

О Концепции дальнейшего реформирования разрешительной системы Республики Казахстан на 2012 - 2015 годы

Постановление Правительства Республики Казахстан от 11 июля 2012 года № 929

В целях реализации Указа Президента Республики Казахстан от 30 января 2012 года № 261 «О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 27 января 2012 года «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана» Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Одобрить прилагаемую Концепцию дальнейшего реформирования разрешительной системы Республики Казахстан на 2012 – 2015 годы (далее – **К о н ц е п ц и я**) .
2. Государственным органом, ответственным за реализацию Концепции, определить Министерство экономического развития и торговли Республики Казахстан.
3. Центральным государственным и местным исполнительным органам Республики Казахстан принять необходимые меры по реализации Концепции.
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 11 июля 2012 года № 929

Концепция дальнейшего реформирования разрешительной системы Республики Казахстан на 2012 – 2015 годы

1. Видение развития сферы разрешительной системы в Республике Казахстан **1 . В в е д е н и е**

В течение последних лет в Республике Казахстан предпринят ряд реформ в сфере регулирования предпринимательства и разрешительной системы, направленных на улучшение бизнес-климата и устранение излишних административных барьеров, в том числе по снижению бремени, связанного с лицензированием и разрешениями.

Однако, несмотря на это, тяжесть административного бремени по-прежнему остается сдерживающим фактором для развития предпринимательства в стране.

Это указывает на необходимость фундаментальной и системной реформы на основе четких принципов и критериев.

В своем Послании народу Казахстана от 27 января 2012 года Президент Республики

Казахстан Назарбаев Н.А. особо подчеркнул важность оказания качественных государственных услуг, связав это с разрешительными реформами.

Для целей настоящей Концепции используются следующие термины:

административный документ – это любой документ (номер, код, электронная запись, запись в реестре и другое), выдаваемый государственным органом или уполномоченными государством организацией или лицом физическому или юридическому лицу, а также документ на бумажном и (или) электронном носителях, который подается для любых целей физическим или юридическим лицом в государственные органы или уполномоченную государством организацию или уполномоченному государством лицу;

разрешительный документ (разрешение) – это административный документ, подтверждающий право физического или юридического лица осуществлять деятельность, действия, использовать объекты, ресурсы или выпускать товары на рынок при соответствии установленным законодательством Республики Казахстан требованиям.

Разрешение является административным документом, соответствующим всем нижеприведенным признакам:

1) выдается до начала деятельности, пользования, выпуска на рынок;
2) является обязательным (в определенных законом случаях), и деятельность, использование или выпуск на рынок без его получения влекут административную или уголовную ответственность;

3) получателями являются физические и юридические лица - субъекты предпринимательства и физические лица при получении права заниматься регулируемой профессиональной деятельностью;

4) органы, выдающие разрешения, могут осуществлять проверку соответствия требованиям, установленным законодательством Республики Казахстан, и отказывать в выдаче разрешительного документа;

5) действие разрешительного документа может быть приостановлено, или он может быть аннулирован в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Разрешительная процедура – совокупность последовательных действий, направленных на подтверждение соответствия физического или юридического лица установленным законодательством Республики Казахстан требованиям, с последующим представлением физическому или юридическому лицу разрешительного документа (разрешения).

Разрешительная система - это урегулированная законодательством совокупность общественных отношений государственных органов и юридических и физических лиц, связанных с выдачей разрешительных документов (разрешений) и последующим контролем соблюдения требований осуществления разрешенной деятельности.

Уведомительный документ (уведомление) – административный документ,

содержащий представляемую физическим или юридическим лицом информацию, которая свидетельствует об исполнении им требований законодательства Республики К а з а х с т а н .

Основной целью использования уведомительных инструментов является получение информации о начале деятельности, использования или выпуска на рынок.

2. Анализ текущей ситуации в разрешительной системе Казахстана

За последние 10 лет Правительство Республики Казахстан значительно продвинулось в упрощении разрешительной системы. На сегодняшний день проведено несколько последовательных реформ.

В 2004 году была осуществлена децентрализация выдачи многих лицензий, самые востребованные бизнесом лицензии были переданы на региональный уровень в местные исполнительные органы.

В 2007 году принят новый Закон Республики Казахстан «О лицензировании», который вобрал в себя лучший мировой опыт, многие принципы этого закона до сих пор являются актуальными (молчание знак согласия, принцип одного окна и прочие).

Принцип «Молчание - знак согласия» устанавливает обязанность государственного органа выдать лицензию, в случае если им в установленные сроки не были выданы лицензия или мотивированный отказ в ее выдаче. Такой подход призван мотивировать государственные органы к соблюдению сроков, установленных законодательством для выдачи разрешительных документов. Данный принцип является примером хорошей международной практики, часто используемой в мире.

В 2008 году начата разработка государственной базы данных «Е-лицензирование», которая должна обеспечить полную автоматизацию процедур лицензирования.

В 2009 году была разработана и утверждена Концепция дальнейшего реформирования разрешительной системы на 2009 – 2011 годы (далее – Концепция 2009 – 2011), в соответствии с которой предполагалось провести тотальную инвентаризацию разрешительной системы по принципу «гильотины».

В целях реализации «метода гильотины» в Казахстане была разработана соответствующая методическая база, а также создана экспертная группа по оптимизации разрешений.

В течение 2009 – 2011 годов экспертной группой проведено два этапа инвентаризации разрешений на центральном и местном уровнях.

Следует отметить, что Концепция 2009 – 2011 не содержала четкого понятия разрешения. То есть изначально не были заданы четкие рамки дальнейшей работы.

Также уровень квалификации и готовности государственных органов оказался гораздо ниже, чем это требовалось для ее полноценной реализации. Так в процессе инвентаризации экспертной группой отказывалось в отмене некоторых разрешений, на чем настаивали государственные органы. И наоборот, многие разрешения, которые можно было отменить без каких-либо последствий для государства и общества,

отстаивались государственными органами.

Вместе с тем, инвентаризация позволила увидеть полный объем разрешений.

В результате инвентаризации был принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования разрешительной системы», основной задачей которого была подготовка правового поля для будущих реформ.

В 2011 году во исполнение ряда поручений Президента Республики Казахстан был разработан проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам сокращения разрешительных документов и оптимизации контрольно-надзорных функций государственных органов», принятие которого ожидается в текущем году.

Законопроект, как и предыдущий, является техническим, хоть и содержит некоторые новшества. Так законопроектом впервые вводится единый порядок уведомления о начале деятельности взамен многих отменяемых разрешительных процедур информационного характера. Действующее законодательство предусматривает большое количество разрешений, которые не обеспечивают безопасность, а нужны для мониторинга курируемой сферы, посредством них государственные органы получают информацию о подконтрольных субъектах.

3. Ключевые проблемы в разрешительной системе

Сегодня основной проблемой разрешительной системы является отсутствие баланса интересов государства, бизнеса, потребителей.

Существуют и другие проблемы разрешительной системы:

1) хаотичность существующей разрешительной системы: существующие в Казахстане разрешительные процедуры вводились государством в условиях становления рыночных отношений.

В переходный период формирования законодательства государственными органами введено большое количество различных разрешительных процедур. Многие разрешения уже не выполняют первоначальных функций, морально устарели (завершили жизненный цикл).

Анализ разрешительных документов показывает, что зачастую различные их наименования используются как взаимозаменяемые (имеющие функционально одинаковое значение, например: акт экспертизы и заключение экспертизы) так и один и тот же термин может использоваться в разных функциональных значениях (например: свидетельство о квалификации и свидетельство о постановке на учет). По этой причине в существующем законодательном поле невозможно дать этим терминам полные функциональные определения.

Многообразие терминов ведет к многообразию разрешений и их арифметическому увеличению для конкретных субъектов бизнеса.

Реформирование разрешительной системы осложняется тем, что существует

большое количество нормативных правовых актов, которые регламентируют разрешительные процедуры.

Наличие этих проблем обусловлено отсутствием единых подходов к разрешительным документам и процедурам в Казахстане;

2) неиспользование систем управления рисками в разрешительной практике Казахстана.

Практика бесконтрольного введения разрешительных процедур государственными органами привела к тому, что жесткость государственного регулирования и связанные с ней обязательные для исполнения требования не всегда соответствуют степени опасности регулируемого объекта.

Установление одинаковых требований ко всем субъектам рынка с различными рисками возникновения негативных последствий приводит к тому, что для субъектов малой степени риска такие усредненные требования являются существенно завышенными, а для высокой группы риска неоправданно заниженными. В обоих случаях не достигаются цели государственного регулирования и создается существенное коррупционное поле.

Фактически существующее законодательство изобилует огромным количеством различных подходов, когда лицензирование, являющееся самым жестким инструментом, на практике может быть гораздо более мягким по сравнению с другими, менее жесткими, по определению, разрешениями в силу различия самих разрешительных процедур. Требования, предъявляемые при осуществлении разрешительных процедур, устанавливаются государственными органами исходя не из принципа минимальной достаточности, а по принципу презумпции виновности предпринимателя, когда они завышаются «на всякий случай».

Эксперты от бизнес-сообщества и международных организаций сходятся во мнениях, что для бизнеса существенным барьером являются не большое количество разрешений, а сложность разрешительных процедур и устанавливаемых требований.

Зачастую требования являются неисполнимыми, сложными для понимания, экономически нецелесообразными и имеют много других недостатков, существенно влияющих на увеличение коррупционного поля.

На сегодня в Казахстане отсутствуют механизмы, позволяющие дифференцировать требования по определенной логике, упрощать их для неопасных объектов и ужесточать для действительно опасных. Таким инструментом должна стать система управления рисками.

Управление рисками и основанные на риске методы играют всевозрастающую роль в регулировании в мире;

3) постоянное, неконтролируемое увеличение количества разрешительных документов и отсутствие достоверной статистики в разрешительной системе.

Проблемой является постоянное стремление государственных органов к введению

новых разрешительных документов.

Введение разрешений осуществляется государственными органами с использованием нормативных правовых актов различного уровня. Данное обстоятельство усложняет мониторинг разрешительной системы.

В то же время, эффективность государственного регулирования во многом зависит от прозрачности ее инструментов. На сегодня, несмотря на два последовательно проведенных этапа инвентаризации разрешений в 2009-2011 годах, имеется только условное представление о реальном количестве разрешений для бизнеса.

Опыт инвентаризации показал, что государственные органы зачастую не ведут статистику выдаваемых ими разрешений. Центральные органы не обобщают практику работы своих территориальных подразделений. И как следствие, уполномоченный орган по предпринимательству не имеет общей статистики разрешительной системы;

4) сложность разрешительного законодательства.

В соответствии с подпунктом 1) пункта 3 статьи 10 Гражданского кодекса Республики Казахстан права предпринимателей, осуществляющих деятельность, не запрещенную законодательством, защищаются, в том числе, возможностью осуществления предпринимательской деятельности без получения чьих-либо разрешений, кроме лицензируемых видов деятельности.

Также Кодексом предусмотрено, что введение лицензионного порядка по отдельным видам деятельности устанавливается в целях национальной безопасности, обеспечения правопорядка, защиты окружающей среды, собственности, жизни и здоровья граждан.

Несмотря на указанные положения Кодекса, действующее законодательство изобилует различными разрешениями, которые не являются лицензиями.

Фактически разрешительное законодательство состоит не только из Закона Республики Казахстан «О лицензировании», но и множества других нормативных правовых актов, которыми регламентируются иные виды разрешений.

Длительное время из сферы внимания государства при проведении реформ в разрешительной системе выпадал огромный массив разрешений, которые направлены не на санкционирование деятельности в целом (лицензии).

Учитывая, что разрешительная система направлена в первую очередь на обеспечение безопасности при осуществлении хозяйственной деятельности и рациональное использование ограниченных ресурсов, не всегда можно отказаться от этого нерыночного инструмента регулирования. Государство должно быть заинтересовано в повышении доступности информации о разрешительных документах для бизнеса, так как в этом случае будет обеспечиваться необходимый уровень безопасности его граждан;

5) отсутствие ответственности государственных органов за принимаемые решения.

Действующее законодательство сохраняет большие полномочия государственных

органов при наличии возможностей снижения уровня их ответственности. Государственные органы не несут никакой ответственности за введение разрешительных процедур, не достигающих в последствии целей их введения.

Более того, государственные органы не несут ответственности даже в том случае, когда после выдачи разрешительного документа, подтверждающего безопасность осуществляемой деятельности, негативные последствия все же наступают. Хотя наступление этих последствий должно быть предотвращено разрешением.

Такая ситуация существенно снижает эффективность государственного регулирования, а иногда вводимые меры дают обратный ожидаемому эффект. Все бремя ответственности и соответственно издержек в данном случае перекладывается на предпринимателя, который в свою очередь перекладывает свои издержки на потребителя. Как следствие несбалансированность разрешительной системы приводит к росту коррупции на фоне ухудшения прав потребителей;

б) отсутствие эффективной реализации проводимых реформ.

Данную проблему можно разделить на три составляющие:

1) недостаточные полномочия уполномоченного на проведение реформ государственного органа;

2) необеспечение надлежащей реализации принимаемых законов;

3) непонимание сути реформ конечными исполнителями, а зачастую и прямой их саботаж.

Первое. На сегодня органом по предпринимательству, ответственным за проведение реформ, является Министерство экономического развития и торговли Республики Казахстан.

Многие эксперты и представители бизнес сообщества сходятся во мнении, что в Казахстане назрела необходимость усиления уполномоченного органа.

Первые шаги в этом направлении уже предприняты. При Министерстве экономического развития и торговли в 2011 году создан Комитет развития предпринимательства, который призван обеспечить эффективную реализацию политики развития предпринимательства, вырабатываемой министерством.

Второе. Следует понимать, что написание даже очень качественного закона не даст положительного эффекта без обеспечения его должной реализации. Реализация принимаемых законов является существенной проблемой для Казахстана. Отчасти это обусловлено разрывом между теми, кто пишет законы и теми, кто их реализует.

Постоянное изменение законодательства, наблюдаемое в Казахстане, хотя и является вынужденной необходимостью для осуществления реформ, создает нестабильность и, следовательно, не позволяет обеспечить надлежащую реализацию.

Закон должен способствовать фактической реализации его положений.

Третье. Улучшению ситуации не способствуют и такие факторы как непонимание сути реформ исполнителями на местах, нежелание исполнять закон и прямой саботаж,

а также низкий уровень подготовки персонала и недостаточный уровень информатизации государственных органов.

Государством ведется планомерная работа по развитию электронного правительства и переводу разрешительных процедур и документов в электронный формат. Проблема перехода к следующему этапу развития электронного правительства - транзакционный функционал вызвана в числе прочего тем, что у большинства государственных органов отсутствуют электронные базы данных, готовые к взаимодействию между собой.

На практике электронное правительство в существующем виде просто означает, что некоторые элементы процедур осуществляются в режиме он-лайн, но нет эффективного упрощения и оптимизации требований.

По этому направлению работ в 2012 году будет полностью завершено внедрение системы электронного лицензирования.

4. Обоснование необходимости данной концепции

Главой государства поставлена амбициозная задача по вхождению Казахстана в число 50-ти конкурентоспособных стран мира. Для решения этой задачи необходимо существенно улучшить деловой климат посредством снижения административных барьеров. Разрешительная система в числе прочих основных факторов анализируется инвесторами при оценке возможностей инвестирования в Казахстан. Сохранение прежней, устаревшей модели тотального санкционирования бизнеса не позволяет достичь ощутимого прогресса.

Проведение скорейших эффективных реформ разрешительной системы позволит Казахстану существенно улучшить свои позиции в мировой экономике. Отечественный бизнес получит конкурентные преимущества, а иностранные инвесторы дополнительные стимулы для вложения средств в экономику Казахстана.

5. Общие параметры развития и цели Концепции

Концепция дальнейшего реформирования разрешительной системы на 2012-2015 годы (далее - Концепция) направлена на:

- 1) внедрение новых принципов в разрешительное законодательство с целью повышения эффективности государственного регулирования;
- 2) снижение административной нагрузки на бизнес;
- 3) исключение коррупционной составляющей в разрешительной системе;
- 4) использование разрешительных документов (процедур) только в отношении опасных видов деятельности, объектов, продукции и ограниченных ресурсов государства, за исключением разовых и профессиональных разрешений.

Данная Концепция направлена на реформирование разрешительной системы в отношении субъектов частного предпринимательства. На физических лиц Концепция распространяется в части профессиональных разрешений. Положения Концепции распространяются на других субъектов, если они являются получателями тех же

разрешений, что и субъекты частного предпринимательства.

Достижение указанных целей обеспечит существенное улучшение бизнес-среды.

Задачи настоящей Концепции приведены в разделе 2.

6. Периоды реализации

1. Подготовительная стадия (инвентаризация) (июль - ноябрь 2012 года).

2. Стадия разработки соответствующего проекта закона (третий - четвертый квартал 2012 года).

3. Стадия реализации соответствующего закона (после принятия закона 2013-2015 годы).

7. Ожидаемые результаты

1 Этап: Подготовительная стадия (инвентаризация)

Эти шаги должны привести к систематизации разрешительных документов и позволят сформировать план будущего использования только малого количества отдельных четко определенных законом разрешительных документов (инструментария разрешительной системы).

В зависимости от категории опасности будет определяться жесткость разрешительной процедуры от самой жесткой – лицензирования до самой мягкой – уведомления о начале деятельности.

Таким же образом будут пересмотрены требования, предъявляемые при осуществлении разрешительных процедур. В результате инвентаризации будет сформирован итоговый перечень разрешительных документов с разбивкой по классам и категориям.

2 Этап: Стадия разработки соответствующего закона

Основным результатом станет внедрение принципа «интегрированной разрешительной системы» в разрешительном законодательстве в рамках единого закона.

В такой системе все разрешительные документы рассматриваются в качестве единой системы. Основными механизмами внедрения интегрированной системы являются классификация разрешительных документов и их категоризация по степеням опасности.

Основополагающими принципами данной системы являются:

- 1) анализ регуляторного воздействия;
- 2) свобода предпринимательской деятельности;
- 3) минимальная достаточность;
- 4) четкость, доступность и прозрачность требований;
- 5) соблюдение баланса интересов государства, предпринимателя и потребителя.

Разработанный по итогам инвентаризации единый закон после рассмотрения на заседании Межведомственной комиссии по законопроектной деятельности планируется включить в План законопроектных работ Правительства Республики

Повышение прозрачности разрешительной системы, унификация разрешительных процедур, придание логики государственному регулированию посредством разрешительных документов, повышение эффективности государственного регулирования с повышением ответственности бизнеса и государства, реализация принципа свободы предпринимательской деятельности (разрешено все, что не запрещено).

8. Опыт мировой практики

1. Проанализировав мировой опыт в сфере реформирования и регулирования разрешительной системы, можно выделить два основных подхода:

1. Развитые страны.

2. Страны с переходными экономиками.

Для развитых стран характерны наличие в законодательстве лишь декларативных принципов и их использование в отраслевых нормативных правовых актах и деятельности государственных органов. Модели регулирования отличаются также в связи с различиями правовых систем. Тем не менее, в развитых странах, как правило, отсутствуют единые законы, регламентирующие разрешительную систему горизонтально. Такой подход обусловлен развитостью общества (высокий уровень правовой культуры, многовековая предпринимательская традиция, высокая конкуренция, существование институтов саморегулирования и прочие факторы). Законодательно заложенные принципы одинаково понимаются всеми участниками рынка. Государственные органы всех уровней и предприниматели одинаково понимают суть законов и заинтересованы в их соблюдении.

Несмотря на то, что в большинстве стран отсутствует межотраслевое разрешительное законодательство, в некоторых странах ОЭСР, включая ряд стран-членов ЕС, США, Канаду и Южную Корею, приняты документы, имеющие аналогичный эффект. Сюда относятся методические руководства по снижению административных барьеров, законы об административных процедурах, подзаконные акты, направляющие государственные органы в их работе по снижению регуляторного бремени, например, в сфере разрешений, либо кампании по снижению административной нагрузки на бизнес.

Новая Зеландия и Великобритания – единственные среди стран с самыми эффективными режимами, которые имеют комплексные регуляторные законы.

Великобритания стала первым государством, разработавшим регуляторную структуру, основанную на оценке рисков, над которой в настоящее время работает Консультационный совет по вопросам риска и регулирования.

Хотя в Великобритании не принят горизонтальный закон, акт о законодательной и регуляторной реформе 2001 года содержит базовые положения, регулирующие ход

реформы: мандат на снижение административного бремени, его масштаб, условия и процедуры. Однако, акт также содержит общие принципы качественного регулирования, которые должны соблюдать регуляторные органы Великобритании.

В Швейцарии действует единый перечень (реестр) лицензий и разрешений, создание которого началось еще в 2000 году после проведенного пересмотра действующих лицензий и разрешений. По результатам пересмотра Правительство приняло решение сократить количество действующих разрешительных документов на 20 %.

В перечень разрешительных документов включены все виды обязательных разрешительных документов (лицензии, разрешения, сертификаты и другие), выдаваемые на федеральном и кантональном уровне, в том числе уведомления, так как многие разрешительные документы носят просто уведомительный характер.

Каждому разрешительному документу присваивается специальная карточка, в которой содержится вся информация касательно получения разрешительного документа: название, уполномоченный орган, исчерпывающий перечень нормативных правовых актов, регулирующих его действие, перечень необходимых документов, сроки рассмотрения заявок, срок действия разрешительного документа.

Перечень постоянно обновляется с учетом изменений и дополнений в законодательство, а получение многих документов доступно в электронном режиме.

В Швеции виды деятельности, несущие угрозу с точки зрения защиты окружающей среды, разделены на три категории опасности «А», «В» и «С». Под категорию «А» подпадают виды деятельности, несущие наибольшую угрозу для окружающей среды, а разрешения, на осуществление данных видов деятельности выдаются только окружными судами по вопросам окружающей среды. Под категорию «В» подпадают виды деятельности, имеющие средний уровень угрозы для окружающей среды, и разрешения на их осуществление выдаются только окружными административными советами. Под категорию «С» подпадают виды деятельности, несущие наименьший уровень угрозы для окружающей среды, а для их осуществления достаточно лишь уведомить власти населенного пункта, в котором будет осуществляться деятельность.

Британская Колумбия – первая провинция Канады, которая стала публично оценивать затраты на регуляторную деятельность и приняла на себя обязательства снижать бюрократизм, принимать меры по отслеживанию результатов и рационализировать регуляторное бремя, при этом сохраняя доходность на местном уровне.

На успех регуляторных реформ повлияла решительная поддержка со стороны правительства на самом высоком политическом уровне провинции, которое отнеслось к реформе как к приоритетному вопросу.

Многие страны реализовывали кампании по количественному сокращению издержек бизнеса (в ЕС – на 25%, в США – недавняя кампания президента Обамы по

снижению нагрузки всей совокупности регуляторных положений на 10 млрд. долларов в течение пяти лет).

Например, в Нидерландах и Дании разработана стандартная модель оценки издержек, которая успешно применяется в качестве документа измерения и снижения издержек, связанных с соблюдением установленных административных требований.

Для стран с переходными экономиками характерны попытки упорядочить разрешительную систему посредством единых горизонтальных законов различной степени жесткости в зависимости от административно-территориального устройства стран и других факторов (Грузия, Россия, Украина, Молдова, Таджикистан). Однако подходы к горизонтальному регулированию различаются от радикально либерального (Грузия) до зарегулированного (Украина). Горизонтальный подход с одной стороны оправдан принципами правовой системы наших государств (на все действия должны быть указания в законе), а с другой необходимостью ограничения нерегламентированной деятельности государственных органов по причине высокого уровня коррупции.

Некоторые страны Восточной Европы приняли межотраслевые общие законы о лицензировании или разрешительной системе, в частности Болгария и Польша.

Тем не менее, терминологическая и процедурная жесткость этих законов – в частности, в плане определений и классификаций, не учитывающих фактические отраслевые реалии или динамику государственного управления - зачастую приводила к результату, противоположному желаемому: к несоблюдению требований разрешительными органами и незначительному положительному эффекту для бизнеса.

Закон Грузии 2005 года о лицензиях и разрешениях значительно упростил требования к лицензированию и разрешениям с целью сокращения количества ограничений для бизнеса. Общее количество лицензий и разрешений было сокращено на 84%, то есть отменено 756 лицензий и разрешений, были упорядочены процедуры. Многие лицензии были заменены неформальными обязательствами, в соответствии с которыми бизнесмены, приступая к деятельности, просто уведомляли об этом власти. Теперь действуют только 86 лицензий и 50 разрешений. Лицензии и разрешения требуются только для:

- 1) обеспечения техники безопасности и охраны здоровья;
- 2) обеспечения безопасности условий жизни и культурной среды людей;
- 3) охраны государственных и общественных интересов.

Действующие лицензии и разрешения разделены на три группы риска: высокого, среднего и незначительного. По итогам классификации было предложено распространить действие принципа «молчание – знак согласия» только на процедуру получения лицензий и разрешений, отнесенных к группе среднего и незначительного риска. По результатам пересмотра к группе высокого риска были отнесены 37 видов лицензий и разрешений, к группе среднего риска – 73 вида деятельности, а к группе

незначительного риска – 28 видов деятельности. Молдова реализовала проект «Гильотина».

Проект, предусматривающий реформу нормативно-правовой базы для предпринимательской деятельности, стартовал в 2004 году, когда при финансовой поддержке международных доноров была запущена регуляторная реформа с целью улучшения деловой среды. В рамках реформы список разрешительных документов для осуществления предпринимательской деятельности сокращен с около 400 до 272, а количество государственных органов, осуществляющих разрешительные функции - с 55 - т и д о 40 .

Т а д ж и к и с т а н .

Законом «О разрешительной системе» Республики Таджикистан, разработанным при содействии Международной финансовой корпорации Всемирного Банка (IFC), установлены следующие критерии определения деятельности, подлежащей р е г у л и р о в а н и ю :

- 1) необходимость использования ограниченных ресурсов государства;
- 2) необходимость установления специальных условий и требований к деятельности, а также проверки их соблюдения в ходе осуществления деятельности в целях исключения нанесения ущерба правам, законным интересам и здоровью граждан, окружающей среде и безопасности государства;
- 3) выдача разрешительного документа не дублирует другие регулирующие п р о ц е д у р ы .

Данным законом установлен перечень из 90 видов разрешений.

Законом также определены разрешительные органы.

В Украине регуляторные документы регулируются тремя законами: Законом «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» 2000 года, Законом «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» 2005 года и Законом «О перечне разрешительных документов» 2011 года.

Виды хозяйственной деятельности, которые подлежат лицензированию, порядок их лицензирования, государственный контроль в сфере лицензирования, ответственность субъектов ведения хозяйственной деятельности и органов лицензирования за нарушение законодательства в сфере лицензирования определяет Закон Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности».

Для отдельных видов работ, услуг субъекту ведения хозяйственной деятельности кроме лицензий необходимо получить разрешения на осуществление деятельности.

С целью усовершенствования системы выдачи документов разрешительного характера, упрощения разрешительных процедур в сфере хозяйственной деятельности и устранения разнообразных разрешительных препятствий в 2005 году был принят Закон Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности».

Закон Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности»

предусматривает внедрение принципа организационного единства. Согласно этому принципу выдача документов разрешительного характера предпринимателям осуществляется в разрешительном центре государственным администратором путем взаимодействия с представителями местных разрешительных органов.

Закон предусматривает ведение реестра документов разрешительного характера - единой автоматизированной общегосударственной системы сбора, накопления, защиты, учета информации и представления сведений о выдаче документов разрешительного характера, отказа в их выдачи и прочее, который ведут государственные администраторы и разрешительные органы.

Закон определяет создание и функционирование в сети Интернет веб-страниц, которые содержат информацию, необходимую субъектам хозяйствования для осуществления ими хозяйственной деятельности, а также порядок осуществления к о н т р о л я .

2. Международная практика использования анализа рисков в разрешительной с и с т е м е .

Рост эффективности количественного измерения рисков тормозится отсутствием длительного статистического наблюдения за некоторыми объектами контроля. Поэтому возможность применения математических моделей для измерения вероятности наступления риска характеризуется невысокой достоверностью для больших информационных объектов, к которым часто можно отнести объекты государственного регулирования.

Современное законодательство в то же время строится на описании алгоритма принятия решения при управлении рисками.

Анализ рисков – это методика определения возможностей летальных исходов, серьезных травм или заболеваний людей вследствие воздействия разнообразных опасностей (агентов риска).

Самым методологически выверенным анализом рисков в мировой государственной регуляторной практике является числовое определение возможных летальных исходов при воздействии ядовитых химических веществ и радиации. Такая методика с некоторыми изменениями также используется в анализе рисков, связанных с воздействием патогенных микроорганизмов. Ее использование для анализа рисков, связанных с другими агентами риска, осложнено из-за вероятностной природы таких р и с к о в .

Анализ рисков по такой методике проводят как в отношении индивидуальных, так и общественных рисков. Индивидуальные риски – это вероятность того что определенный индивид скоропостижно скончается, получит серьезную травму или заболеет вследствие воздействия на него агента риска. Общественный риск – это возможное количество смертельных исходов, серьезных травм и заболеваний в зависимости от месторасположения популяционной подгруппы.

Термин «анализ рисков» широко используется в мировой практике применительно к различным видам деятельности, несмотря на то, что полностью научно обоснованная и выверенная методология такого анализа может эффективно применяться только к анализу воздействия определенных субстанций или радиации. Вместе с тем, некоторые элементы такой методики или ее упрощенные варианты используются в анализах рисков, не связанных с прямым воздействием ядовитых субстанций или радиации. Таких примеров много - от анализа возможной аварийности машин и оборудования до анализа финансовых рисков. Ключевым аспектом в таком анализе является четкое определение агента риска (фактора риска) и причинно-следственных связей от агента риска к происшествию.

В разрешительной системе такой подход широко используется в странах ЕС, Австралии, странах юго-восточной Азии при проведении обязательных анализов эффективности затрат при проектировании или пересмотре конкретных разрешительных документов.

В некоторых странах, таких как Мексика, правительство пошло по пути группирования, а именно определения видов деятельности с низкой степенью риска, для которых в дополнение к уведомительной регистрации предоставляется трехмесячная отсрочка для выполнения регуляторных условий вида деятельности. При этом, перечень видов деятельности с низкой степенью риска публикуется. Похожий подход используется в Португалии, где лицензии для видов деятельности с низкой степенью риска заменены уведомлениями или лицензиями с использованием принципа «молчание - знак согласия».

В Турции правительство использовало более системный, градационный подход. Все виды деятельности по их влиянию на окружающую среду и здоровье людей были разделены на «санитарные» и «несанитарные». «Санитарные» виды деятельности при этом были определены как не имеющие прямого влияния на людей и окружающую среду. К ним, среди прочего, были отнесены цветочные магазины, рестораны, гостиницы, кафе. Все остальные виды деятельности были определены как «несанитарные» и были в свою очередь разделены на три класса, в которых первый класс имеет самое большое влияние на здоровье людей и окружающую среду, а третий класс - самое низкое.

В первом классе «несанитарных» видов деятельности для получения лицензии необходимо провести экспертизу возможного влияния на окружающую среду. Такие предприятия также обязаны иметь защитную зону, где проживание не разрешается. Для второго и третьего класса, кроме автозаправочных станций, такие зоны не устанавливаются и экспертиза не проводится. В третьем классе лицензия выдается в день подачи заявки. Порядок получения лицензий для «санитарных» видов деятельности уведомительный. В течение месяца такие предприятия проходят проверку на исполнение лицензионных условий. Для гостиниц и увеселительных

заведений такая проверка является обязательной.

2. Основные принципы и общие подходы развития разрешительной системы

Задачи и инструменты реализации

В данном разделе описаны задачи, которые необходимо последовательно решить для достижения целей Концепции:

Задача: упорядочение разрешительной системы с использованием единых принципов и подходов.

Инструмент: классификация разрешений.

Основным инструментом упорядочения станет классификация существующих разрешений.

Логическая группировка разрешительных документов с последующим четким определением видов разрешений станет первым шагом систематизации разрешительной системы.

Для классификации разрешений предлагается использовать функциональный подход, который позволяет сгруппировать типы разрешений в зависимости от объектов регулирования. Анализ всех типов разрешительных документов позволяет выделить следующие основные шесть классов разрешений:

- 1) на осуществление деятельности;
- 2) на профессиональную деятельность физических лиц;
- 3) на использование ограниченных ресурсов;
- 4) на движимые и недвижимые индивидуальные объекты;
- 5) на разовые действия, в том числе на экспорт и импорт;
- 6) на продукцию.

Группировка типов разрешительных документов по функциональному признаку позволяет очертить отдельные классы разрешительных документов, к которым можно применять единые подходы, критерии и характеристики.

Для каждого класса разрешений возможно определить типовые виды разрешений. Например, для разрешений на деятельность типовым документом является лицензия. Никакие другие разрешительные документы не должны называться лицензиями. Для других классов можно определить типовые виды разрешений, но нельзя ограничить использование подобных наименований в других классах разрешений. Например, сертификат является типовым разрешительным документом для шестого класса разрешений на продукцию. Однако, согласно международной практики регулирования гражданской авиации, традиционно используется термин сертификат летной годности (разрешение на объект), сертификаты используются и в других классах разрешений.

Таким образом, при реализации Концепции необходимо дать определения типовым разрешениям в привязке к классам разрешений. В последующем такие типовые разрешения возможно использовать в законодательстве вместо различных наименований, используемых сегодня.

Введение понятия профессиональных разрешений позволит в последующем перейти к развитию саморегулирования в сферах, где существуют такие разрешения.

Задача: внедрение системы управления рисками в правоприменительную практику
К а з а х с т а н а ;

Инструмент: категоризация разрешений.

Инструментом, позволяющим внедрить управление рисками в разрешительную систему, станет категоризация разрешительных документов по степени опасности.

Категоризация разрешительных документов будет осуществлена в двух плоскостях:

1) вертикально. Все разрешительные документы будут разделены на три группы в зависимости от степени опасности регулируемой деятельности;

2) горизонтально. Разрешения будут разделены на группы в зависимости от степени опасности объектов регулирования внутри отдельных классов разрешений.

Категоризация позволит определять степень жесткости государственного регулирования в зависимости от степени опасности регулируемой деятельности, о б ъ е к т о в .

Все разрешительные и уведомительные инструменты в зависимости от уровня опасности санкционируемой деятельности будут разделены на три категории:

I категория – лицензии на право осуществления отдельных наиболее опасных видов деятельности ;

II категория – все остальные разрешительные документы (процедуры);

III категория – уведомления о начале осуществления деятельности или отдельных действий .

Задача: обеспечение четкого и единообразного правового регулирования разрешительной системы .

Инструмент: инвентаризация разрешительной системы и единый закон, регламентирующий вопросы разрешительной системы.

Первоочередная задача Правительства Республики Казахстан в процессе реформирования разрешительной системы состоит в проведении комплексной инвентаризации всех разрешительных документов. В результате проведения инвентаризации будет составлен перечень всех существующих разрешительных документов, проведена их классификация, категоризация, а также сокращение их количества и оптимизация требований, в том числе с целью перевода выдачи разрешительных документов в электронный формат.

Для проведения инвентаризации будет разработана соответствующая методика. Методика помимо прочего, будет содержать следующее:

1) алгоритм классификации разрешительных документов и их категоризации по степеням опасности ;

2) процедуру пересмотра процессов рассмотрения документов и выдачи разрешений государственными органами для целей их упрощения и дальнейшей

автоматизации;

3) формы информационных листов для государственных органов и паспорта, заполняемые на каждое разрешение;

4) механизмы оценки издержек бизнеса в привязке к требованиям разрешительного законодательства;

5) процедуры анализа предъявляемых требований и их упрощения.

Инвентаризация будет осуществляться экспертной группой по вопросам пересмотра разрешительных документов, в которую войдут представители бизнес-сообщества, партии «Нур Отан», международных организаций, независимые эксперты и другие заинтересованные лица.

Экспертной группой будут заслушиваться государственные органы и рассматриваться информационные листы, заполняемые ими на каждое разрешение. По результатам обсуждения на каждый документ будет заполняться паспорт по форме, утвержденной методикой.

По итогам инвентаризации разрешительных документов будет:

1. Сформирован исчерпывающий перечень разрешительных документов с разбивкой по классам и категориям.

2. Разработана методика периодического пересмотра разрешительной системы.

3. Определены разрешения, не подлежащие оптимизации.

4. Разработан порядок введения новых разрешительных документов.

При проведении инвентаризации экспертной группой должны рассматриваться альтернативные инструменты регулирования.

После завершения инвентаризации и формирования итогового перечня разрешительных документов будет разработан единый закон, которым будут регламентироваться принципы разрешительного законодательства в целом.

Необходимо на законодательном уровне регламентировать процедуры взаимодействия государственных органов, осуществляющих разрешительные процедуры, и уполномоченного органа по предпринимательству при введении новых и мониторинге действующих разрешительных и уведомительных инструментов.

Законом должны также устанавливаться рамочные процедуры и требования к рассмотрению документов и принятию решений государственными органами и порядок введения и отмены разрешительных и уведомительных инструментов.

При этом Закон Республики Казахстан «О лицензировании» будет поставлен на утрату с объединением его положений в новом едином законе.

Задача: институциональное усиление поддержки реформ.

Инструмент: создание межведомственной комиссии при Правительстве по вопросам разрешительной системы (далее - Комиссия).

Для реализации Концепции будет создана Комиссия с рабочим органом в лице Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан.

Основными задачами Комиссии будут являться:

1. Обеспечение межведомственного взаимодействия по вопросам совершенствования разрешительной системы.
2. Рассмотрение предложений об отмене и упрощении действующих разрешительных документов (процедур), выработанных в соответствии с методикой инвентаризации разрешительной системы.
3. Согласование введения новых разрешений.

В состав Комиссии войдут руководители НДП «Нур Отан», НЭПК «Атамекен», Форума предпринимателей Казахстана, заместители руководителей государственных органов, депутаты Парламента Республики Казахстан.

На заседания Комиссии предлагается выносить предложения о введении новых разрешений, отмене существующих разрешений или упрощении разрешительных процедур.

Комиссия принимает рекомендации и выносит их для рассмотрения на заседании Правительства Республики Казахстан.

Задача: ограничение неконтролируемого увеличения количества разрешений.

Инструмент: единый перечень разрешений только на уровне закона.

Включение в него новых вводимых разрешений является обязательным условием их легитимности. Любые разрешения могут вводиться нормативными правовыми актами не ниже уровня законов или указов Президента Республики Казахстан.

После завершения инвентаризации, те разрешения, которые не были представлены государственными органами к рассмотрению экспертной группой или по другим причинам не попали в итоговый перечень, будут признаны нелегитимными и с вступлением в силу единого закона будут отменены.

Задача: обеспечение эффективной реализации реформ.

Инструмент: автоматизация разрешительных процедур и информационно-пропагандистская работа.

Автоматизация позволяет максимально реализовать положения закона, лишив государственные органы возможности саботировать его исполнение. Предполагается, что автоматизация обеспечит существенное снижение административной коррупции, возникающей при приеме документов для получения разрешений, определении очередности их рассмотрения, необоснованных отказах в выдаче разрешений, соблюдении сроков рассмотрения документов, истребовании лишних, не предусмотренных законодательством документов и прочее.

Также для доведения сути принимаемого закона до всех заинтересованных лиц и учета их мнения будут организованы общественные слушания по проекту закона и его обсуждение на различных площадках, а также разработан и утвержден распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан план информационно-пропагандистских мероприятий.

Основными инструментами реализации настоящей Концепции выступят единый закон и стратегические планы государственных органов, посредством которых предполагается реализация Концепции.

3. Перечень нормативных правовых актов, посредством которых предполагается реализация Концепции

1. Единый закон (2013 год) позволит достичь поставленной цели внедрения новых принципов в разрешительное законодательство и решит большинство поставленных задач.

2. Закон Республики Казахстан «О лицензировании», отмена которого позволит объединить его положения с новым единым законом. Такой подход позволит унифицировать все разрешительное законодательство в одном законе.

3. Закон Республики Казахстан «Об административных процедурах» будет дополнен некоторыми понятиями, необходимыми для реализации единого закона (административный документ, уведомительный порядок и прочее).