**Концепция**

**совершенствования разрешительной системы**

**в Республике Казахстан на 2009-2011 годы**

Астана - Октябрь, 2008 год

**Содержание**

[1. Общие понятия 3](#_Toc211668011)

[2. Введение 5](#_Toc211668012)

[3. Цели и задачи Концепции совершенствования разрешительной системы 7](#_Toc211668013)

[4. Анализ современного состояния в сфере разрешительной системы 8](#_Toc211668014)

[4.1. Анализ в области лицензирования 8](#_Toc211668015)

[4.2. Анализ в области сертификации 12](#_Toc211668016)

[5. Мировой опыт совершенствования разрешительной системы 13](#_Toc211668017)

[6. Направления и механизмы реализации Концепции 17](#_Toc211668018)

[6.1. Инвентаризация разрешительных документов 18](#_Toc211668019)

[6.2. Проведение пересмотра разрешительных документов. 18](#_Toc211668020)

[6.3. Унификация законодательства в области разрешительных документов 20](#_Toc211668021)

[6.4. Упрощение процедуры выдачи разрешительных документов 21](#_Toc211668022)

[6.5. Внедрение альтернативных форм регулирования 22](#_Toc211668023)

[6.6. В области сертификации 23](#_Toc211668024)

[6.7. В области аккредитации. 24](#_Toc211668025)

[7. Ожидаемые результаты 25](#_Toc211668026)

# 1. Общие понятия

* Разрешительный документ – документ, выдаваемый субьекту частного предпринимательства в одной из следющих форм: лицензия, разрешение, согласование, аккредитация, аттестация, сертификат, регистрация…
* лицензия – административный документ разрешительного характера, выданный государственным органом (лицензиаром) или другим лицом как правило, аккредитованной организацией, удостоверяющий право лицензиата на осуществление указанного в нем вида деятельности (в полном объеме или частично) в течение ограниченного или неограниченного срока времени, и подтверждающий соответствие лицензиата требованиям, установленными нормативно-правовыми актами, регулирующие лицензируемый вид деятельности.
* **аккредитация -** процедура, посредством которой государственный орган, на законной основе признает компетентность юридического/физического лица выполнять определённые функции которые принадлежат государственному органу в сфере образования, медицины, лицензирования, сертификации товаров, работ и услуг и выдаёт письменное свидетельство (сертификат об аккредитации), действие которого, как правило, ограничено во времени.
* **сертификация товаров** - процедура, посредством которой аккредитованная организация или государственный орган выдает письменное свидетельство (сертификат), действие которого как правило, не ограничено во времени, подтверждающее соответствие товара, требованиям, установленным нормативно-правовыми актами определяющие требования к данному товару.
* **сертификация знаний/навыков** - процедура, посредством которой аккредитованная организация или государственный орган выдает письменное свидетельство (сертификат, диплом) документ, действие которого не ограничено во времени, подтверждающий посещение соответствующей программы (курсов) обучения или профессиональную квалификацию/навыки физического лица.
* **разрешение –** одноразовый документ, как правило, технического характера, выданный государственным органом подтверждающий соответствие лица или объекта (на момент проверки) техническим, санитарным, экологическим требованиям установленным законодательством для **разового или многоразового** выполнения определённой операции.

# 2. Введение

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, Программа «30 корпоративных лидеров Казахстана» и другие акты. В целом формирование общей системы, направленной на ускоренную модернизацию экономики завершено.

В Казахстане 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, Казахстан, как и многие страны, независимо от уровня развития сталкиваются с проблемой 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, дестимулируют предпринимателей, ограничивают их доступ на рынок, сдерживают развитие бизнеса и ослабляют конкуренцию, способствуют коррупции. Административные барьеры являются одной из причин появления теневого сектора экономики во многих странах мира.

В Казахстане основным проблемным вопросом является то, что под государственное регулирование попадает практически весь спектр видов экономической деятельности, который охватывается разрешительной системой.

Главой государства в своем послании народу Казахстана от 6 февраля 2008 года «Повышение благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики» поручено Правительству «в рамкахадминистративной реформырешительно 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 и в то же время обеспечение 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.

**3. Цели и задачи Концепции совершенствования разрешительной системы**

**Основными целями** Концепции совершенствования разрешительной системы на 2009-2011 годы (далее – Концепция) являются снижение административной нагрузки на бизнес и упрощение разрешительной систем.

Достижение указанных целей обеспечит широкий доступ предпринимателям к отдельным регулируемым видам деятельности.

В рамках Концепции будет проводиться работа по совершенствованию разрешительной системы путем определения перечня разрешительных документов законом, существенного сокращения числа разрешительных документов, упрощения требований и процедур их выдачи.

**Задачами** Концепции являются:

* проведение инвентаризации всех видов разрешительных документов;
* проведение пересмотра и оптимизации разрешительных документов;
* выработка единой государственной политики в области лицензирования, сертификации и аккредитации;
* упрощение разрешительных процедур и приведение данных процедур к международной практике путем предоставления непосредственного доступа к электронным услугам лицензирования;
* обеспечение межведомственной координации заинтересованных государственных органов, их взаимодействия с общественными объединениями предпринимательства, бизнес ассоциациями для достижения вышеуказанных целей;
* использование альтернативных форм регулирования предпринимательской деятельности, таких как добровольная сертификация и аккредитация, страхование гражданско-правовой ответственности, регулирование посредством технических регламент

**4. Анализ современного состояния в сфере разрешительной системы**

## 4.1. Анализ в области лицензирования

По данным ежегодного издания «Ведение бизнеса» (Doing Business Report), опубликованного Всемирным банком, в 2009 году из 181 стран мира, охваченных данным изданием, по индексу «свобода ведения бизнеса» Казахстан находится на 70 месте, по показателю в сфере «лицензированиа» – на 175 место и это имея в виду, что данный показатель учитывает только разрешения 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 ежегодно экономить свыше 80 млн. долларов, при этом без снижения доходов государственного бюджета.

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;
* количество лицензируемых видов и подвидов деятельности сокращено на треть;
* 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 количество лицензируемых видов деятельности сократилось почти в три раза.

Несмотря на все ранние усилия и достигнуты результатов, на сегодняшний день число видов деятельность требующих получения разрешительного документа остаётся крайне высоким.

Также, упрощения процедуры лицензирования, предусмотренного Законом, не произошло.

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

Как показал анализ, не действует принцип «одного окна», исключающий 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/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 имеющих прямого отношения к целям и принципам лицензирования.

Требуют конкретизации принципы и процедура лицензирования, и соответственно, целесообразности лицензирования некоторых видов деятельности, норма по единому технологическому процессу, 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 соответствия 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 немногим более 100 видов, в Грузии (65 видов), Кыргызстане (36 видов), Молдова (50 видов), Венгрия – 7 видов. В основном в европейских странах лицензируется в среднем 10-12 видов деятельности.

Кроме того в настоящий момент в Казахстане кроме лицензий применяются и другие виды разрешительных документов, такие как: аккредитации, аттестации, сертификации, разрешения, согласования. Многие из перечисленных документов во многих случаях дублируются между собой и также применяются в процессе согласования выдачи лицензий и в процессе пост - лицензионного 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 достигает 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 - упразднены. При этом ведомственные акты – приказы, инструкции создают дополнительную разрешительную систему, обуславливающую как выдачу лицензий, так и последующую лицензионную деятельность.

Для многих разрешительных документов установлены нечёткие квалификационные требования, существует множество бланкетных норм, дублирующихся разрешительных документов, нормативно-правовых актов устанавливающие требования к выдаче соответствующих документов. Такая ситуация создаёт благоприятные условия только для развития коррупции и произвола должностных лиц государственных ведомств.

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.

Существующую лицензионно-разрешительную систему можно по праву считать продолжением советской системы, когда нужно было получить разрешение даже на самое простое действие. Несмотря на усилия Президента и Правительства по активному продвижению рыночных реформ, сегодняшние предприниматели должны получать разрешение практически на каждую отдельную операцию. Экономический климат, созданный лицензионно-разрешительной системой характеризуется как чрезмерным регулированием, которое наносит ущерб всем секторам экономики.

Действующая разрешительная система ежегодно отнимает сотни миллионов долларов потенциального дохода государства и частного сектора, и затрудняют экономическое развитие страны. Неизмеримое число разрешительных документов вынуждают малых предпринимателей заниматься малодоходными, слабо растущими бизнесами в неформальном секторе, и тем самым растрачивать свой потенциал. Кроме того, такая ситуация толкает как местных, так и иностранных инвесторов уходить в другие страны с более благоприятным деловым климатом, в результате чего данный страна теряет капитал.

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 малых и средних предприятий и соответственно, налоговых поступлений в бюджет.

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

1. Дальнейшее совершенствование Закона Республики Казахстан «О лицензировании», конкретизация принципов лицензирования, разработка механизма работы принципа единого окна, оптимизация сфер лицензирования, определение законом перечня разрешительных документов**, обеспечение стабильности** квалификационных требований**.**
2. Существенное (как минимум на 90%**)** 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 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, дублирующихся разрешительных документов, а также дальнейшей оптимизации количества лицензируемых видов деятельности, упрощению процедуры выдачи разрешительных документов.

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

## 4.2. Анализ в области сертификации

В настоящее время законодательством устанавливается обязательная и добровольная сертификация. Обязательная сертификация находится в сфере государственного регулирования, добровольная сертификация может осуществляться саморегулируемыми организациями.

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.

Перечень продукции, подлежащих обязательной сертификации (порядка 600 наименований), утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 апреля 2005 года № 367 «Об обязательном подтверждении соответствия продукции в Республике Казахстан».

В настоящее время отменена сертификация всех видов услуг.

Обязательной сертификации подлежит как продукция, выпускаемая в обращение на территории Республики Казахстан, так и продукция, производимая за пределами республики и ввозимая на территорию страны.

Вместе с тем нецелесообразна обязательная сертификация многих видов товаров такие как: косилки, включая самоходные и монтируемые на тракторах, прессы для соломы или сена, включая пресс-подборщики, ножеточки, громкоговорители многопрограммные с питанием от сети, средства моющие, чистящие, бумага туалетная и т.п.

Добровольная сертификация проводится по инициативе заявителей (изготовителей, продавцов, исполнителей) в целях подтверждения соответствия продукции, процессов, работ, услуг требованиям нормативных документов, определяемых заявителем. Добровольная сертификация не заменяет обязательную.

Казахстан в 2008 году значительно продвинулся в создании нормативной среды, благоприятной для ведения бизнеса. Однако низкий рейтинг Казахстана по созданию условий для ведения бизнеса требует необходимости разработки и реализации стратегии совершенствования разрешительной системы. В этом контексте важно учесть не только политику регулирования, а также и методы, применимые для разработки и проведения такой полити

**5. Мировой опыт совершенствования разрешительной системы**

Нормативная база, регулирующая предпринимательскую деятельность, строится на основе законодательно определенных четких форм регулирования, в том числе путём выдачи 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 ЕС отсутствует специальное законодательство в области лицензирования. Лицензионные отношения регулируются в разных странах разными законами, также различается и определение отраслей и видов деятельности, подлежащих лицензированию. Но на сегодняшний день, на уровне Европейского Союза была принята Директива о дерегулировании направленная на сокращение регулируемых видов деятельности на уровне стран членов ЕС.

Для юридических лиц законодательно установлены квалификационные требования, касательно зашиты здоровья людей и защиты окружающей среды, которые должны соблюдаться как на территории предприятия, так и за её пределами.

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

Во многих странах мира лицензируется лишь 5-10 видов деятельности. Так, лицензированию подлежат такие виды деятельности, как привлечение средств населения, здравоохранение, фармацевтическая и химическая индустрия (производство опасных товаров 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;
* чёткое определение квалификационных требований;
* осуществление оценки на соответствие квалификационным требованиям независимыми экспертами;
* чёткое определение сроков действия и видов разрешительных документов;
* упрощение процедур получения разрешительного документа путём применения информационных технологий;
* электронная выдача разрешительных документов, в том числе ведение электронного учёта выданных документов с бесплатным доступом в режиме онлайн;
* 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 миллиарда долларов. К 2007 экономия средств достигла 4,5 миллиардов долларов, что составила четверть средств, направленных на усовершенствование системы лицензирования 5 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 получение реазрешительных документов, электронный реестр резрешительных документов), а также выдача разрешительных документов в режиме «он-лайн» (Бельгия, Италия, Мексика, Великобритания, Новая Зеландия).

При этом в Мексике при создании электронного реестра лицензий в ходе инвентаризации выданных лицензий было упразднено более 80% от общего количества всех лицензий на санитарную деятельность.

В Индии в результате радикальной реформы разрешительной системы произошло значительное сокращение лицензируемых отраслей - с 52 до 5. В результате реформы 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 производительность промышленности Южной Кореи начало снижаться, страна теряла конкурентоспособность вследствие чрезмерного государственного регулирования предпринимательской деятельности. По поручению президента, каждое ведомство провело инвентаризацию нормативно-правовых документов в своей сфере деятельности, в том числе разрешительных документов. После проведения инвентаризации президент поручил каждому ведомству отменить (на свой выбор) как минимум 50% из выявленных на момент 1998 года 11,125 нормативно-правовых актов регулировавшие предпринимательскую деятельность. Для оставшихся 50% нормативно-правовых актов каждое ведомство было обязано доказать необходимость поддержания в силе каждого акта. На сегодняшний день Южная Корея является 11-ой экономикой в мире.

В Кыргызстане Правительство планирует в 2008-2009 годах провести полную инвентаризацию разрешительных документов и существенно более чем на половину сократить их число.

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

На основе обобщения передового мирового опыта целесообразно:

* унификация требований к разработке и содержанию нормативно-правовых актов утверждающие квалификационных требований, обеспечение их стабильности;
* применение проверочных листов для выдачи каждого вида разрешительного документа;
* ведение лицензиарами электронных реестров лицензий;
* замена жесткого государственного регулирования гибкими стандартами безопасности продукции;
* постепенная передача бизнес-ассоциациям или самим предпринимателям функций регулирования;
* обеспечение качества принимаемых нормативных правовых актов в области разрешительной системы на основе проведения АРВ;
* 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, 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 и Болгария, Молдова. В этих странах за сравнительно короткий период в несколько раз сокращены время и расходы для открытия бизнеса, значительно ослаблены административные барьеры при получении разрешения на строительство, выдача многих разрешительных документов осуществляется по принципу «одного окна» а также принципа уведомления, что обеспечило рост малого бизнеса, приток инвестиций.

Как показывает мировой опыт, в последние годы более 50 стран провели широкомасштабные и фундаментальные реформы системы государственного регулирования предпринимательской деятельности. В процессе реформирования широко применялся метод Гильотины с целью оценки и подтверждения соответсвия каждого нормативного акта и разрешительного документа на соответствие определённым целям, принципам, требованиям. Нормативные акты и разрешительные документы которые не соответствовали перечисленным факторам, были отменены или упрощены квалификационные требования.

Данная работа проводилась с участием всех заинтересованных сторон - государственного и частного секторов, включая общественные слушания, СМИ.

Во всех странах результаты реформ и их эффективность напрямую зависела от обеспечения политической поддержки на самом высоком уровне и в противостоянии давлению, со стророны государственных ведомств направленного на сохранение сфер и инструментов регулирования, а также проведения полной инвентаризации нормативных правовых актов в области регулирования. Полная инвентаризация способствовала формированию электронного реестра всех действующих лицензий, обеспечила прозрачность системы лицензирования.

# 6. Направления и механизмы реализации Концепции

Приоритетной задачей государства является создание благоприятных условий для развития бизнеса и в то же время – обеспечение соблюдения законодательства и интересов всего общества. 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 вмешательство;
* продолжение развития элементов «электронного правительства», прежде всего обеспечение широкого предоставления государственных услуг с применением информационно-коммуникационных технологий.

Реформирование разрешительной системы должно обеспечить получение конкретного экономического эффекта – это создание новых рабочих мест, увеличение налоговых поступлений, увеличение доли малого и среднего бизнеса в ВВП страны.

В рамках реализации концепции необходима выработка принципиально новых подходов ко всей разрешительной системе, прежде всего к лицензированию, разрешениям, сертификации.

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

* целесообразность регулирования;
* поддержание приемлемого уровня защиты жизни и здоровья людей и охраны окружающей среды;
* четкая регламентация исключительно в рамках законодательных актов перечня разрешительных документов и процедур их выдачи;
* максимально упрощенный доступ к видам деятельности, отнесенным к сфере государственного регулирования и выдачи разрешительного документа;
* либерализация требований, предъявляемых к регулируемым видам деятельности;
* транспарентность разрешительных процедур и квалификационных требований;
* эффективность взаимодействия всех заинтересованных государственных органов с предпринимателями и их ассоциациями;
* четкое разграничение полномочий государственных органов, исключение их дублирования в процессе выдачи разрешительных документов;
* непрерывность, последовательность и комплексность реализации поставленных задач, мониторинг реализации принятых решений;
* развитие инструментов саморегулирования бизнеса;
* устранение административных барьеров развитию бизнеса экономическая эффективность мероприятий по устранению административных барьеров;
* оптимизация разрешительной системы;
* использование мирового опыта по совершенствованию разрешительной системы.

Для решения поставленных задач будут реализованы меры представленные далее.

## 6.1. Инвентаризация разрешительных документов

Невозможно решить проблему до тех пор, пока не произведено измерение её масштабов. На сегодняшний день у Правительства отсутствует полная информация о численности разрешительных документов, целей их выдачи, их стоимости и другая информация. С момента декларации независимости, государство и государственные органы продолжают непрерывно регулировать каждый вид предпринимательской деятельности и устанавливая новые виды разрешительных документов.

Также на сегодняшний день с полной уверенностью можно заявлять, что нет ни одного вида предпринимательской деятельности, для которого не потребовалось бы получение хоть одного разрешительного документа.

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

Инвентаризация будет проведена государственными ведомствами и независимой экспертной группой (контрольная инвентаризация). В результате проведения инвентаризации будет составлен перечень всех разрешительных документов.

Перечень разрешительных документов станет основой проведения пересмотра разрешительных документов, а на весь период проведения пересмотра будет объявлен мораторий на введение, каких либо новых разрешительных документов.

Инвентаризация также станет основой процесса мониторинга прогресса реформы и обеспечит более широкую и общественную поддержку реформы.

## 6.2. Проведение пересмотра разрешительных документов.

Пересмотр разрешительных документов станет второй и самой важной задачей в процессе реализации реформы. Пересмотр разрешительных документов будет проведён на основании следующих критериев:

* Целесообразность разрешительного документа (какую проблему решает действие/выдача соответствующего разрешительного документа (предотвращение крайне высокой опасности для жизни и здоровья людей и окружающей среды), какова величина проблемы - аргументы);
* Недопущение дублирующихся разрешительных документов;
* Недопущение разрешительных документов, для которых установлены нечёткие квалификационные требования;
* Установление квалификационных требований законами и постановлениями правительства;
* Способствование развитию предпринимательской деятельности;
* Возможность сокращения целевой группы предпринимателей;
* Прозрачность квалификационных требований;
* Возможность замены разрешительного документа уведомлением (принцип уведомления о начале деятельности/операции);
* Чёткое определение сроков рассмотрения заявления о выдачи и выдача разрешительного документа;

Пересмотр будет проводиться в двух этапах, государственными органами и группой независимых экспертов в подчинении Правительства, в целях обеспечения последовательности и качества пересмотра разрешительных документов. В процессе проведения пересмотра бремя доказывания соответствия вышеперечисленным критериям будет лежать на государственных органах, которые должны объяснить необходимость сохранения разрешительного документа. Задачей группы независимых экспертов будет оценка обоснований представленных государцвенными органами и разработка соответствующих рекомендаций для Правительства.

В процессе пересмотра должно будет обеспечен высокий yровень прозрачности и широкое участие заинтересованных сторон которая поможет обеспечить доверие общества к реформе, повысить качестё проведения пересмотра и способствовать прогрессу реформы в целом.

В результате пересмотра разрешительные документы для которых не будет доказано соответствие вышеперечисленным критериям будут отменены а в случае разрешительных документов для которых будет доказано их соответствие будут упрощены.

Критерии пересмотра выбраны таким образом чтобы не исключить ни одного нужного разрешительного документа, который нуждается требуется для обеспечения зашиты жизни и здоровья людей и окружающей среды от потенциальных рисков связанных с деятельностью/операциями представляющие высокий уровень опасности.

В результате пересмотра должны быть упразднены не менее 90% разрешительных документов выявленных в процессе проведения инвентаризации.

## 6.3. Унификация законодательства в области разрешительных документов

Предусматривается дальнейшее совершенствование законодательства в области разрешительной системы, основным элементом которой станет разработка Закона о разрешениях, который будет доведён до уровня закона прямого действия (в части касающейся процедуры выдачи разрешительного документа, формата заявления на получение разрешительного документа, квалификационных требований…). Принятие принципа прямого действия закона предполагает исключение из полномочий Правительства в утверждении правил лицензирования для занятия отдельными видами деятельности.

На этом же этапе будут разработаны и механизмы реализации основных принципов работы разрешительной системы: принцип молчаливого согласия и принцип единого окна. Также в закон будет включён новый принцип работы разрешительной системы, широко применяемый в других странах - принцип извещения о начале деятельности.

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 отражены в самом Законе о разрешениях.

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 устранит разночтение 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 и типовые квалификационные требования, 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, т.е. 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.

Будет разработан единый стандарт и регламент оказания государственной услуги по выдачи разрешительного документа.

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

Необходимость нотариального заверения документов, требующее 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 национальным базам данных и реестрам (в которых содержится информация необходимая в процессе выдачи разрешительного документа) с тем, чтобы облегчить процедуру получения информации от других ведомств и исключить её предоставление на бумажных носителях.

## 6.4. 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, на законодательном уровне необходимо исключение процедуры согласования лицензиарами выдачи лицензий с органами санитарно-эпидемиологической и противопожарной безопасности в силу того, что государством ведется соответствующий контроль в этих сферах.

В последующем законодательно будет отменено согласование с надзорными органами о соответствии заявителя требованиям, предъявляемым в области охраны окружающей среды, ядерной, радиационной, промышленной безопасности и государственного энергетического надзора, в полномочия которых входит государственный контроль в соответствующих сферах деятельности. Кроме того, контроль государством ведется не по нормам лицензионного законодательства, а по нормам отраслевых 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 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.

## 6.5. Внедрение альтернативных форм регулирования

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

Например, адвокатская, нотариальная, аудиторская, архитектурная деятельность, деятельность по оценке имущества (за исключением объектов интеллектуальной собственности, стоимости нематериальных активов), физкультурно-оздоровительные и спортивные услуги, турагентская и туроператорская деятельность и др. 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 гибкими стандартами безопасности, осуществление регулирования вопросов здоровья, безопасности, 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 отраслевые стандарты, добровольные инициативы, кодексы, соглашения, т.е. 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.

## 6.6. В области сертификации

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 на 90% 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 Европейского Союза, она не характеризуется избыточностью требований - декларируются лишь существенные характеристики продукции, а мера ответственности достаточно велика.

При этом, 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.

Процесс сертификации должен осуществляться на основе международного законодательства по правилам Всемирной Торговой Организации специализированными субъектами рынка.

## 6.7. В области аккредитации.

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 настоящее время существует как обязательная, так и добровольная аккредитация.

Аккредитация как элемент подтверждения особых достоинств (качеств) должна носить сугубо добровольный характер и осуществляться негосударственными, некоммерческими общественными объединениями.

В этой связи в области аккредитации будут предусмотрено единое толкование законодательством термина «аккредитация», имеющего добровольный характер.

**7. 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 отчётах по оценки бизнес среды.

Ожидается значительное сокращение на 90%, 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, сокращено их число, будет проведено упрощение процедур их выдачи, будет повышена доступность и 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 усиленны за счёт реализации других мер следующие после проведения пересмотра.

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