между тем в Российской Федерации лицензируется порядка 100 видов, Кыргызстане - 36 видов, Молдове - 50 видов деятельности. В Грузии лицензируется 86 видов, Венгрии - 7 видов, в европейских странах - в среднем 10-12 видов деятельности.

Кроме лицензирования к элементам разрешительной системы отнесены аккредитация, сертификация, разрешения, согласования.

Процедуры выдачи разрешительных документов во многих случаях дублируются, особенно в процессе согласования выдачи лицензий и постлицензионного контроля.

На сегодняшний день существует тенденция к увеличению лицензиарами лицензируемых видов деятельности, а также детализация подвидов деятельности в рамках отдельных видов деятельности путем дробления видов на подвиды (например, в сфере оборота лома цветных и черных металлов, ядовитых веществ, фармацевтической деятельности, образования и др.), вследствие чего соответствующие подзаконные акты подлежат переутверждению. Тем самым не обеспечивается стабильность квалификационных требований.

Несовершенство законодательства о лицензировании, в свою очередь, отражается на качестве и количестве принятых подзаконных актов, число которых составило более 70 актов, а также большим количеством ведомственных нормативных актов, инициируемых самими государственными органами и подведомственными им структурами.

Анализ нормативных правовых актов показал, что в наибольшей степени совершенствованию и оптимизации подлежат правила лицензирования и

квалификационные требования, предъявляемые к отдельным видам деятельности. Правила лицензирования и квалификационные требования должны быть пересмотрены в целях исключения избыточных норм, не имеющих прямого отношения к целям и принципам лицензирования, а ведомственные акты - упряднены, так как приказы, инструкции создают дополнительную разрешительную систему, обуславливающую как выдачу лицензий, так и последующую лицензионную деятельность.

В нормативных правовых актах, регулирующих разрешительную систему, отмечается наличие множества бланкетных норм. Многие нормы правил лицензирования и квалификационных требований дублируют как Закон "О лицензировании", так и отраслевые законы, некоторые из них принимаются без достаточного обоснования оценки воздействия их на социально-экономическую среду. Недостаточно проработан механизм постлицензионного контроля.

Для получения разрешительных документов установлены нечеткие квалификационные требования, предъявляемые как к субъекту, так и к объекту предпринимательства. Такая ситуация создает условия для развития коррупции и произвола должностных лиц государственных органов.

Существующая лицензионно-разрешительная система характеризуется как продолжение советской системы, когда нужно было получать разрешение практически на каждую отдельную операцию или вид деятельности. Несмотря на усилия руководства страны по активному продвижению рыночных реформ, разрешительная система является тормозом развитию всей экономики.

В условиях глубоких и быстроменяющихся экономических и социальных условий имеющиеся недостатки законодательной базы в области лицензирования оказываются препятствием в развитии бизнеса, создавая административные барьеры.

Несовершенство законодательной базы, избыточное лицензирование, нечеткая, непрозрачная лицензионная система, административные барьеры наряду с низкой эффективностью регулирования со стороны органов-лицензиаров затрудняют доступ бизнеса к некоторым видам деятельности, сдерживают рост количества субъектов малого и среднего бизнеса и соответственно, налоговых поступлений в бюджет.

Таким образом, существует ряд вопросов, требующих проработки для дальнейшего совершенствования системы лицензирования.

1. Дальнейшее совершенствование законодательства Республики Казахстан о лицензировании, конкретизация принципов лицензирования, разработка механизма работы по принципу "одного окна", оптимизация лицензируемых видов деятельности, определение законом перечня разрешительных документов, обеспечение стабильности квалификационных требований.

2. Существенное (более чем в два раза) сокращение разрешительных документов.

3. Обеспечение координации и внедрение механизма согласованного взаимодействия заинтересованных органов при выдаче лицензий.

4. Внедрение электронных услуг в сфере разрешительной системы, внедрение системы электронного получения разрешительных документов в режиме реального времени.

5. Создание электронного реестра разрешительных документов.

Для решения данных вопросов необходимо продолжать работу по устранению дублирующих норм в нормативных правовых актах в области лицензирования, а также дальнейшей оптимизации количества лицензируемых видов деятельности, упрощению процедуры выдачи разрешительных документов.

Значительную часть проблем можно снять, приблизив систему лицензирования к международной практике.

### **3.2. Анализ в области сертификации и аккредитации**

В настоящее время в республике обязательной сертификации подлежит более 1000 наименований продукции, что существенно ниже от аналогичных перечней стран СНГ (в Российской Федерации - 5000, Киргизии - 3800).

Обязательная сертификация - сертификация товаров, включенных в перечень товаров, подлежащих обязательной сертификации на соответствие обязательным требованиям стандарта или иного нормативного документа, обеспечивающим их безопасность для жизни, здоровья людей, имущества граждан и окружающей среды.

В Казахстане, начиная с 2000 года, процедуры сертификации переданы в конкурентную среду. В настоящее время функционирует 200 органов по подтверждению соответствия, 500 испытательных лабораторий и 400 метрологических служб.

Перечень продукции, подлежащих обязательной сертификации утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 апреля 2005 года № 367 "Об обязательном подтверждении соответствия продукции в Республике Казахстан". Обязательной сертификации подлежит как продукция, выпускаемая в обращение на территории Республики Казахстан, так и продукция, производимая за пределами республики и ввозимая на территорию страны.

В настоящее время отменена сертификация всех видов услуг.

Кроме того, с принятием технических регламентов вышеуказанный перечень будет сокращаться. Планом разработки технических стандартов на 2007-2009 годы планируется разработка порядка 117 технических регламентов.

Основной целью аккредитации в области оценки соответствия является оценка технической компетентности лабораторий, органов по подтверждению соответствия субъекта соответствующим стандартам. В международной практике аккредитация заключается в изучении документов субъекта, исследовании его по месту нахождения на предмет соответствия информации, содержащейся в документах, фактическому



состоянию, а также последующем постаккредитационном контроле. Указанное нашло отражение в Законе Республики Казахстан "Об аккредитации в области оценки соответствия" от 5 июля 2008 года. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 августа 2008 года № 773 органом по аккредитации определено ТОО "Национальный центр по аккредитации".

Казахстан в 2008 году значительно продвинулся в совершенствовании нормативной правовой базы, благоприятной для ведения бизнеса. Однако, низкий рейтинг страны по созданию условий для ведения бизнеса требует разработки и реализации стратегии совершенствования разрешительной системы. В этом контексте важно учесть не только политику регулирования, а также и методы, применяемые для разработки и проведения такой политики.

#### **4. Мировой опыт совершенствования разрешительной системы**

Нормативная правовая база, регулирующая предпринимательскую деятельность, строится на основе законодательно определенных форм регулирования, включая выдачу разрешительных документов.

Государственное регулирование деятельности посредством выдачи разрешительного документа осуществляется только в том случае, если деятельность или действие субъекта предпринимательства непосредственно связаны с крайне высокой доказанной опасностью для жизни и здоровья людей и окружающей среды.

В странах Европейского союза (ЕС) отсутствует специальное законодательство в области лицензирования. Лицензионные отношения регулируются в разных странах разными отраслевыми законами, также различается и определение отраслей и видов деятельности, подлежащих лицензированию. Но на сегодняшний день, на уровне ЕС принята Директива о дерегулировании, направленная на сокращение регулируемых видов деятельности на уровне стран-членов ЕС.

Для юридических лиц законодательно установлены квалификационные требования, касающиеся защиты здоровья людей и окружающей среды.

Как правило, в развитых странах применяются два вида процедур выдачи разрешительных документов: упрощенная и стандартная.

Во многих странах мира лицензируется лишь 5-10 видов деятельности: в основном в таких сферах деятельности, как привлечение средств населения, здравоохранение, фармацевтическая и химическая индустрия (производство опасных материалов и их реализация), строительство.

Основными тенденциями в ведущей мировой практике по реформе разрешительной системы являются:

сокращение числа разрешительных документов, утверждение их перечня законами; четкая регламентация требований, предъявляемых к процедуре выдачи

разрешительных документов;  
четкое определение квалификационных требований;  
осуществление оценки соответствия квалификационным требованиям  
независимыми экспертами;  
четкое определение сроков действия и видов разрешительных документов;  
упрощение процедур получения разрешительных документов путем применения  
информационных технологий;  
электронная выдача разрешительных документов, в том числе ведение  
электронного учета выданных документов с бесплатным доступом в режиме "он-лайн";

отзыв разрешительного документа только в судебном порядке.

В качестве положительных результатов реформирования системы лицензирования  
можно отметить следующее.

В Нидерландах сокращение процедур лицензирования обеспечило значительную экономию государственных средств. Реализуемая Министерством финансов Нидерландов программа по сокращению бюрократических процедур позволила сэкономить ежегодно 2,0 млрд. долларов США. К 2007 году экономия средств достигла 4,5 млрд. долларов США и составила четверть средств, направленных на усовершенствование системы лицензирования пятью годами ранее.

Кроме того, в Нидерландах постепенная отмена избыточного лицензирования сопровождалась передачей функций регулирования бизнес-ассоциациям, осуществлялся мониторинг реформ.

В странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) упрощение процедур лицензирования осуществлялось путем введения электронного лицензирования (установление единой формы разрешительных документов, электронная подача заявок на их получение, электронный реестр разрешительных документов), а также выдача разрешительных документов в режиме "он-лайн" (Великобритания, Бельгия, Италия, Мексика, Новая Зеландия).

В Мексике при создании электронного реестра лицензий в ходе инвентаризации разрешительных документов было упразднено более 80 % лицензий на санитарную деятельность.

В Индии в результате радикальной реформы разрешительной системы произошло значительное сокращение лицензируемых отраслей - с 52 до 5, объем ВВП вырос с 3,5 % до 6 - 7 % в год.

Южная Корея является одним из самых ярких мировых примеров сокращения государственного регулирования. В 90-х годах прошлого столетия объем промышленного производства в Южной Корее начал снижаться, экономика страны теряла конкурентоспособность вследствие чрезмерного государственного регулирования предпринимательской деятельности. По поручению президента страны

каждое ведомство провело инвентаризацию нормативных правовых актов в своей сфере деятельности, в том числе по выдаче разрешительных документов. После проведения инвентаризации президент поручил каждому ведомству отменить (на свой выбор) как минимум 50 % из выявленных на момент инвентаризации в 1998 году 11125 нормативных правовых актов, регулировавших предпринимательскую деятельность. По оставшимся 50 % нормативным правовым актам каждое ведомство было обязано доказать необходимость поддержания в силе каждого акта. На сегодняшний день Южная Корея является 11-ой экономикой в мире.

Правительство Кыргызстана планирует в 2008-2009 годах провести полную инвентаризацию разрешительных документов и более чем на половину сократить их  
ч и с л о .

Таким образом, в международной практике отмечена тенденция к значительному сокращению видов деятельности и операций, осуществление которых обусловлено получением разрешительных документов. Также установлены требования в отношении осуществления предпринимательской деятельности за счет введения единых режимов выдачи разрешительных документов.

На основе обобщения передового мирового опыта целесообразно:  
обеспечение качества нормативных правовых актов в области разрешительной системы путем проведения их полной инвентаризации;  
унификация требований к разработке и содержанию нормативных правовых актов, утверждающих квалификационные требования к осуществлению регулируемых видов деятельности ;

применение проверочных листов для выдачи каждого вида разрешительного документа ;

ведение электронных реестров разрешительных документов;  
замена государственного регулирования гибкими стандартами безопасности продукции ;

постепенная передача бизнес - ассоциациям или самим предпринимателям отдельных функций регулирования (саморегулирование);  
упрощение регулирования .

Реформа регулирования содействует повышению эффективности экономики. Однако влияние на темпы экономического роста оценить сложно. Анализ, проведенный ОЭСР, предполагает, что ее влияние может быть значительным лишь по истечении нескольких лет. Например, после либерализации требований в сфере авиаперевозок в Европе было выдано 800 новых лицензий. Развитие конкуренции повлияло на снижение тарифов, так в США тарифы снизились на одну треть. В сфере телекоммуникаций тарифы в Великобритании снизились на 63 %, Японии - на 41 %, Финляндии - на 66 %. Занятость увеличилась на 10 %.

В последние годы многие страны приступили к реформированию разрешительной

системы. Лидирующими странами по созданию условий для легкости ведения бизнеса в 2008 году стали Египет, Хорватия, Гана, Грузия, Колумбия, Саудовская Аравия, Кения, Китай, Болгария, Молдова. В этих странах за сравнительно короткий период в несколько раз сокращены время и расходы на открытие бизнеса, значительно ослаблены административные барьеры при получении разрешения на строительство, выдача многих разрешительных документов осуществляется по принципу "одного окна", что обеспечило рост малого бизнеса, приток инвестиций.

Как показал обзор зарубежного опыта, в последние годы более 50 стран провели широкомасштабные и фундаментальные реформы систем государственного регулирования предпринимательской деятельности.

В процессе реформирования широко применялся метод "гильотины" с целью оценки и подтверждения соответствия каждого нормативного правового акта и разрешительного документа определенным целям, принципам, требованиям. Нормативные акты и разрешительные документы, которые не соответствовали перечисленным требованиям, были отменены или упрощены квалификационные требования. Данная работа проводилась с участием всех заинтересованных сторон - государственного и частного секторов, включая общественные слушания, средств массовой информации.

"Гильотина" предусматривает пересмотр в течение небольшого срока большого количества регулирований и выявление тех, которые являются экономически неэффективными, нецелесообразными, увеличивают издержки государства, предприятий, граждан. Внедрение такой стратегии быстрого дерегулирования позволит уменьшить регулятивную нагрузку на субъекты хозяйственной деятельности, а также сократить количество экономически нецелесообразных нормативных правовых актов.

Согласно принципам "гильотины", Правительство по истечении определенного срока, утвердит только те нормативные правовые акты, которые будут обоснованы с точки зрения необходимости для регулирования предпринимательской деятельности. Обоснования должны будут строиться на основе анализа регулятивного воздействия разрешительных документов, т.е. оценки положительных и отрицательных сторон воздействия на общество и введения того или иного регулирующего документа.

Во всех этих странах результаты реформ и их эффективность напрямую зависели от обеспечения политической поддержки на самом высоком уровне и противостоянии давлению со стороны ведомств, направленном на сохранение сфер и инструментов регулирования, а также проведения полной инвентаризации нормативных правовых актов в области регулирования предпринимательской деятельности. Полная инвентаризация способствовала формированию электронных реестров всех действующих разрешительных документов, обеспечила прозрачность разрешительной системы.

## 5. Направления и механизмы реализации Концепции

Приоритетной задачей государства является создание благоприятных условий для развития бизнеса при точном и неуклонном соблюдении законодательства и интересов **в с е г о о б щ е с т в а .**

Правительством Республики Казахстан определены следующие основные приоритеты при дальнейшем реформировании разрешительной системы. Это:  
повышение качества оказания государственных услуг;  
сокращение административной нагрузки на предпринимательскую деятельность и наведение порядка в сферах, где присутствует избыточное государственное **в м е ш а т е л ь с т в о ;**

продолжение развития элементов "электронного правительства", прежде всего обеспечение широкого предоставления государственных услуг с применением информационно-коммуникационных **т е х н о л о г и й .**

Реформирование разрешительной системы должно обеспечить получение конкретного экономического эффекта - это создание новых предприятий и рабочих мест, увеличение налоговых поступлений, увеличение доли малого и среднего бизнеса **в В В П с т р а н ы .**

В рамках реализации Концепции необходима выработка принципиально новых подходов ко всей разрешительной системе, прежде всего к лицензированию, **с е р т и ф и к а ц и и , а к к р е д и т а ц и и .**

С учетом мирового опыта совершенствование разрешительной системы должно осуществляться на основе следующих основных принципов и подходов:

**ц е л е с о о б р а з н о с т ь р е г у л и р о в а н и я ;**  
поддержание приемлемого уровня защиты жизни и здоровья людей и охраны **о к р у ж а ю щ е й с р е д ы ;**

четкая регламентация перечня разрешительных документов и процедур их выдачи исключительно **з а к о н о д а т е л ь н ы м и а к т а м и Р е с п у б л и к и К а з а х с т а н ;**

максимально упрощенный доступ к видам деятельности, отнесенным к сфере государственного регулирования и выдачи разрешительных документов;

либерализация требований, предъявляемых к регулируемым видам деятельности;

транспарентность разрешительных процедур и квалификационных требований;

эффективность взаимодействия всех заинтересованных государственных органов с **п р е д п р и н и м а т е л ь м и и и х а с с о ц и а ц и я м и ;**

четкое разграничение и исключение дублирования полномочий государственных **о р г а н о в в п р о ц е д у р а х в ы д а ч и р а з р е ш и т е л ь н ы х д о к у м е н т о в ;**

непрерывность, последовательность и комплексность реализации поставленных **з а д а ч , м о н и т о р и н г р е а л и з а ц и и п р и н я т ы х р е ш е н и й ;**

**р а з в и т и е и н с т р у м е н т о в с а м о р е г у л и р о в а н и я б и з н е с а ;**

устранение административных барьеров, препятствующих развитию бизнеса, экономическая эффективность мероприятий по их устранению; оптимизация разрешительной системы; использование мирового опыта по совершенствованию разрешительной системы. Для решения поставленных задач будут реализованы меры, представленные далее.

### **5.1. Инвентаризация и пересмотр разрешительных документов**

Невозможно решить проблему совершенствования разрешительной системы до тех пор, пока не определены масштабы предстоящей работы. Можно отметить, что в настоящее время нет ни одного вида предпринимательской деятельности, для осуществления которого не потребовалось бы получение хоть одного разрешительного документа. Регулирование предпринимательской деятельности осуществляется путем установления новых требований и видов разрешительных документов, число которых продолжает увеличиваться.

На сегодняшний день отсутствует полная информация о количестве выданных разрешительных документов, целей их выдачи, затрат государства на их выдачу, а также затрат предпринимателей на их получение.

Исходя из этого, первоначальная задача Правительства в процессе реформирования разрешительной системы состоит в проведении комплексной инвентаризации всех разрешительных документов.

Инвентаризация будет проведена самими ведомствами с привлечением независимых экспертов и отраслевых объединений предпринимателей. В результате проведения инвентаризации будет составлен перечень всех разрешительных документов.

Данный перечень станет основой для пересмотра всех разрешительных документов. На весь период проведения пересмотра будет объявлен мораторий на введение каких либо новых разрешительных документов.

Инвентаризация также станет основой процесса мониторинга результатов реформирования разрешительной системы и обеспечит более широкую общественную поддержку данной реформы.

Пересмотр разрешительных документов станет второй важной задачей в процессе реализации реформы и будет проведен на основании следующих подходов и критериев:

целесообразность выдачи разрешительного документа (какую проблему решает соответствующий разрешительный документ: предотвращение крайне высокой опасности для жизни и здоровья людей и окружающей среды, величина проблемы, аргументы, возможность сокращения целевой группы предпринимателей); отмена дублирующих разрешительных документов;



Предусматривается дальнейшее совершенствование законодательства в области разрешительной системы в части, касающейся оптимизации перечня лицензируемых видов деятельности, упрощения процедур выдачи разрешительного документа, формата заявления на его получение, определения содержания квалификационных требований, предъявляемых к регулируемым видам деятельности.

В Законе Республики Казахстан "О лицензировании" дано определение понятия "лицензия", равнозначное разрешению. Эти термины должны быть четко разграничены. В связи с этим, будет дано определение понятию "разрешение", утверждены перечни видов лицензий и разрешений.

Понятие "разрешение" будет включено в перечень видов государственного администрирования как одна из его форм.

Предполагается исключение полномочия Правительства по утверждению правил лицензирования для занятия отдельными видами деятельности.

При этом будут разработаны механизмы реализации основных принципов разрешительной системы: принципы "молчаливого согласия" и "единого окна". Также будет установлен новый принцип разрешительной системы, широко применяемый в других странах - принцип извещения о начале деятельности без предварительного получения разрешительного документа.

Будет отменено разделение лицензируемых видов деятельности на подвиды, что соответственно позволит отменить выдачу приложений к лицензиям.

Все подзаконные акты, регламентирующие правила лицензирования, условия и порядок выдачи лицензии, переоформления, выдачи дубликатов, прекращения и приостановления действия лицензии будут упразднены, так как данные процедуры будут закреплены в законодательном порядке.

Требования к лицензируемым видам деятельности будут установлены на законодательном уровне и тем самым обеспечено сокращение количества принимаемых постановлений Правительства и ведомственных нормативных актов. Данная мера устраним различия в нормах правовых актов (например, в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции и некоторых других сферах, где нормы отраслевого закона и подзаконного акта - квалификационных требований к данному виду деятельности до настоящего времени не отрегулированы).

Данный подход предусматривает конкретизацию и унификацию квалификационных требований применительно к установленным принципам лицензирования и обеспечение их постоянства.

В этих целях будут разработаны типовые правила лицензирования с исчерпывающим перечнем предоставляемых документов, исключив при этом запрос дополнительной информации.

Будет проведена работа по анализу нормативных правовых актов в сфере разрешительной системы с целью выявления и устранения бланкетных норм, то есть



правовых норм, предоставляющих государственным органам, должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения, запреты и т.п. Ежегодное подтверждение квалификационных требований при условии обеспечения лицензиарами необходимого постлицензионного контроля должно быть отменено.

Также в процессе совершенствования законодательства в области разрешительной системы будет создана основа для введения электронного единого окна и электронного реестра разрешительных документов и определена институциональная основа для обеспечения работы этих двух инструментов.

Необходимость нотариального заверения документов (устава, дипломов и др.), требующая значительных затрат предпринимателей, будет заменена правом заверения государственным органом при обязательном наличии оригинала документов без нотариального подтверждения. Данная норма будет закреплена в законодательном порядке.

Также государственным органам будет обеспечен доступ к государственным электронным базам данных и реестрам, в которых содержится информация, необходимая в процедуре выдачи разрешительных документов с тем, чтобы ускорить получение информации от других ведомств и исключить ее предоставление на бумажных носителях.

### **5.3. Упрощение процедуры выдачи разрешительных документов**

Предусматривается упрощение процедуры выдачи разрешительных документов посредством внедрения принципа "одного окна". При этом будет проведен следующий комплекс мероприятий в два этапа.

На первоначальном этапе необходима разработка типового регламента выдачи лицензий по принципу "одного окна" с учетом имеющегося положительного опыта, который в дальнейшем будет направлен для руководства всем заинтересованным органам и организациям.

В типовом регламенте будут предусмотрены источники получения необходимой информации для предпринимателей, минимальный перечень документов, прием заявления с пакетом документов, порядок ускоренного согласования лицензиарами выдачи лицензий с надзорными органами, выдача лицензии в установленные сроки.

При этом будет предусмотрено исключение излишних процедур по межведомственному согласованию выдачи лицензий и других разрешительных документов. В частности, исключение процедур согласования лицензиарами выдачи лицензий с органами, в полномочия которых входит государственный контроль в соответствующих сферах деятельности - в области санитарно-эпидемиологической и противопожарной безопасности, охраны окружающей среды, ядерной, радиационной, промышленной безопасности и государственного энергетического надзора. Кроме того,

контроль государством ведется не по нормам лицензионного законодательства, а по нормам профильных законов в этих сферах.

Для выдачи лицензий и других разрешительных документов по принципу "одного окна" необходимо:

разработать и внедрить электронное "единое окно" выдачи разрешительных документов;

разработать и внедрить электронный реестр разрешительных документов; установить минимальный пакет документов на получение лицензии, которые могут быть направлены через Интернет; провести обучение специалистов органов - лицензиаров.

Необходимость создания электронного реестра разрешительных документов обусловлена усилением постлицензионного контроля, координации заинтересованных органов при согласовании выдачи лицензий, а также для учета всех действующих государственных лицензий и разрешений в целях мониторинга, оценки эффективности регулирования, прозрачности, контроля выданных лицензий и разрешений, предоставления доступа к информации для заинтересованных органов и бизнес - сообществ.

В целях эффективного обучения специалистов лицензиарами будут проведены тренинги по обучению специалистов навыкам работы по выдаче лицензий и других разрешительных документов по принципу "одного окна".

В процессе создания информационной системы выдачи лицензий других разрешительных документов для государственных органов будут разработаны административные регламенты, единые государственные стандарты и технические требования в сфере лицензирования, на основании которых будут оптимизированы и приведены к единой архитектуре существующие информационные системы государственных органов, реализованы новые информационные системы и интегрированы в единую систему "электронного лицензирования".

На втором этапе в рамках программы "электронного правительства" планируется внедрить во всех органах - лицензиарах информационную систему электронного лицензирования "Е-лицензирование".

Данная система позволит повысить эффективность деятельности центрального аппарата органа - лицензиара и его территориальных подразделений в целом и отдельных специалистов, осуществляющих сбор, контроль и учет информации по выданным, отказанным, приостановленным и возобновленным государственным лицензиям, сократить временные затраты заявителей, обеспечить прозрачность, что в свою очередь, позволит устранить условия для возникновения коррупции.

#### **5.4. Внедрение альтернативных форм регулирования**

Уже сегодня в стране существуют примеры осуществления контроля частным сектором, такие как аудит, страхование ответственности перед третьими лицами, оценка соответствия продукции.

Например, адвокатская, нотариальная, аудиторская, архитектурная деятельность, деятельность по оценке имущества (за исключением объектов стоимости нематериальных активов) и интеллектуальной собственности, стоимости нематериальных активов, физкультурно-оздоровительные и спортивные услуги, турагентская и туроператорская деятельность и другие виды могут регулироваться посредством введения институтов саморегулируемых аккредитованных организаций, с обязательным наличием договора гражданско-правовой ответственности.

Эти виды деятельности должны быть выведены из разрешительной системы с учетом лучшего мирового опыта, предусматривающего замену государственного регулирования стандартами организаций, осуществление регулирования вопросов защиты здоровья и безопасности людей, охраны окружающей среды бизнес - ассоциациями или самостоятельно предпринимателями на добровольной основе, а также с учетом использования потенциальных возможностей саморегулирования бизнеса, так как самоналагаемые требования могут быть более эффективными, чем установленные квалификационные требования. Эти виды деятельности могут регулироваться через стандарты организаций, добровольные инициативы, кодексы, соглашения, то есть через механизм декларации. Инструментом данного механизма на уровне предприятия должны стать службы самоконтроля.

Кроме того, данное направление обоснованно с точки зрения предстоящего законодательного определения понятия "социальная ответственность бизнеса". Данное понятие является жизненно важным, необходимым и общепринятым фактором в цивилизованной деятельности любой крупной компании. Социальную ответственность бизнеса западные компании воспринимают как прагматичное направление бизнеса, являющееся одним из инструментов по управлению нефинансовыми рисками в экономической, социальной и экологической сферах.

Аутсорсинг (передача отдельных функций в сфере лицензирования, сертификации, аккредитации в конкурентную среду, общественным объединениям предпринимательства) будет осуществлен после проведения соответствующего пересмотра разрешительных документов.

## **5.5. Совершенствование политики в области сертификации и аккредитации**

В области сертификации ограничение разрешительной системы будет осуществляться путем сертификации отдельных наименований товаров исключительно на предмет их соответствия требованиям по безопасности для жизни и здоровья людей

и окружающей среды. Выдаваемый документ будет называться сертификатом по показателям безопасности продукции.

Будет сокращен более чем в два раза перечень товаров, подлежащих обязательному подтверждению соответствия в форме сертификации за счет применения принципа декларирования соответствия товаров.

Декларирование подразумевает полную ответственность производителя в отличие от сертификации, когда ответственность ложится на орган по подтверждению соответствия. Данная практика успешно применяется странами ЕС, где по оценке европейских экспертов декларированию подлежит более 30 % продукции, находящейся в обороте на рынке. В таких странах, как Германия и Великобритания данная процедура не характеризуется избыточностью требований - декларируются лишь существенные характеристики продукции, а мера ответственности достаточно велика - от штрафа значительных размеров до уголовной ответственности.

Сокращение объектов, подлежащих обязательной сертификации может быть осуществлено путем введения обязательного подтверждения соответствия только в отношении продукции, выпускаемой в обращение на территории Республики Казахстан, а для продукции, производимой за ее пределами и ввозимой на территорию нашей страны, обязательная сертификация должна быть заменена на обязательное декларирование или автоматическое признание сертификатов. Это позволит сократить перечень сертифицируемой продукции.

Термин "аккредитация" в соответствии с действующим законодательством имеет несколько различных по смыслу значений, носит сугубо процедурный характер и означает признание определенных качеств субъекта заниматься определенным видом деятельности. В связи с этим, аккредитация - это подтверждение особых достоинств (качеств) субъекта.

В области аккредитации будет предусмотрено единое толкование законодательством термина "аккредитация", имеющего добровольный характер.

## **6. Ожидаемые результаты**

Ожидается, что реализация мер, предусмотренных данной Концепцией обеспечит усовершенствование разрешительной системы, что должно значительно снизить административную нагрузку на бизнес, упростить разрешительную систему.

В результате реализации положений Концепции ожидается существенное увеличение доли малого и среднего бизнеса в ВВП, в связи с тем, что откроется ряд возможностей для предпринимателей в реализации новых бизнес - инициатив.

Также в результате реализации Концепции ожидается повышение рейтинга страны в международных отчетах по оценке бизнес - среды.

Ожидается значительное (более чем в два раза) сокращение разрешительных

документов, вследствие выведения отдельных видов деятельности, операций и действий из разрешительного режима.

Разрешительная система и процедуры будут максимально приближены к прогрессивной системе международной практики.

Кроме того, в результате совершенствования разрешительной системы будут исключены дублирующиеся разрешительные документы, будет проведено упрощение процедур их выдачи, повышена прозрачность квалификационных требований. Реализация данных мер позволит существенно снизить затраты бизнеса, а также позволит создать предпосылки для его дальнейшего динамичного развития, так как будет упрощена система государственного администрирования рыночной инфраструктуры.

Ощутимые результаты реформы следует ожидать в течение последующих двух лет после завершения пересмотра разрешительных документов. Ожидается, что полученные результаты будут улучшены также за счет реализации других мер, следующих после проведения пересмотра разрешительных документов.

В целях мониторинга хода реализации Концепции будет принят план мероприятий по ее реализации.

У т в е р ж д е н

постановлением

Правительства

Р е с п у б л и к и К а з а х с т а н

от 27 ноября 2008 года № 1100

**П л а н  
мероприятий по реализации Концепции совершенствования  
разрешительной системы в Республике Казахстан  
на 2009-2011 год**

**Сноска. План с изменениями, внесенными постановлением Правительства РК от 10.11.2009 № 1803.**

| № п/п | Мероприятие   | Ф о р м а завершения | Ответственные за исполнение (реализацию)                                | Сроки исполнения (реализация) |
|-------|---|----------------------|---|-------------------------------|
| 1     | 2   | 3                    | 4   | 5                             |
| 1 .   | Совершенствование нормативной правовой базы по реализации задач Концепции |                      |   |                               |
|       | Создать в государственных органах рабочие группы по                       |                      | МЭБП (созыв), государственные органы, НАЦ (по согласованию), экспертная |                               |

|  |  |  |  |                      |
|--|--|--|--|----------------------|
| 1  | проведению инвентаризации нормативных правовых актов, регулирующих выдачу разрешительных документов  | Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан   | г р у п п а ,<br>подотчетная Правительству Республики Казахстан, отраслевые объединения предпринимателей         | Февраль 2009 года    |
| 2  | Пересмотр нормативных правовых актов в области разрешительной системы в целях оптимизации разрешительных документов  | Информация в Правительство Республики Казахстан  | Государственные органы, НАЦ (по согласованию), экспертная группа, подотчетная Правительству Республики Казахстан | Март, июнь 2009 года |
| 3  | Представить предложения по сокращению перечня лицензируемых видов деятельности, замене режима лицензирования другими видами регулирования  | Предложения в МЭБП   | Государственные органы - лицензиары  | Апрель 2009 года     |
| 4  | Разработать и внести на Межведомственную комиссию по вопросам законопроектной деятельности при Правительстве Республики Казахстан концепцию законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам лицензирования» | Протокол Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности при Правительстве Республики Казахстан | МЭБП (созыв), заинтересованные государственные органы, НАЦ (по согласованию)                                     | И ю л ь 2009 года    |
| <b>2. Упрощение процедуры выдачи разрешительных документов в рамках программы «электронного правительства»</b> |  |  |  |                      |
| 5  | Утвердить на основе Типового стандарта и регламента оказания государственной услуги стандарты и  | Информация в МЭБП  | Государственные органы, акимы  | 4 квартал 2009 года  |

|  |  |  |  |                            |
|--|--|--|--|----------------------------|
|  | регламенты по выдаче каждого разрешительного документа   |  | гг. Астаны и Алматы, областей                        |                            |
| 6  | Создать и внедрить государственную электронную базу данных «Е-лицензирование»  | Информация в Правительство Республики Казахстан  | АИС (созыв), заинтересованные государственные органы | 4 квартал, 2009, 2010 годы |
| 7  | Провести обучение специалистов государственных органов работе с государственной электронной базой данных «Е-лицензирование»                | Информация в МЭБП                                | АИС (созыв), заинтересованные государственные органы | 4 квартал 2009 года        |
| 8  | Обеспечить ведение электронных реестров разрешительных документов и выдачу разрешительных документов по принципу «одного окна»             | Информация в МЭБП                                | Государственные органы                               | 4 квартал, 2010, 2011 годы |
| <b>3. Внедрение альтернативных форм регулирования предпринимательской деятельности</b> |  |  |  |                            |
| 9  | Подготовить предложения по передаче в конкурентную среду (аутсорсинг) отдельных функций в сфере лицензирования, сертификации, аккредитации | Предложения в Правительство Республики Казахстан | МЭБП (созыв), государственные органы                 | До 10 января, ежегодно     |
| 10   | Обеспечить внедрение механизмов гражданско-правовой ответственности и саморегулирования бизнеса через договора, кодексы, соглашения        | Информация в Правительство Республики Казахстан  | МЭБП (созыв), государственные органы                 | До 10 января, ежегодно     |
| <b>4. Информационное обеспечение хода реализации Концепции</b>                         |  |  |  |                            |
|  | Провести публичные обсуждения хода реализации реформы разрешительной   | Интернет-конференции,                            |  |                            |

|    |  |  |                                     |                                       |
|----|--|--|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 11 | системы, разъяснения нормативных правовых актов в сфере разрешительной системы в средствах массовой информации | публикации в средствах массовой информации | МКИ (созыв), государственные органы | 2 раза в год - до 10 июля и 10 января |
|----|--|--|-------------------------------------|---------------------------------------|

**П р и м е ч а н и е .**

Р а с ш и ф р о в к а

а б б р е в и а т у р :

АИС - Агентство Республики Казахстан по информатизации и связи;

МКИ - Министерство культуры и информации Республики Казахстан;

МЭБП - Министерство экономики и бюджетного планирования Республики

К а з а х с т а н ;

НАЦ - АО "Национальный аналитический центр при Правительстве и Национальном банке Республики Казахстан".