

Реформирование разрешительной деятельности: сравнение опыта Казахстана и России



Вилисов М. В.,

кандидат политических наук,
кафедра государственной политики
факультета политологии МГУ им. М. В. Ломоносова
E-mail: vilisov@centero.ru

Аннотация. В Казахстане и России проводятся похожие институциональные реформы в сфере регулирования предпринимательской деятельности. В связи с начавшейся в 2017 г. в Российской Федерации реформой разрешительной деятельности аналогичная реформа, проведенная в Казахстане в 2014 г., представляет особый интерес для сравнительного изучения. Многие правовые новеллы, использованные в Казахстане, могут быть применены и в российской практике. При этом, для успешного проведения реформы целесообразно воспользоваться также казахстанским опытом политико-административной поддержки и стратегического планирования проведения институциональных реформ.

Ключевые слова: реформа разрешительной деятельности, Казахстан, Закон РК «О разрешениях и уведомлениях», проект федерального закона об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации.

Введение

Долгое время законодательство новых независимых государств, возникших после распада СССР, во многом копировало советские или новые российские законы. Однако сейчас многие страны бывшего СССР существенно продвинулись в вопросах законодательного обеспечения регулирования экономики, и их опыт уже может оказаться полезным в нашей стране.

В середине 2017 г. Минэкономразвития объявило о запуске реформы разрешительной деятельности¹, которая будет реализована путем систематизации существующего законодательного регулирования разнообразных и подчас избыточных государственных лицензий и разрешений. Соответствующий законопроект под названием «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» летом 2017 г. был размещен для общественного обсуждения, а осенью того же года начал проходить процедуру оценки регулирующего воздействия².

В этой связи особый интерес представляет опыт Казахстана, где аналогичная реформа проходила в 2011-2014 гг., в результате

был принят Закон Республики Казахстан от 16.05.2014 № 202-V «О разрешениях и уведомлениях» (далее — Закон РК).

Опыт Казахстана

Принятие Закона РК стало результатом системной работы по реформированию правовых основ и принципов регулирования предпринимательской деятельности в Казахстане.

Пройдя сложный путь становления постсоветской государственности в условиях, когда некоторые эксперты прогнозировали распад казахстанского государства или его несостоятельность³, руководство Казахстана уже в конце 1990-х годов начало системное стратегическое планирование развития страны на долгосрочный период: в 1997 г. была принята стратегия «Казахстан-2030»⁴, а в 2012 г. — стратегия «Казахстан-2050»⁵.

³ Hale H. Cause without a Rebel: Kazakhstan's Unionist Nationalism in the USSR and CIS // Nationalities Papers. Abingdon, 2009. Vol. 37. № 1. P. 27.

⁴ Казахстан — 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана 1997 г. / Информационно-правовая база нормативных правовых актов Республики Казахстан; http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030_#z3 (дата обращения: 23.10.2017).

⁵ Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента

¹ Крючкова Е., Пушкарская А., Сапожков О. Разрешай и властвуй // Коммерсант. 2017. 17 июля; <https://www.kommersant.ru/doc/3359422> (дата обращения: 17.11.2017).

² По данным Федерального портала проектов нормативных правовых актов // <http://regulation.gov.ru/projects>.

В этих документах был поднят наиболее широкий спектр общественно-политических и социально-экономических вопросов, а стратегия «Казахстан-2030» фактически определила вектор социально-экономического и политического развития страны на много лет вперед⁶. В стратегических документах Казахстана были поставлены консолидирующие и мотивирующие цели, достаточно четкие и понятные как населению, так и политической и управленческой элите, совпадающие с их оценкой реальности и ожиданиями. Так, например, в стратегии «Казахстан-2050» в качестве одной из главных целей для страны декларируется «вхождение к 2050 году в число 30 самых развитых государств мира»⁷.

Тренд на обозначение целей в привязке к международным измерениям и рейтингам весьма конкретно обозначается и в части установления целей в сфере регулирования экономики — на политическом уровне ставились задачи по вхождению Казахстана в 50 наиболее конкурентоспособных экономик мира по рейтингу Всемирного экономического форума⁸. Активно использовались и измерители Всемирного банка, в том числе рейтинг благоприятности ведения бизнеса (Doing Business), в котором Казахстан по результатам 2016 г. оказался даже на лучших позициях среди стран ЕАЭС: на 35 месте по сравнению с 37 у Белоруссии и 40 у России⁹. Из постсоветских стран ситуация по этому показателю по состоянию на 2017 г. лучше только в Грузии (9 место), Эстонии (12), Литвы (16), Латвии (19). Рейтинг оценивает легкость ведения бизнеса по нескольким параметрам, из них один напрямую относится к разрешительной деятельности — речь идет

о разрешениях на строительство. Как отмечается в докладе Всемирного банка, в этой сфере успехи Казахстана были связаны с внедрением системы «одного окна» и установления административных регламентов¹⁰.

Эти и другие новшества в полной мере нашли отражение в новом кодифицированном акте — Кодексе Республики Казахстан от 29.10.2015 № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан». В ст. 15 указанного законодательного акта, в частности, установлено, что в целях ограничения контактов субъектов предпринимательства с государственными органами в процессе государственного регулирования предпринимательства в нормативных правовых актах должно быть предусмотрено применение принципа «одного окна», при котором все необходимые согласования от государственных органов должны получаться самими государственными органами в порядке межведомственного взаимодействия. Предпринимательский кодекс Казахстана фактически систематизировал значительный блок законов, относящихся к регулированию предпринимательской деятельности, в том числе Закон Республики Казахстан от 06.01.2011 № 377-IV «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан». Тем не менее, Закон РК «О разрешениях и уведомлениях» в него не вошел, и для этого были причины.

Закон РК сам стал актом систематизации законодательства — он установил единые законодательные основы для регулирования отношений в сфере разрешительной деятельности, и после его вступления в силу требование о получении разрешений, не перечисленных в нем, становится ничтожным.

Ряд сфер регулирования, тем не менее, не вошли в предмет Закона РК. В первую очередь — это сфера технического регулирования, что обусловлено наличием в рамках технического регулирования собственных, достаточно развитых механизмов и институтов регулирования разрешительной деятельности¹¹, а также наличием развитого международно-правового регулирования¹², в том числе в рамках ЕАЭС.

Также Закон РК не распространяется на государственную регистрацию юридических

Республики Казахстан — лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14.12.2012 // Информационно-правовая база нормативных правовых актов Республики Казахстан; <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (дата обращения: 23.10.2017).

⁶ Kudaibergenova D. The ideology of development and legitimization: beyond «Kazakhstan 2030» // Central Asian Survey. Abingdon, 2015. Vol. 34. № 4. P. 440-455.

⁷ Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента Республики Казахстан — лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14.12.2012.

⁸ Назарбаев: Казахстан должен войти в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира // РИА Новости. М., 2004. 3 нояб.; <https://ria.ru/economy/20041103/724083.html> (дата обращения: 23.10.2017).

⁹ По результатам 2017 г. ситуация изменилась, и Россия все же оказалась в лидерах среди стран ЕАЭС, опередив Казахстан на один процентный пункт: 35 место у России, 36 у Казахстана и 37 у Белоруссии // <http://russian.doingbusiness.org/rankings>.

¹⁰ Doing Business 2017 / A World Bank Group Flagship Report // <http://russian.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Full-Report.pdf> (дата обращения: 23.10.2017).

¹¹ См., например: Закон Республики Казахстан от 09.11.2004 № 603-II «О техническом регулировании».

¹² Речь идет о регулировании в рамках ЕАЭС, разд. X «Техническое регулирование» Договора о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29.05.2014) // Правовой портал ЕАЭС (<https://docs.eaeunion.org>).

лиц и учетную регистрацию филиалов и представительств, государственную регистрацию прекращения деятельности юридических лиц, снятие с учетной регистрации филиалов и представительств. Также он не охватывает регистрацию валютных операций, государственную регистрацию выпусков эмиссионных ценных бумаг, разрешения, установленные Законом Республики Казахстан «О государственных секретах», разрешения, относящиеся к выполнению требований по безопасности полетов и авиационной безопасности и выдаваемые уполномоченным органом в сфере гражданской авиации физическим и юридическим лицам.

Разработке закона предшествовала инвентаризация разрешительной деятельности, в ходе которой было выявлено 925 видов разрешений, на каждое из которых был составлен особый паспорт, на основании анализа которого принималось решение о дальнейших способах регулирования его выдачи. В законопроект в итоге было включено 758 видов разрешительных документов, из них 719 разрешений и 39 уведомлений¹³.

Особое внимание при разработке закона уделялось проработке понятийного аппарата, как с теоретической, так и с практической точек зрения. Так, например, в основу заложенного в закон определения разрешений были положены следующие признаки:

1. получение разрешения меняет правовой статус получившего лица, предоставляя новые права и наделая новыми обязанностями;
2. разрешение предоставляется только в связи с предпринимательской деятельностью;
3. законом установлена обязательность получения разрешения и ответственность за неполучение;
4. разрешительный документ выдается только государственными органами (исключены случаи выдачи разрешений госкомпаниями);
5. уполномоченный орган может отказать в выдаче разрешения.

Идентифицированные по этим признакам разрешения, выявленные в ходе инвентаризации, были классифицированы в зависимости от степени опасности осуществляемой деятельности. В результате в основу закона был положен принцип увязки форм выдачи разрешений в зависимости от степени опасности (уровня риска) осуществляемой деятельности, которая определяется по результатам анализа регуляторного воздействия:

1. разрешения первого уровня (лицензии) — связаны с высоким уровнем риска;
2. разрешения второго уровня — связаны со средним уровнем опасности;
3. уведомления — связаны с видами деятельности с низким уровнем опасности, но требующими уведомления о начале деятельности.

Таким образом, формально вводится два принципа регулирования: разрешительный и уведомительный. Названия выдаваемых разрешительных документов (лицензия, разрешение, уведомление) являются универсальными и не зависят от названий документов, определяемых в соответствии со сложившейся практикой и (или) международными договорами или стандартами.

Соответствующие понятия раскрываются в статье 1 закона.

Разрешение в законе определяется как подтверждение права физического или юридического лица на осуществление деятельности или действий (операций), осуществляемое разрешительными органами посредством лицензирования или разрешительной процедуры. Таким образом, фактически устанавливаются процедурные различия между лицензированием и разрешительной процедурой.

Под *лицензированием* предлагается понимать комплекс мероприятий, связанных с выдачей и переоформлением лицензии и (или) приложений к лицензии и дубликата лицензии и (или) приложений к лицензии, осуществлением разрешительного контроля, приостановлением, возобновлением и прекращением действия лицензии и (или) приложений к лицензии. Как видно, понятие «лицензирование» включает весь цикл действий уполномоченного органа: выдача лицензии, осуществление контроля, приостановление и прекращение действия лицензии.

Под *разрешительной процедурой* в законе понимается комплекс мероприятий, связанных с выдачей разрешения второй категории и совершением иных предусмотренных законодательством Республики Казахстан действий в его отношении, а также осуществлением разрешительного контроля. Здесь уже нет жесткой привязки к отмене действия разрешения, однако есть привязка к осуществлению разрешительного контроля.

Уведомление представляет собой третий способ государственного регулирования, который законом понимается как документ, составленный заявителем по утвержденной уполномоченным органом в сфере разрешений и уведомлений или Национальным Банком Республики Казахстан форме, информирующий о начале или прекращении осуществления деятельности или действия. При этом *уведомительный порядок* законом понимается как установление

¹³ Ниталиева С. Возможные последствия принятия законопроекта «О разрешениях и уведомлениях» для ведения бизнеса в Казахстане // <http://www.gratanet.com/ru/publications/details/2407a> (дата обращения: 02.12.2017).

обязанности физического или юридического лица до начала осуществления деятельности или действий уведомить государственный орган, осуществляющий прием уведомлений, об этом в порядке, установленном законом.

Таким образом, наибольшую административную нагрузку и наибольшее внимание со стороны уполномоченных органов получают лицензии как документы, выдаваемые для осуществления наиболее опасных видов деятельности.

Для повышения эффективности регулирования в законе, например, предусмотрен термин «*сопутствующее разрешение*» — разрешение второй категории, которое в соответствии с законодательством Республики Казахстан является обязательным условием для выдачи заявителю другого разрешения. Это позволяет четко идентифицировать случаи необходимости получения «связанных» друг с другом разрешений.

Закон вводит много других интересных новелл, в том числе:

1. любое новое разрешение может появиться только через закон и через анализ регулирующего воздействия;
2. отчуждаемость разрешений, связанных с объектом, — при продаже объекта новый собственник не должен получать разрешение заново;
3. принцип «молчание — знак согласия»: если по истечении установленного срока уполномоченный орган не принял решение о выдаче или об отказе в выдаче, разрешение считается выданным и лицо может приступить к осуществлению деятельности;
4. упомянутый уже выше принцип «одного окна» при подаче документов для получения разрешения.

Принятие закона произвело революционные изменения в регулировании разрешительной деятельности в Казахстане и повлекло внесение изменений в более чем 70 законодательных актов¹⁴. Естественно, что проведение таких масштабных преобразований потребовало серьезных политико-административных усилий, так как по сути предполагало разрушение ведомственной «монополии» на регулирование разрешений — все разрешения свелись в единый законодательный реестр, изменения которого становились возможными только в законодательном порядке.

Для преодоления ведомственного сопротивления потребовалось политическое усилие. Разработка закона курировалась заместителем

Премьер-министра Республики Казахстан первого заместителя премьер-министра Бакытжана Сагинтаева, под его руководством была создана специальная межведомственная комиссия¹⁵.

Для ускорения межведомственных согласований применялся «метод гильотины»: ведомства получили ограниченное количество времени для обоснования своих предложений по включению тех или иных разрешений в состав нового закона, формирование списков происходило в режиме межведомственных консультаций с обязательным обоснованием экономической целесообразности сохранения тех или иных разрешений. Использование этих механизмов позволило провести согласительные процедуры в течение полутора лет и принять соответствующий закон.

Российский опыт

В России реформирование разрешительной деятельности фактически было объявлено в начале 2017 г. в контексте реформирования контрольно-надзорной деятельности, как его «логическом продолжении» (по словам министра Открытого правительства М. Абызова)¹⁶. В рамках упомянутой реформы уже третий год также обсуждается принятие закона об основах государственного контроля и надзора в Российской Федерации, последний срок для принятия которого определялся как конец 2017 г.

Реформа контрольно-надзорной деятельности оказалась очень сложной в реализации, так как столкнулась с целым комплексом системных политико-правовых эффектов, которые сложно преодолеть в одночасье¹⁷. Задержки с принятием закона в данном случае представляют собой только вершину айсберга напряженной политической борьбы, которая сопровождает эту реформу.

Представленный для публичного обсуждения и проведения оценки регулирующего воздействия законопроект¹⁸ по своей концепции отчасти напоминает казахстанский аналог. Он представляет собой попытку систематизации

¹⁵ Ниталиева С. Указ. соч.

¹⁶ Абызов рассчитывает, что Дума осенью рассмотрит законопроект о госконтроле // РИА новости. 2017. 14 мар.; <https://ria.ru/politics/20170314/1489987662.html> (дата обращения: 17.11.2017).

¹⁷ Вилисов М. В. Механизмы и институты проектирования государственной политики // Власть. 2016. № 7. С. 50-57.

¹⁸ Текст законопроекта доступен на Федеральном портале нормативных правовых актов // <http://regulation.gov.ru/projects#search=разрешительной&npra=68274> (дата обращения 01.12.2017).

¹⁴ Посчитано автором в соответствии с Законом РК от 16.05.2014 № 203-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разрешительной деятельности».

законодательства о различных видах разрешений и устанавливает правило о том, что не допускается осуществление разрешительной деятельности в отношении объектов, не указанных в приложении к законопроекту. Соответствующее приложение содержит перечень из 438 видов деятельности, для осуществления которых требуется получение разрешений, и 45 видов деятельности, осуществление которых возможно в уведомительном порядке. В настоящее время, по данным РСПП, в России насчитывается 541 «разрешительный режим»¹⁹.

Нормы законопроекта не распространяются на отношения, связанные с:

- оценкой соответствия в соответствии с законодательством о техническом регулировании, за исключением работ по оценке соответствия, выполняемых органами государственной власти;
- аттестацией, проводимой органами и организациями в отношении своих работников или работников подведомственных предприятий или учреждений;
- контрольно-пропускным и объектовым режимом посещения зданий и территорий;
- приватизацией государственного и муниципального имущества, предоставлением вещных прав на государственное и муниципальное имущество, за исключением прав на использование компонентов природной среды, кроме земли;
- регистрационным учетом граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;
- выдачей паспортов гражданам РФ и других документов, удостоверяющих личность, не связанных с предоставлением возможности выезда за пределы Российской Федерации;
- государственной регистрацией недвижимости и государственным кадастровым учетом недвижимости, кроме допуска к кадастровой деятельности;
- регистрацией юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В целом это существенный шаг вперед в части решения вопросов регулирования разрешительной деятельности. В настоящее время отсутствует законодательное понятие «разрешительная деятельность», а также большинства ее видов (за исключением лицензирования

и аккредитации). Отсутствие единой терминологии затрудняет идентификацию разнообразных видов разрешений и оценку реальной нагрузки на предпринимательство.

Нормативно-правовое регулирование большинства видов разрешительной деятельности характеризуется наличием большого количества подзаконных, ведомственных нормативных правовых актов, в некоторых случаях эта деятельность регулируется исключительно ведомственными документами, а в ряде случаев вообще отсутствует.

Сбор единых данных о состоянии разрешительной деятельности затруднен, так как в отношении большинства видов деятельности ведется только ведомственная статистическая отчетность, сводные данные централизованно не собираются.

Согласно материалам доклада РСПП, разрешительной деятельностью занимаются не только федеральные министерства, службы и агентства, но также и Банк России, ЦИК России, а также государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос».

Между этими органами разрешительные полномочия распределены крайне неравномерно: по состоянию на конец 2016 г. из 73 федеральных органов исполнительной власти 13 не обладали ни одним разрешительным полномочием. Наибольшее количество «разрешительных режимов» (более 20) исполняют 6 федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ): ФТС России, МВД России, Росморречфлот, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Росавиация), а также Банк России (абсолютный лидер — 42).

Для согласования интересов такого большого числа влиятельных игроков, используя казахстанский опыт, необходима организация специальной согласительной платформы на достаточно высоком уровне, в противном случае законопроект о реформе разрешительной деятельности может ожидать судьба закона о реформе контрольно-надзорной деятельности: длительные согласования без принятия либо принятие в таком виде, который никаких серьезных преобразований предполагать не будет.

Заключение

Опыт законодательного регулирования разрешительной деятельности и шире — регулирования предпринимательской деятельности в Казахстане представляет значительный интерес для России. Прошло то время, когда постсоветские государства просто копировали российское законодательство. В Казахстане в результате системной работы найдены способы законодательного решения многих

¹⁹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2016 г. / Плаксин С.М. и др. М., 2017; http://www.goskontrol-rspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komiteta/doklad_komiteta_2016.pdf (дата обращения: 17.11.17).

проблем, актуальных для многих постсоветских стран. При этом система разработки и продвижения этих законодательных инициатив и соответствующих реформ выглядит более эффективной по сравнению с российской, в первую очередь, за счет возможности аккумулировать серьезный политический ресурс для их продвижения.

Немаловажным в этой связи представляется тот факт, что Бакытжан Сагинтаев, курировавший в свое время разработку Закона Казахстана «О разрешениях и уведомлениях», впоследствии стал Премьер-министром Казахстана. При этом, работа по реформированию продолжается. В 2016 г. проведена реформа по 50% сокращению разрешительных документов, в результате чего количество разрешительных документов с 708 доведено до 316, а в октябре 2017 г. на заседании Правительства Республики Казахстан рассматривался законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования регулирования предпринимательской деятельности», в соответствии с которым

предполагается внести 1000 поправок в 13 кодексов и 103 закона²⁰.

Список литературы

1. Вилисов М. В. Механизмы и институты проектирования государственной политики // Власть. 2016. № 7. С. 50-57.
2. Ниталиева С. Возможные последствия принятия законопроекта «О разрешениях и уведомлениях» для ведения бизнеса в Казахстане // <http://www.gratanet.com/ru/publications/details/2407a> (дата обращения: 02.12.2017).
3. Hale H. Cause without a Rebel: Kazakhstan's Unionist Nationalism in the USSR and CIS // Nationalities Papers. Abingdon, 2009. Vol. 37. № 1. P. 27.
4. Kudaibergenova D. The ideology of development and legitimation: beyond «Kazakhstan 2030» // Central Asian Survey. Abingdon, 2015. Vol. 34. № 4. P. 440-455.

²⁰ Правительство подготовило пакет мер по дальнейшему улучшению бизнес-среды в Казахстане // <http://www.government.kz/ru/novosti/1011797-pravitelstvo-podgotovilo-paket-mer-po-dalnejshemu-uluchsheniyu-biznes-sredy-v-kazakhstane.html> (дата обращения: 02.12.2017).

Reforming Licensing Activities: a Comparison of the Experience of Kazakhstan and Russia

Vilisov M. V.,

PhD in Politics,

Public Policy Department of the Faculty
of Political Science at Lomonosov Moscow State University

E-mail: vilisov@centero.ru

Abstract. *In Kazakhstan and Russia, similar institutional reforms are carried out in the sphere of business regulation. In connection with the reform of permitting activities that began in 2017 in the Russian Federation, a similar reform carried out in Kazakhstan in 2014 is of special interest for comparative study. Many legal novelties used in Kazakhstan can be applied in the Russian reform. At the same time, for successful implementation, it is advisable to use Kazakhstan's experience of political and administrative support and strategic planning of reforms.*

Keywords: *reform of licensing activity, Kazakhstan, Law of RK «On permits and notifications», draft federal law «On the basis of licensing activities in the Russian Federation».*

References

1. Vilisov M. V. Mekhanizmy i instituty proektirovaniya gosudarstvennoj politiki // Vlast. 2016. № 7. S. 50-57.
2. Nitalieva S. Vozmozhnye posledstviya prinyatiya zakonoproekta «O razresheniyakh i uvedomleniyakh» dlya vedeniya biznesa v Kazakhstane // <http://www.gratanet.com/ru/publications/details/2407a> (data obrascheniya: 02.12.2017).
3. Hale H. Cause without a Rebel: Kazakhstan's Unionist Nationalism in the USSR and CIS // Nationalities Papers. Abingdon, 2009. Vol. 37. № 1. P. 27.
4. Kudaibergenova D. The ideology of development and legitimation: beyond «Kazakhstan 2030» // Central Asian Survey. Abingdon, 2015. Vol. 34. № 4. P. 440-455.