**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

 **УТВЕРЖДАЮ**

**Заместитель министра**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Д.К.Кадыров**

**«\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2020г.**

**АНАЛИЗ**

**РЕГУЛЯТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

**к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере лицензионно-разрешительной системы**»

**Основание для разработки:**

Приказ министерства экономики Кыргызской Республики от 16 января 2020 года №03 «О создании рабочей группы по проведению анализа регулятивного воздействия к пересмотру Закона Кыргызской Республике «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19 октября 2013 года №195.

**Сроки проведения АРВ: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

(начало) (окончание**)**

**Рабочая группа:**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | Заместитель министра экономики, руководитель рабочей группы | Кадыров Д.К. |
| 2 | и.о.Начальника управления политики предпринимательства, заместитель руководителя рабочей группы | Байбосунов Н.М. |
| 3 | Заведующий отделом лицензионно-разрешительной деятельности и АРВ; | Алмаз Усонгул уулу  |
| 4 | Главный специалист отдела тарифного, нетарифного регулирования и экспортного контроля | Дуйшеева Ж.З.  |
| 5 | Ведущий специалист отдела тарифного, нетарифного регулирования и экспортного контроля | Абдрахманов С.А.  |
| 6 | Ведущий специалист отдела правовой поддержки | Кубатбекова А.К.  |
| 7 | и.о. специалиста отдела регулирования систем оценки соответствия и халал-индустрии | Алыбеков А.А. |
| 8 | Заместитель директора Департамента информации и массовой коммуникации при Министерстве культуры, информации и туризма Кыргызской Республики | Ибрагимов Б.Б |
| **Бизнес-сообщества:** |
| 9 | Президент ОЮЛ "Кыргызская Ассоциация Страховщиков (КАС) | Молдокулов С.А.  |
| 10 | консультант по вопросам лицензионно-разрешительной сферы Консалтинговой юридической компании "Бизнес Право Инфо"; | Джайлобаева Р. |
| 11 | Независимый эксперт Консалтинговой юридическойкомпании "Бизнес Право Инфо". | Арунова И. А. |

**Контактные данные ответственного лица:**

Заведующий отделом лицензионно-разрешительной деятельности и АРВ

Усонгул уулу Алмаз тел.: 62 05 35 (+146), e-mail: arv\_2012@mail.ru

Объем - \_\_\_\_ стр., приложений - \_\_\_\_\_\_\_.

**I. ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА**

Согласно Закону Кыргызской Республики «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности» основными принципами пересмотра и оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности являются:

(i) невмешательство в предпринимательскую деятельность, в том числе недопущение ее приостановления, за исключением случаев, предусмотренных законами;

(ii) толкование неясности законодательства в пользу субъекта предпринимательства при возникновении сомнений в применении какого-либо положения законодательства в сфере предпринимательской деятельности;

(iii) недопущение установления и истребования документов для выдачи лицензий, разрешений и других актов, касающихся предпринимательской деятельности, не установленных законами Кыргызской Республики и/или постановлениями Правительства Кыргызской Республики;

(iv) обеспечение обязательного участия представителей заинтересованных бизнес-структур на всех этапах процесса оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности.

На протяжении последних нескольких лет Правительством Кыргызской Республики с широким участием представителей бизнес-сообщества, международных организаций-доноров была проведена определенная работа в этом направлении. Была создана Межведомственная комиссия по проведению оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности, которая провела широкомасштабную реформу в лицензионно-разрешительной сфере. По итогам данной работы количество лицензий и разрешений сократилось с 500 до 100 видов, упрощены административные процедуры лицензирования, внедрен принцип «молчание – знак согласия», сокращены сроки выдачи разрешительных документов и многое другое, что нашло отражение в новым Законе Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», принятом 19 октября 2013 года.

За время, прошедшее с момента принятия данного Закона, был выявлен ряд сложностей в правоприменительной практике, связанных с применением отдельных его положений. До сих пор не приняты Положение о лицензировании видов деятельности, в котором будут установлены детальные лицензионные требования при выдаче лицензий и разрешений, а также Методика оценки рисков, с помощью которой необходимо будет обосновать применение лицензионно-разрешительной системы государственного регулирования. Отсутствует регламентация, порядок и процедуры осуществления пост-лицензионного контроля, не конкретизированы требования к порядку прекращения действия и аннулированию лицензий и (или) разрешений. До сих пор наблюдается формальный подход госорганов-лицензиаров к ведению реестров лицензий и разрешений.

1. **Формулировка проблемы №1** *«Наличие лицензий и разрешений, которые не соответствуют целям и принципам Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике».*

По итогам проведенной инвентаризации законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, из 1200 нормативных правовых актов было выявлено 223 нормативных правовых акта различного уровня, которые регулируют вопросы лицензирования и выдачи разрешений.

Целью Закона Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике" является лицензирование отдельных видов деятельности, действий и операций осуществляется в целях предотвращения нанесения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, собственности, общественной и государственной безопасности, а также управления ограниченными государственными ресурсами.

Данный закон регулирует отношения, возникающие между органами исполнительной власти, физическими и юридическими лицами в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности, действий, операций, в том числе по использованию ограниченных государственных ресурсов. При этом, действие закона не распространяется на гражданско-правовые отношения, связанные с выдачей лицензий и разрешений в рамках заключенного между физическими и (или) юридическими лицами договора.

Принципами лицензирования являются:

1) прозрачность, открытость процедур лицензирования;

2) равные основания и условия выдачи лицензии и (или) разрешения для всех физических и юридических лиц, независимо от форм собственности, в том числе иностранных физических и юридических лиц;

3) лицензирование только тех видов деятельности, которые определены вышеуказанным Законом;

4) запрет лицензиарам выдавать дополнительные лицензии и (или) разрешения, связанные с деятельностью, подлежащей лицензированию;

5) признание добросовестности лицензиата, если иное не доказано и не обосновано документами;

6) исключение усиления монополизма на рынке или ограничения свободы предпринимательской деятельности при лицензировании;

7) признание действующих на территории Кыргызской Республики лицензий и (или) разрешений, полученных в других государствах, на условиях, соответствующих международным договорам или признанных в одностороннем порядке;

8) с момента вступления в силу технического регламента, лицензирование вида деятельности, входящего в сферу регулирования принятого технического регламента, отменяется;

9) отмена лицензирования при введении обязательного страхования гражданской ответственности определенного лицензируемого вида деятельности;

10) периодическая (каждые пять лет) оценка результативности лицензирования в соответствии с требованиями законодательства Кыргызской Республики об оптимизации нормативной правовой базы;

11) осуществление лицензионного контроля исключительно за счет средств республиканского бюджета. Запрет осуществления лицензионного контроля (мониторинга) лицензиарами за счет средств и имущества лицензиата;

12) недопустимость требования на получение отдельных лицензий для физических лиц, работающих на основании трудовых договоров с лицензиатом, за исключением деятельности по осуществлению пассажирских (кроме легковых такси) и международных грузовых перевозок автомобильным транспортом.

Практика показала, что иногда исполнительные органы власти (лицензиары) испытывает трудности не только с определением видов деятельности, подлежащих лицензированию, но и целей, задач и принципов лицензирования, имеются сложности с определением уровня регулирования, возможностью использования других методов государственного регулирования и др. При этом, согласно пункту 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям. Запрещается принятие нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Поэтому очень важно при лицензировании соблюдать все вышеуказанные принципы и следовать поставленной цели самого Закона, что не всегда соблюдается.

Относительно введения лицензирования новых видов деятельности - согласно Закону Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», лицензирование вводится:

1) если на основании методики оценки рисков, утверждаемой Правительством Кыргызской Республики, доказано, что иные методы государственного регулирования деятельности не снижают предельно допустимый уровень риска нанесения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, собственности, общественной и государственной безопасности от осуществления данной деятельности;

2) для рационального управления ограниченными государственными ресурсами.

Принципы введения лицензирования:

1) доказательность введения лицензирования;

2) запрет выдачи лицензий и разрешений на отдельные виды действий или операций, входящих в единый неразрывный процесс, на который выдаются лицензия или разрешение.

В Законе Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике" чётко определено, что введение лицензирования для отдельных видов деятельности возможно исключительно на основании принципов и критериев, предусмотренных данным законом.

Стоит отметить, что с момента принятия (в 2013г.) в данный Закон было внесено несколько изменений и дополнений, в том числе и по включению новых видов деятельности, для которых требуется получение лицензий и разрешений. Из проанализированных разрешительных документов, в действующий Закон были включены следующие новые виды лицензий и разрешений:

- на деятельность страхового брокера;

- на актуарную деятельность;

Прежде всего, хочется отметить, что новые виды лицензий и разрешений:

- введены без учета Методики оценки рисков (до сих пор не утверждена Правительством Кыргызской Республики),

- отсутствует доказательность того, что иные методы государственного регулирования деятельности не снижают предельно допустимый уровень риска нанесения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, собственности, общественной и государственной безопасности,

- не соответствуют целям Закона.

1. **Формулировка проблемы №2 «***Неготовность передачи функций лицензирования на аутсорсинг».*

Закон Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике" органически предусматривает регулирование вопросов, связанных с государственным лицензированием. То есть, направлен на регулирование вопросов между государственными органами (лицензиарами) и бизнесом (лицензиатами). В этой связи, включение саморегулируемых организаций в число возможных лицензиаров противоречит смыслу Закона Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике" и привело к внутренним противоречиям в самом Законе.

Так, статьей 14 Закона Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике" предусмотрено, что лицензиарами могут выступать саморегулируемые организации (в случае наделения их полномочиями по лицензированию). Вместе с тем, согласно статье 4 данного Закона лицензиар – это орган, уполномоченный Правительством Кыргызской Республики осуществлять лицензирование.

Кроме того, возможность осуществления лицензирования саморегулируемыми организациями была введена с одной стороны, без должного анализа, возможностей саморегулируемых организаций по принятию данных полномочий, а с другой стороны, без определения видов лицензий и(или) разрешений, которые государство (в лице Правительства КР) готово передать на аутсорсинг.

В результате эта ситуация привела к тому, что за 6 лет с момента принятия Закона Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике" ни одна лицензия и(или) разрешение не были переданы на аутсорсинг и не будут переданы в обозримом будущем. В связи с чем, возникает необходимость устранения внутренних противоречий (в целях исключения возможных коллизий в правоприменительной практике) и приведения Закона Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике" в соответствие с существующими реалиями.

1. **Формулировка проблемы №3** *«Нечеткие процедуры лицензионного контроля, прекращения действия и аннулирования лицензий и (или) разрешений».*

Согласно статье 28 Закона Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике" лицензионный контроль проводится соответствующим лицензиаром в целях проверки соблюдения лицензиатом лицензионных требований, установленных данным Законом и нормативными правовыми актами, регулирующими отдельные виды деятельности. При этом, лицензионный контроль проводится в форме лицензионной проверки соблюдения лицензиатом лицензионных требований.

Сегодня в деловой повестке бизнеса всё больше и больше нареканий на действия уполномоченных органов лицензиаров, государственных контролирующих органов, которые осуществляют пост-лицензионный контроль. С этой проблемой сталкиваются как предприниматели, так и сами госорганы-лицензиары. До сих пор Правительством Кыргызской Республики не утвержден Порядок проведения лицензионного контроля, не установлены чёткие и понятные требования к ведению лицензируемого вида деятельности.

Также у проверяющих органов возникают проблемы с определением предмета проверки, сроками её проведения, а также основаниями для проведения лицензионной проверки, что создают определенные трудности, т.к. в действующем Законе Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике" данные нормы практически отсутствуют. Неопределённость природы лицензионных требований нивелирует проведение лицензионного контроля в отдельных видах деятельности.

Согласно статье 31 Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» лицензия и (или) разрешение прекращают действие в случаях:

1) прекращения физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя;

2) ликвидации юридического лица;

3) истечения срока действия лицензии и (или) разрешения;

4) совершения в полном объеме действий, операций, на осуществление которых выданы лицензия и (или) разрешение;

5) подачи заявления лицензиатом (правопреемником лицензиата) в случае добровольного прекращения им осуществления лицензируемого вида деятельности;

6) исключения отдельного вида деятельности из перечня лицензируемых видов деятельности;

7) вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии и (или) разрешения;

8) смерти физического лица.

Вышеуказанные требования прекращения действия лицензий и (или) разрешений не учитывают случаи установления незаконности решения лицензирующего органа о выдаче разрешительных документов. Также непонятно чьим решением прекращается действие лицензий и (или) разрешений. Кроме того, отсутствует требование об обязательном опубликовании решения о прекращении лицензии в средствах массовой информации.

Согласно статье 32 Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» в случае неустранения причин, по которым лицензиар приостановил действие лицензии, лицензия и (или) разрешение аннулируются решением суда на основании рассмотрения заявления лицензиара.

В данном Законе вообще не конкретизированы основания для аннулирования лицензий и (или) разрешений.

1. **Формулировка проблемы №4** *«Отсутствие Единого автоматизированного (электронного) реестра лицензий и разрешений».*

Согласно статье 12 Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» лицензии и разрешения включаются в реестры лицензий и разрешений, которые являются единственным официальным источником, подтверждающим наличие выданных лицензий и разрешений и их правовой статус. Данные реестры ведутся лицензиарами и подлежат обязательному размещению на официальных сайтах лицензиаров, и является открытыми и доступными для ознакомления заинтересованных лиц со сведениями.

Однако, в результате проведенных встреч и отдельных фокус-групп с предпринимателями и гражданами выяснилось, что не все госорганы-лицензиары формируют и постоянно пополняют электронные реестры лицензий и разрешений на ведомственных официальных сайтах, иногда информация на сайтах может быть устаревшая и не актуальной. Т.о., не соблюдается принцип доступности и прозрачности к информации государственного органа по вопросам лицензирования/выдачи разрешений, т.к. в Законе Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» отсутствует норма ответственности госорганов-лицензиаров за своевременное включение сведений в реестры лицензий и разрешений.

Кроме того, для предпринимателей и граждан очень затруднен поиск информации по конкретным лицензиям и разрешениям, невозможно найти данные по всем действующим в республике лицензиям и разрешениям, т.к. чаще всего приходится искать необходимую информацию на нескольких сайтах, а иногда такая информация может вообще отсутствовать или быть весьма устаревшей.

**1.2. Масштаб проблем**

С 2013 по июль 2019 года в действующий Закон Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» были внесены изменения и дополнения следующими законами (13 раз):

1. Закон КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 31.12.2014г. №179,
2. Закон КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты КР» от 8.04.2015г. №74,
3. Закон КР «О внесении изменения в Закон КР "О лицензионно-разрешительной системе в КР" от 30.04.2015г. №91,
4. Закон КР «О внесении дополнений и изменений в Закон КР «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 21.05.2015г. №109,
5. Закон КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты КР (в Законы КР «Об организации страхования в Кыргызской Республике», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике») от 28.05.2015г. №122,
6. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (Законы «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», Закон «О банковской тайне»)» от 28.06.2016г. №91,
7. Закон КР «О запрете лотерейной деятельности в Кыргызской Республике» от 10.05.2017г. №79,
8. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в законы КР «Об образовании», «О лицензионно-разрешительной системе в КР»)» от 23.05.2017г. №84,
9. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам обращения лекарственных средств и медицинских изделий» от 2.08.2017г. №167,
10. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в законы КР «О внешней трудовой миграции», «О лицензионно-разрешительной системе в КР», «О государственной пошлине»)» от 14.03.2018г. №29,
11. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в законы КР «Об экспортном контроле», «О лицензионно-разрешительной системе в КР»)» от 24.04.2019г. №51,
12. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР» (в законы Кыргызской Республики «О залоге», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике») от 18.07.2019г. №89.

Внесённые изменения и дополнения предусматривали: выведение некоторых сфер из под действия Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», введение новых видов и исключение отдельных лицензий и разрешений, гармонизацию с законодательством ЕАЭС, редакционные поправки и другое.

В 2013 году в данном Законе было определено 101 вид деятельности, требующих получения лицензии и (или) разрешения. На сегодняшний количество разрешительных документов осталось на том же уровне (101 вид), но часть лицензий и разрешений были отменены, часть же были введены как новые.

По официальной информации о выданных лицензиях и разрешениях, представленной 21-им госорганом-лицензиаром, в 2018 году было выдано наибольшее количество – 105 236 лицензий и разрешений, что на 21% больше, чем в 2014 году. Наименьшее количество выданных лицензий и разрешений пришлось на 2015 год, когда было выдано 86 152 лицензий и разрешений. За 8 месяцев 2019 года было выдано 62 718 лицензий и разрешений. Общая картина выданных лицензий и разрешений в динамике показана ниже.

**Количество лицензий и разрешений, выданных государственными органами**

**за 2014-2019гг.**

по состоянию на 1.09.2019г.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Наименование госорганов-лицензиаров** | **Лиц/****Разр** | **Количество выданных лицензий и разрешений** |
|  | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **7/8 месяцев 2019** |
| 1.
 | Министерство транспорта и дорог  | Л | 23025 | 22076 | 20375 | 20187 | 19348 | 8383 |
|  | Р | 48554 | 35590 | 32075 | 33183 | 38783 | 24997 |
|  | Государственное агентство связи при Государственном комитете информационных технологий и связи  | Л | 159 | 250 | 180 | 170 | 101 | 16 |
|  | Р | 3852 | 5212 | 12477 | 11579 | 20562 | 10728 |
|  | Государственная служба миграции  | Р | 12512 | 12381 | 13544 | 15805 | 14641 | 9331 |
| 1.
 | Министерство образования и науки  | Л | 2600 | 2807 | 1695 | 2592 | 1906 | 1786 |
| 1.
 | Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства  | Л | 42 | 30 | 47 | 37 | 42 | 46 |
|  | Р | 1749 | 2182 | 2045 | 2354 | 2274 | 1732 |
| 1.
 | Министерство экономики | Л | 570 | 434 | 254 | 435 | 605 | 1571 |
|  | Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности  | Р |  |  |  |  | 1261 | 1016 |
| 1.
 | Государственный комитет национальной безопасности  | Р | 0 | 0 | 394 | 700 | 779 | 857 |
| 1.
 | Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации  | Л | 381 | 2087 | 2825 | 1886 | 1190 | 483 |
| 1.
 | Государственное агентство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства  | Л | 624 | 626 | 641 | 503 | 635 | 471 |
| 1.
 | Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования  | Л | 336 | 673 | 602 | 606 | 386 | 70 |
|  | Р | 249 | 241 | 233 | 277 | 268 | 169 |
| 1.
 | Министерство культуры, информации и туризма  | Р |  |  |  |  | 565 | 194 |
| 1.
 | Министерство здравоохранения | Л | 534 | 757 | 792 | 349 | 299 | 180 |
|  | Национальный банк  | Л | 90 | 278 | 139 | 110 | 242 | 69 |
|  | Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком  | Л | 43 | 59 | 27 | 120 | 214 | 74 |
|  | Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса  | Л | 3 | 2 | 4 | 161 | 67 | 23 |
| 1.
 | Министерство юстиции  | Л | 196 | 237 | 366 | 22 | 32 | 33 |
| 1.
 | Министерство финансов  | Р |  |  | 20 | 16 | 13 | 7 |
| 1.
 | Министерство внутренних дел  | Л |  |  | 10 | 9 | 13 | 6 |
|  | Р |  |  | 616 | 980 |  |  |
| 1.
 | Государственный комитет по делам обороны  | Л | 5 | 9 | 2 |  | 2 | 1 |
|  | Р |  | 1 | 1 |  | 3 |  |
|  | Мэрия г.Бишкек | Р | 204 | 220 | 197 | 744 | 1005 | 475\* |

*\* с 8 июня 2019г. не выдаются в связи с принятием Закона от 18.05.2019г. №66*

И таблицы видно, что наиболее массовыми сферами деятельности, которые подлежат лицензированию/выдаче разрешений, являются (*по итогам 2018 года*):

- транспортная сфера (перевозка грузов и пассажиров), на долю которых приходится более 50% выдаваемых лицензий и разрешений по республике в целом (в 2014 году доля была выше и составляла 74,8%) – 58 131 лицензий и разрешений;

- связь и коммуникации, доля которых в 2018 году составила около 20% (20 663 лицензий и разрешений);

- миграционная сфера, на долю которой приходится почти 14% выданных разрешений (14 641 разрешение).

На указанные три сферы приходится 93 435 выданных лицензий и разрешений (88,8% от общего количества выданных лицензий и разрешений в 2018 году). Для сравнения, в 2014 году по этим направлениям было выдано 88 102 лицензии и разрешения, и их доля составила 92%.

За анализируемый период резко сократилась/прекратилась выдача лицензий на частную медицинскую деятельность (почти в 2 раза), производство и оборот алкогольной продукции, на частную нотариальную и адвокатскую деятельность (почти в 10 раз) и по отдельным видам разрешений.

Лицензии и разрешения различаются по территориальной сфере действия:

а) действие которых распространяется на всю территорию Кыргызской Республики, а также за ее пределами на основании международных договоров;

б) действие которых ограничивается определенной территорией Кыргызской Республики и вводится только в отношении лицензий на использование ограниченных государственных ресурсов.

Лицензии и (или) разрешения могут выдаваться центральными органами или территориальными подразделениями лицензиара.

Лицензии и разрешения различаются по времени действия:

а) бессрочные - выдаваемые без ограничения срока действия;

б) временные - выдаваемые на определенный срок. Ограничение срока действия лицензии допускается только в отношении лицензий на использование ограниченных государственных ресурсов и осуществление внешнеторговой деятельности, а также в отношении лицензий, предусмотренных пунктами 33-35 статьи 15, и разрешений, предусмотренных пунктами 2, 12-14, 26, 27-1, 29 и 31 статьи 17 данного Закона.

В Кыргызской Республике еще нет четкой сложившейся правовой, предпринимательской и корпоративной культуры. Нет, также, культуры разрешения потребительских споров и конфликтов. Процесс саморегулирования сегодня не отработан в полной мере практически ни в одной стране Содружества Независимых Государств. Все наработки черпаются из юридической практики зарубежных стран, где имеется как положительный, так и отрицательный опыт.

Процесс саморегулирования предусматривает разработку государством мер безопасности и контроля, и передаче этих функций бизнесу. В Кыргызской Республике этот процесс не отработан, так как еще не было никаких прецедентов. Поэтому, поспешное введение саморегулирующих организаций в различных отраслях экономики лишь станет причиной к очередным потребительским и техногенным конфликтам.

С появлением в каждой отрасли экономики саморегулируемых организаций, независимый малый и средний бизнес рискует исчезнуть, а сам рынок лишится здоровой конкуренции. Для деятельности любой саморегулируемой организации необходимы источники финансирования, которыебудут дополнительным финансовым бременем для предпринимателей, и соответствующие специалисты.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» в целях проверки соблюдения лицензиатом лицензионных требований, установленных нормативными правовыми актами, регулирующими отдельные виды деятельности, соответствующим лицензиаром проводится лицензионный контроль. Данный контроль проводится в форме лицензионной проверки соблюдения лицензиатом лицензионных требований, которые осуществляются в соответствии с планом, утверждаемым лицензиаром. Предметом проведения лицензионной проверки является проверка выполнения лицензиатом лицензионных требований, проверка устранения лицензиатом выявленных нарушений в ходе предыдущих проверок.

В случае невыполнения лицензионных требований лицензиар может применять к лицензиату следующие меры воздействия:

1) предупреждение;

2) штраф;

3) приостановление действия лицензии и (или) разрешения;

4) подача искового заявления в судебные органы для рассмотрения вопроса об аннулировании лицензии и (или) разрешения.

Согласно представленной информации госорганов-лицензиаров, некоторые лицензии были отозваны, аннулированы, приостановлены, прекращены:

**Количество аннулированных, отозванных, приостановленных, прекращенных лицензий и разрешений**

по состоянию на 1.09.2019г.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Наименование госоргана** | **Лиц/****Разр** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019\*** |
|  | *Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования* |
|  | - аннулированные | Л/Р | 106 | 188 | 289 | 320 | 255 | 222 |
|  | - приостановленные | Л/Р | 166 | 231 | 220 | 311 | 210 | 203 |
|  | *Государственное агентство связи при Государственном комитете информационных технологий и связи* |
|  | - приостановленные | Л | 2 |  |  | 40 | 2 |  |
|  | - прекращенные | Л | 521 | 1053 | 73 | 179 | 270 | 78 |
|  | *Государственное агентство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства* |
|  | - аннулированные | Р | 12 | 6 |  | 7 | 1 | 1 |
|  | - приостановленные | Р | 8 | 6 | 4 |  | 10 | 12 |
|  | - отозванные | Р |  |  |  |  |  | 2 |
|  | *Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса* |
|  | - аннулированные | Л |  |  |  |  | 3 |  |
|  | *Государственная служба миграции* |
|  | - аннулированные | Р |  |  |  |  |  | 1100 |
|  | *Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком* |
|  | - аннулированные | Л |  |  | 10 | 5 | 8 | 12 |
|  | - отозванные | Л |  | 1 |  |  |  |  |
|  | *Министерство экономики* |
|  | - аннулированные | Л |  | 1 |  | 1 |  |  |
|  | - приостановленные | Л |  |  |  |  |  | 1 |
|  | *Министерство здравоохранения* |
|  | - аннулированные | Л |  |  |  | 1 |  |  |
|  | - приостановленные | Л |  |  | 2 |  | 2 |  |
|  | - отозванные | Л |  |  |  |  | 3 |  |
|  | *Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации* |
|  | - аннулированные | Л |  |  |  |  | 74 | 39 |
|  | - приостановленные | Л |  |  |  |  |  | 1 |
|  | - отозванные | Л |  |  |  |  | 15 |  |
|  | *Министерство финансов* |
|  | - аннулированные | Р |  |  | 3 | 1 |  |  |
|  | - приостановленные | Р |  |  | 11 | 1 |  |  |
|  | *Министерство юстиции* |
|  | - аннулированные | Л | 3 | 9 | 6 | 10 | 3 |  |
|  | - приостановленные | Л | 42 | 98 | 124 | 141 | 77 | 63 |
|  | - отозванные | Л | 7 | 13 | 12 | 10 | 15 | 4 |
|  | - прекращенные | Л | 31 | 7 | 12 | 51 | 18 | 6 |
|  | *Министерство транспорта и дорог* |
|  | - приостановленные | Л |  |  |  |  | 1 |  |
|  | *Министерство образования и науки* |
|  | - приостановленные | Л |  |  |  |  |  | 15 |
|  | *Министерство культуры, информации и туризма* |
|  | - отозванные | Р |  |  |  |  | 1 | 2 |
|  | *Национальный банк* |
|  | - аннулированные | Л | 150 | 229 | 64 | 102 | 224 | 77 |
|  | - приостановленные | Л | 55 | 5 | 12 | 8 | 4 | 19 |
|  | - отозванные | Л | 44 | 43 | 17 | 17 | 6 | 7 |
|  | Итого: | Л/Р | **1147** | **1890** | **859** | **1205** | **1202** | **1864** |

*\* данные за 7 и 8 месяцев 2019г.*

Из таблицы видно, что по 15-ти госорганам-лицензиарам общее количество аннулированных, приостановленных, отозванных и прекращенных лицензий и разрешений за 2014-2019 годы варьируется от 859 до 1890 лицензий и разрешений. Наибольшую долю среди них составляют аннулированные лицензии/разрешения – в 2018 году на их долю приходилось 47,3% от общего количества аннулированных лицензий/разрешений в целом по республике. Порядка 50% пришлось на приостановленные и прекращенные лицензии/разрешения. И лишь незначительная часть пришлась на отозванные лицензии/разрешения.

Большая часть аннулированных и приостановленных лицензий/разрешений пришлась на следующие госорганы-лицензиары:

* Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования,
* Государственная служба миграции,
* Министерство юстиции,
* Национальный банк.

В 2014-2015 годы около 1600 лицензий прекратили свои действия в области связи и коммуникаций (Государственное агентство связи при ГКИТС).

Лицензионный контроль, прекращение действия и аннулирование лицензий и (или) и разрешений осуществляется на всей территории Кыргызской Республики.

Согласно статье 28 Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» лицензионные проверки осуществляются в соответствии с планом, утверждаемым лицензиаром. При этом, не установлена периодичность и формы проводимой лицензионной проверки.

При прекращении действия лицензии и (или) разрешения лицензиар вносит сведения о прекращении действия лицензии и(или) разрешения в реестр. Лицензия и (или) разрешение признаются прекратившими действие с даты внесения сведений в данный реестр.

Как отмечалось выше, в большинстве случаев у предпринимателей и граждан отсутствует информация о выданных лицензиях и разрешениях, наличие которых требует подтверждения статуса (действует/не действует) со стороны официального государственного органа. Лицензиары не всегда обновляют свои реестры лицензий и разрешений, что приводит к определенным проблемам для заинтересованных лиц, т.к. не всегда можно будет проверить ту или иную лицензию и разрешение, сделать запрос и своевременно получить ответ с подтверждением выдачи и действия интересуемой лицензия/разрешения.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» реестры являются единственным официальным источником, подтверждающим наличие выданных лицензий и разрешений и их правовой статус. Однако, по мнению граждан, информация в реестре не даёт гарантию действия размещенных в реестре лицензий и разрешений (возможно был отзыв, прекращение действия или аннулирование интересуемого разрешительного документа). К примеру, у гражданина проявлен интерес к определенному или нескольким медицинским частным клиникам на предмет получения медицинских услуг. На официальном сайте Министерства здравоохранения (ww.lic.med.kg) в Реестре получивших лицензии на частную медицинскую практику зарегистрировано 1353 субъектов. Для того, чтобы убедится в правомерности действий выбранных медицинских организаций, он должен сделать запрос в Министерство здравоохранения КР, которое предоставит информацию через определенное количество дней. При этом, гражданин несет временные издержки, затрачиваются ресурсы госоргана-лицензиара, теряется актуальность в получении медицинских услуг и т.д.

**1.3. Анализ заинтересованных сторон**

Основными субъектами, на которые воздействуют вышеуказанные проблемы, являются: государство (государственные органы,уполномоченные выдавать лицензии и разрешения), юридические и физические лица, население.

*а) Юридические и физические лица:*

- юридические лица, деятельность которых лицензируется или требует получения разрешений;

- физические лица, деятельность которых лицензируется или требует получения разрешений.

*б) Население.*

*в) Государственные органы - лицензиары:*

1. Министерство экономики КР;
2. Министерство юстиции;
3. Министерство внутренних дел КР;
4. Министерство здравоохранения КР;
5. Министерство образования и науки КР;
6. Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации КР;
7. Министерство культуры, информации и туризма КР;
8. Министерство транспорта и дорог КР (Агентство гражданской авиации, Департамент автомобильного, водного транспорта и весогабаритного контроля);
9. Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования КР;
10. Государственный комитет национальной безопасности КР;
11. Государственный комитет по делам обороны КР;
12. Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком при ПКР;
13. Государственная служба миграции при ПКР;
14. Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса при ПКР;
15. Государственное агентство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при ПКР;
16. Государственное агентство связи при Государственном комитете информационных технологий и связи КР;
17. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при ПКР;
18. Департамент по делам банкротства при Министерстве экономики КР;
19. Департамент драгоценных металлов при Министерстве финансов КР;
20. Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при ПКР;
21. Национальный банк КР.

**1.4. Международный опыт**

*Республика Казахстан*

Основополагающим законодательным актом, регулирующим сферу лицензирования деятельности, является Закон «О разрешениях и уведомлениях», принятый 16 мая 2014 года №202-VЗРК. Введение разрешительного или уведомительного порядка осуществляется в целях обеспечения достаточного уровня безопасности деятельности или действий (операций), максимально эффективной защиты прав потребителей при минимальной объективно необходимой нагрузке на предпринимателей.

Основными принципами государственного регулирования в сфере разрешений и уведомлений являются:

1) баланс интересов потребителей, предпринимателей и государства;

2) обоснованность и эффективность введения разрешительного или уведомительного порядка;

3) прозрачность деятельности государственных органов и доступность информации;

4) взаимная ответственность;

5) свобода от коррупции.

Обоснованность и эффективность введения разрешительного или уведомительного порядка обеспечиваются посредством внедрения обязательных процедур обоснования, согласования и мониторинга их эффективности в достижении целей государственного регулирования. Разрешительный порядок устанавливается в случаях, если предусмотренные законами Республики Казахстан требования к продукции, требования по обязательному подтверждению соответствия недостаточны для достижения целей государственного регулирования. Для введения разрешительного или уведомительного порядка регулирующие государственные органы должны предварительно провести процедуру анализа регуляторного воздействия в соответствии с [Предпринимательским кодексом](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854" \l "sub_id=830000" \t "_parent) Республики Казахстан.

Разрешительный контроль осуществляется в форме проверки и профилактического контроля в соответствии с [Предпринимательским кодексом](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854" \l "sub_id=1400000" \t "_parent) Республики Казахстан. Разрешительный контроль соответствия заявителя квалификационным или разрешительным требованиям до выдачи разрешения и (или) приложения к разрешению осуществляется в порядке профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля, по результатам которого принимается решение (составляется заключение) о соответствии или несоответствии заявителя квалификационным или разрешительным требованиям.

Лицензия и (или) приложение к лицензии прекращают свое действие в случаях:

1) истечения срока, на который они выданы;

2) совершения действий (операций) в полном объеме, на осуществление которых они выданы;

3) лишения (отзыва) лицензии и (или) приложения к лицензии;

4) прекращения деятельности физического лица, ликвидации юридического лица;

5) добровольного обращения лицензиата к лицензиару о прекращении действия лицензии и (или) приложения к лицензии;

6) исключения лицензии или отдельного вида деятельности и (или) подвида деятельности или действия (операции) из [приложения 1](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31548200" \l "sub_id=1" \t "_parent) к настоящему Закону;

7) исключения лицензиата из числа лиц, подлежащих лицензированию;

8) в иных случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан.

Лишение (отзыв) разрешения осуществляется в порядке и (или) по основаниям, предусмотренным [законами](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33024087" \l "sub_id=440000" \o "Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года № 176-VI \«Об адвокатской деятельности и юридической помощи\» (с изменениями от 21.02.2019 г.)" \t "_parent) Республики Казахстан.

*Российская Федерация*

Основным законодательным актом, регулирующим сферу лицензирования деятельности, является Федеральный Закон № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», который утвержден 4 мая 2011 года. В данном Законе указаны основные цели и задачи лицензирования отдельных типов деятельности и критерии, по которым следует идентифицировать соответствующий вид проводимых работ или оказываемых услуг населению, а также прописаны основные принципы осуществления процедуры лицензирования, определены виды деятельности, подлежащие лицензированию, порядок и этапы получения лицензии.

Согласно данному Закону «лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности».

Задачами лицензирования отдельных видов деятельности являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями требований, которые установлены данным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Основными принципами осуществления лицензирования являются:

1) обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

2) установление лицензируемых видов деятельности федеральным законом;

3) установление федеральными законами единого порядка лицензирования отдельных видов деятельности на территории Российской Федерации;

4) установление исчерпывающих перечней лицензионных требований в отношении лицензируемых видов деятельности положениями о лицензировании конкретных видов деятельности;

5) открытость и доступность информации о лицензировании, за исключением информации, распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) недопустимость взимания с соискателей лицензий и лицензиатов платы за осуществление лицензирования, за исключением уплаты государственной пошлины в размерах и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

7) соблюдение законности при осуществлении лицензирования.

Согласно Федеральному Закону «О лицензировании отдельных видов деятельности» порядок организации и осуществления лицензионного контроля за конкретным видом деятельности устанавливается Положением о лицензировании конкретного вида деятельности, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

В отношении лицензиата лицензирующим органом проводятся документарные проверки, плановые проверки и внеплановые выездные проверки. Предметом проверок лицензиата являются содержащиеся в документах лицензиата сведения о его деятельности, состоянии используемых при осуществлении лицензируемого вида деятельности помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, соответствие работников лицензиата лицензионным требованиям, выполняемые работы, оказываемые услуги, принимаемые лицензиатом меры по соблюдению лицензионных требований, исполнению предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований.

Согласно Федеральному Закону действие лицензии прекращается в связи с прекращением вида деятельности лицензиата, на который предоставлена лицензия, в следующих случаях:

1) представление лицензиатом в лицензирующий орган заявления о прекращении лицензируемого вида деятельности;

2) прекращение физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

3) прекращение деятельности юридического лица в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением реорганизации в форме преобразования или слияния при наличии на дату государственной регистрации правопреемника реорганизованных юридических лиц у каждого участвующего в слиянии юридического лица лицензии на один и тот же вид деятельности);

4) наличие решения суда об аннулировании лицензии.

При этом, действие лицензии прекращается со дня принятия лицензирующим органом решения о прекращении действия лицензии на основании заявления лицензиата о прекращении лицензируемого вида деятельности, либо со дня внесения соответствующих записей в единый государственный реестр юридических лиц или единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, либо со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии.

В соответствии с данным Федеральным Законом лицензия аннулируется по решению суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа об аннулировании лицензии. В случае, если в установленный судом, должностным лицом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, срок административного наказания в виде административного приостановления деятельности и приостановления действия лицензии или в установленный лицензирующим органом срок исполнения вновь выданного предписания лицензиат не устранил грубое нарушение лицензионных требований, лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

*Республика Беларусь*

Основополагающим нормативным правовым актом в сфере лицензирования в Беларуси является Указ Президента Республики Беларусь «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 1 сентября 2010г. №450, которым утверждено Положение о лицензировании отдельных видов деятельности. Согласно данному Указу лицензирование отдельных видов предпринимательской и иной экономической деятельности осуществляется исключительно в целях обеспечения защиты государственных и общественных интересов, жизни, здоровья, прав и законных интересов граждан, окружающей среды при условии, что данные цели не могут быть достигнуты иным образом, кроме лицензирования.

Лицензирование осуществляется на принципах:

* определения перечня лицензируемых видов деятельности, работ и услуг, их составляющих, исключительно исходя из необходимости достижения заявленных целей;
* определения исчерпывающего перечня предъявляемых к соискателям лицензий и лицензиатам требований и условий с учетом их разумности, соразмерности и экономической обоснованности;
* самостоятельности лицензирующих органов в принятии решений по вопросам лицензирования, в том числе в процессе осуществления контроля за деятельностью лицензиатов;
* недопустимости приостановления и прекращения действия лицензии за незначительные нарушения и формальные проступки;
* недопустимости взимания с соискателей лицензий и лицензиатов платы за осуществление лицензирования, за исключением уплаты государственной пошлины в размерах и порядке, установленных законодательством, а также расходов, связанных с проведением экспертизы;
* максимального использования информационных технологий в процессе взаимодействия лицензирующих органов, соискателей лицензий и лицензиатов;
* открытости и доступности информации о порядке лицензирования, в том числе о предъявляемых к соискателям лицензий и лицензиатам требованиях и условиях, а также о субъектах, отвечающих таким требованиям и условиям и получивших лицензии.

Лицензирующие или другие государственные органы, иные государственные организации в пределах своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением лицензиатами законодательства о лицензировании, лицензионных требований и условий.

Действие лицензии прекращается:

* в случае ликвидации (прекращения деятельности) лицензиата – юридического лица, индивидуального предпринимателя;
* в случае смерти, признания недееспособным, ограничения в дееспособности, признания безвестно отсутствующим, объявления умершим лицензиата – физического лица;
* по решению лицензирующего органа либо суда о прекращении действия лицензии.

По решению лицензирующего органа действие лицензии прекращается в случаях, указанных в пунктах 75, 76 и 246 утвержденного Положения, а также:

- при реорганизации лицензиата – юридического лица (за исключением случаев реорганизации лицензиата – юридического лица в форме преобразования, выделения либо присоединения к нему другого юридического лица);

- на основании письменного уведомления лицензиатом лицензирующего органа о принятии решения о прекращении осуществления лицензируемого вида деятельности;

- если лицензиат не обращался за получением лицензии в течение 6 месяцев со дня принятия решения о внесении в лицензию изменений и (или) дополнений;

- в случаях, предусмотренных в пункте 108 Положения, и (или) в случаях совершения лицензиатом грубых нарушений, указанных в пункте 110 Положения.

По решению суда действие лицензии может быть прекращено:

- если лицензирующим органом принято незаконное решение о внесении в лицензию изменений и (или) дополнений;

- в случае препятствования лицензиатом деятельности лицензирующего или другого контролирующего (надзорного) органа в проведении мероприятий по контролю за соблюдением лицензиатом законодательства о лицензировании, лицензионных требований и условий, в том числе невыполнения лицензиатом законных распоряжений или требований должностных лиц таких органов при исполнении ими служебных полномочий, предоставления этим должностным лицам недостоверных документов и иных сведений, относящихся к осуществлению лицензируемого вида деятельности;

- в случае внесения в лицензию изменений и (или) дополнений на основании представленных лицензиатом недостоверных сведений, необходимых (имеющих значение) для принятия решения о внесении в лицензию изменений и (или) дополнений.

Лицензия аннулируется по решению:

1) лицензирующего органа, если:

- лицензия выдана на основании представленных ее соискателем недостоверных сведений, необходимых (имеющих значение) для принятия решения о выдаче лицензии;

- лицензиат не обращался за получением лицензии в течение 6 месяцев со дня принятия решения о ее выдаче;

- лицензия выдана на основании заключения экспертизы, признанной в соответствии с частью второй пункта 34 Положения недействительной;

- лицензиатом, в отношении которого применен упрощенный порядок лицензирования, предусмотренный в пункте 142 Положения, в установленные сроки не обеспечено выполнение (не представлено письменное уведомление об обеспечении выполнения) лицензионных требований и условий, указанных в пункте 138 Положения, либо им получено отрицательное экспертное заключение по результатам проведения экспертизы соответствия возможностей лицензиата лицензионным требованиям и условиям, а также в случае отказа лицензиата от проведения такой экспертизы;

2) суда – в случае принятия незаконного (в том числе с нарушением установленного Положением порядка) решения о выдаче лицензии.

С 1 июля 2020г. подтверждение наличия лицензии может осуществляться путем обращения к Единому реестру лицензий посредством глобальной компьютерной сети Интернет через единый портал электронных услуг общегосударственной автоматизированной информационной системы. При этом, владельцем Единого реестра определено Министерство экономики, которое обеспечивает формирование и функционирование реестра совместно с лицензирующими органами, а также координирует работу лицензиаров по внесению сведений в реестр.

*Украина*

Лицензирование в Украине регулируется Законом «О лицензировании видов хозяйственной деятельности» от 2 марта 2015 года №222-VIII.

Государственная политика в сфере лицензирования основывается на:

1) принципе единой государственной системы лицензирования, которая реализуется путем:

- установления единого перечня видов хозяйственной деятельности, подлежащих лицензированию, исключительно этим Законом;

- определения исчерпывающего перечня документов, прилагаемых к заявлению о получении лицензии, исходя из минимального количества таких документов, достаточных лишь для подтверждения выполнения требований соответствующих лицензионных условий;

2) принципе территориальности, согласно которому действие лицензии распространяется на административную территорию органа лицензирования, который ее выдал;

3) принципе соблюдения законности путем того, что:

- введение лицензирования вида хозяйственной деятельности осуществляется исключительно законом;

- виды хозяйственной деятельности, не указанные в Законе, лицензированию не подлежат;

- устанавливаются конкретные сроки осуществления каждого действия органа лицензирования, специально уполномоченного органа по вопросам лицензирования;

- требования лицензионных условий должны быть однозначными, прозрачными и исключать возможность их субъективного применения органами лицензирования или лицензиатами;

- полномочия специально уполномоченного органа по вопросам лицензирования, Экспертно-апелляционного совета по вопросам лицензирования и порядок вступления в силу решений органа лицензирования относятся к сфере лицензирования всех видов хозяйственной деятельности, определяются исключительно этим Законом и не могут быть ограничены другими законами;

- вводится ответственность должностных лиц органов лицензирования и специально уполномоченного органа по вопросам лицензирования и субъектов хозяйствования за нарушение требований нормативно-правовых актов, регулирующих сферу лицензирования;

- запрещается требование органами лицензирования предоставления документов из государственных бумажных или электронных информационных ресурсов;

4) принципе приоритетности защиты прав, законных интересов, жизни и здоровья человека, окружающей среды, защиты ограниченных ресурсов государства и обеспечения безопасности государства, который предусматривает:

- лицензирование вида хозяйственной деятельности применяется только к такому виду, осуществление которого представляет угрозу нарушения прав, законных интересов граждан, жизни или здоровью человека, окружающей среде и/или безопасности государства, и только в случае недостаточности других средств государственного регулирования;

- предотвращение проявлений коррупции;

5) принципе равенства прав субъектов хозяйствования, который предусматривает:

- свободный выбор субъектом хозяйствования производства установленного законом вида хозяйственной деятельности, подлежащей лицензированию, и территории своей деятельности;

- обеспечение при получении лицензии равенства прав субъектов хозяйствования независимо от организационно-правовой формы или формы собственности;

- установление единых требований лицензионных условий путем определения их соответствия уровням риска от осуществления соответствующего вида хозяйственной деятельности;

- избежание необоснованных обременений или излишних административных процедур;

- запрет использования лицензирования видов хозяйственной деятельности для ограничения конкуренции;

6) принципе открытости процесса лицензирования, который обеспечивается путем:

- своевременного обнародования результатов лицензионной деятельности органами лицензирования на своих официальных сайтах;

- обеспечение доступности информации в сфере лицензирования в соответствии с законом;

- привлечение на паритетных началах представителей профильных общественных организаций, субъектов хозяйствования и/или их объединений в процесс принятия решений Экспертно-апелляционным советом по вопросам лицензирования.

Своеобразной особенностью лицензирования на Украине является то, что создан специальный уполномоченный орган по вопросам лицензирования, который: разрабатывает основные направления развития лицензирования, а также проекты нормативно-правовых актов (далее – НПА) по вопросам лицензирования; согласовывает проекты НПА по вопросам лицензирования, которые разрабатываются и принимаются органами исполнительной власти; обобщает практику применения НПА по вопросам лицензирования; осуществляет надзор за соблюдением органами лицензирования законодательства в сфере лицензирования и дает разъяснения по его применению, осуществляет методическое руководство, информационное обеспечение деятельности органов лицензирования; определяет формы документов в сфере лицензирования и правила оформления; согласовывает по представлению органа лицензирования лицензионные условия; осуществление определенного вида хозяйственной деятельности и порядок контроля за их соблюдением, формирует Экспертно-апелляционный совет и др.

Кроме того, данный уполномоченный орган ведет Единый лицензионный реестр, содержащий сведения лицензионных реестров и идентификационные коды органов лицензирования. Информация, содержащаяся в Едином лицензионном реестре и лицензионных реестрах, является открытой и размещается на официальном веб-сайте специально уполномоченного органа власти по вопросам лицензирования.

Государственный надзор за соблюдением органами лицензирования требований
законодательства в сфере лицензирования осуществляет специально уполномоченный орган по вопросам лицензирования путем проведения плановых и внеплановых проверок.

Основаниями для аннулирования лицензии являются:

- заявление лицензиата об аннулировании лицензии;

- акт о повторном нарушении лицензиатом лицензионных условий;

- наличие в Едином государственном реестре юридических лиц и физических лиц - предпринимателей сведений о нахождении юридического лица в состоянии прекращения путем ликвидации или о государственной регистрации его прекращения;

- нотариально заверенная копия свидетельства о смерти физического лица - предпринимателя;

- акт о выявлении недостоверных сведений в документах, представленных субъектом хозяйствования для получения лицензии;

- акт об установлении факта передачи лицензии или ее копии другому юридическому или физическому лицу для осуществления хозяйственной деятельности и другие.

*Республика Армения*

Все виды деятельности, подлежащие лицензированию в Республике Армения, регулируется Законом Республики Армения «О лицензировании» от 27 июня 2001г.

Целью лицензирования отдельных видов деятельности являются: защита прав потребителей; способствование урегулированию развивающихся рыночных отношений; повышение качества товаров и услуг; осуществление контроля в отношении лиц, занимающихся видами деятельности, чреватыми повышенной угрозой опасности для жизни, здоровья, имущества лиц, интересов государства и общества, охраны природы, культурного наследия; осуществление контроля над деятельностью лицензированных лиц для обеспечения международных обязательств Республики Армения по обеспечению международной безопасности.

Принципами лицензирования являются:

1) защита прав, законных интересов, нравственности и здоровья лиц, обеспечение защиты и безопасности государства;

2) обеспечение единой политики в области экономической деятельности и установление единого перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию;

3) установление единого порядка и единых принципов лицензирования;

4) гласность лицензирования;

5) обеспечение законности процесса лицензирования;

6) упрощение процедуры лицензирования и обеспечение его прозрачности;

7) установление единых критериев и видов ответственности за нарушение лицензиатами требований к подлежащей лицензированию деятельности.

Действие лицензии может быть прекращено:

1) в случае обнаружения в документах, представленных для получения лицензии, ложной или искаженной информации, имеющей существенное значение для выдачи лицензии;

2) в случаях ликвидации юридического лица, прекращения деятельности индивидуального предпринимателя или смерти физического лица, осуществляющих лицензируемую деятельность;

3) если вследствие осуществления деятельности, подлежащей лицензированию, причинен тяжкий вред;

4) в случае злостного совершения лицензиатом нарушений;

5) в случае приостановления действия лицензии не менее двух раз в течение одного года согласно пунктам 1 - 6 части первой статьи 36 вышеуказанного Закона;

6) в случае осуществления приостановленной деятельности, или отдельной функции этой деятельности, или ее отдельного действия, оговоренного лицензией, в нарушение требований приостановления в течение срока приостановления действия лицензии;

7) согласно заявлению лицензиата;

8) по истечении срока лицензии;

9) в других случаях, предусмотренных законом.

Действие лицензии прекращается путем признания лицензии утратившей силу.

*Молдова*

Согласно статье 7 закона «О регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования» Агентство государственных услуг Республики Молдова ведет Единый лицензионный реестр, куда включаются полная информация по каждому лицензируемому виду деятельности. При этом, лицензирующие органы обязаны формировать и вести свои лицензионные реестры.

**II.ВАРИАНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГОРЕГУЛИРОВАНИЯ**

**2.1. Цели и задачи государственного регулирования**

Необходимо решить следующие цели и задачи:

* оптимизация порядка и процедур лицензирования и получения разрешений;
* отмена лицензий и разрешений, которые не соответствуют целям и принципам Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике»;
* установление ясных процедур лицензионного контроля, прекращения действия и аннулирования лицензий и (или) разрешений;
* создание Единого автоматизированного (электронного) реестра лицензий и разрешений;
* устранение внутренних противоречий Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике».

**2.2. Индикаторы достижения цели**

***Качественные индикаторы достижения цели:***

* ведение Единого автоматизированного (электронного) реестра лицензий и разрешений;
* разработка подзаконного нормативного акта, регламентирующего процедуры выдачи лицензий и разрешений и установление лицензионных требований для каждого вида лицензируемой деятельности;
* разработка методики рисков введения новых видов лицензий и разрешений;
* разработка подзаконного акта для проведения лицензионного контроля.

***Количественные индикаторы достижения цели:***

* сокращение видов лицензий и разрешений на 10 процентов.

**ВАРИАНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

1) Вариант регулирования №1 - «Оставить все как есть»;

2) Вариант регулирования №2 – «Принятие проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере лицензионно-разрешительной системы»;

3) Вариант регулирования №3 - «Принятие проекта Закон Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» в новой редакции», подготовленный Министерством экономики Кыргызской Республики.

**ВАРИАНТ№ 1 «ОСТАВИТЬ ВСЕ КАК ЕСТЬ».**

Вариант «Оставить все как есть» предполагает не менять существующую политику. Однако на текущий день действующий Закон Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» регламентирует принципы, критерии определения видов деятельности, подлежащих лицензированию, порядок введения лицензирования, меры воздействия за нарушение лицензионных требований и другие основополагающие положения лицензионно-разрешительной системы Кыргызской Республики. Кроме того, данным Законом сокращено количество лицензируемых видов деятельности. Вместе с тем, необходимо отметить, что процесс оптимизации лицензионно-разрешительной системы Кыргызской Республики еще не завершен.

За время действия Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» был выявлен ряд сложностей в правоприменительной практике, связанных с применением отдельных его положений, которые требуют дальнейшего совершенствования, уточнения и устранения внутренних противоречий.

В частности, большие сложности в правоприменительной практике вызвала редакция статьи 6 действующего Закона, устанавливающая необходимость разработки Правительством Кыргызской Республики Методики оценки рисков, на основании которой вводится лицензирование. В результате за 6 лет, прошедших с момента принятия Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», Методика оценки рисков так и не была принята Правительством Кыргызской Республики.

**ВАРИАНТ№2.“ПРИНЯТИЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА КР «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИК В СФЕРЕ ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**».

**Способ регулирования:**

Изменения, предлагаемые рассматриваемым проектом Закона, направлены на конкретизацию и уточнение положений Методики оценки рисков, что позволит Правительству Кыргызской Республики разработать и утвердить соответствующую Методику оценки рисков.

По всему тексту исключается положения касающиеся саморегулируемых организаций.

Уточняются положения Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», связанные с уточнением порядка получения информации из реестра лицензий и разрешений (статья 12 Закона о ЛРС), а также доступности и безвозмездности информации о лицензировании, размещенной в сети Интернет (статья 13 Закона о ЛРС).

Кроме того, проектом Закона значительно конкретизированы требования к лицензионному контролю (статья 28 Закона о ЛРС), порядку прекращения действия лицензии и (или) разрешения (статья 31 Закона о ЛРС), аннулированию лицензии и (или) разрешения (статья 32 Закона о ЛРС), что позволяет сделать деятельность государственных органов более упорядоченной и более предсказуемой и соответственно упрощает деятельность субъектов предпринимательской деятельности.

Для дальнейшей оптимизации и либерализации лицензионно-разрешительной системы Кыргызской Республики проектом Закона предусматривается отмена следующих лицензий и разрешений:

1. на деятельность страхового брокера (пункт 59 статьи 15 Закона о ЛРС);

2. на актуарную деятельность (пункт 60 статьи 15 Закона о ЛРС);

Также заложена норма о введении Единого автоматизированного (электронного) реестра лицензий и разрешений.

**Регулятивное воздействие**

Принятие данного законопроекта будет способствовать тому, что конкретизация и уточнению норм для разработки положений Методики оценки рисков позволит Правительству Кыргызской Республики разработать и утвердить соответствующую Методику оценки рисков.

Устраняются внутренние противоречия Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», в части включения саморегулируемых организаций в число возможных лицензиаров, которое противоречило смыслу Закона о ЛРС и привело к внутренним противоречиям в самом Законе о ЛРС.

Уточнение норм Закона о ЛРС, связанные с получения информации из реестра лицензий и разрешений, позволяет получить бесплатный доступ к информации о лицензировании, размещенной в сети Интернет.

Конкретизация требований к лицензионному контролю, порядку прекращения действия лицензии и (или) разрешения, аннулированию лицензии и (или) разрешения позволяет сделать деятельность государственных органов более упорядоченной и более предсказуемой и соответственно упрощает деятельность субъектов предпринимательской деятельности.

**Реализационные риски**

Существуют риски, связанные с принятием данной поправки. Отмена 4 видов лицензий и разрешений не будет поддержана некоторыми министерствами.

**Правовой анализ**

Действующий Закон Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» регламентирует принципы, критерии определения видов деятельности, подлежащих лицензированию, порядок введения лицензирования, меры воздействия за нарушение лицензионных требований и другие основополагающие положения лицензионно-разрешительной системы Кыргызской Республики. Кроме того, данным Законом сокращено количество лицензируемых видов деятельности. Вместе с тем, необходимо отметить, что процесс оптимизации лицензионно-разрешительной системы Кыргызской Республики еще не завершен.

За время действия Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» был выявлен ряд сложностей в правоприменительной практике, связанных с применением отдельных его положений, которые требуют дальнейшего совершенствования, уточнения и устранения внутренних противоречий.

В частности, большие сложности в правоприменительной практике вызвала редакция статьи 6 действующего Закона, устанавливающая необходимость разработки Правительством Кыргызской Республики Методики оценки рисков, на основании которой вводится лицензирование. В результате за 6 лет, прошедших с момента принятия Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», Методика оценки рисков так и не была принята Правительством Кыргызской Республики.

Закон о ЛРС предусматривает регулирование вопросов, связанных с государственным лицензированием, то есть направлен на регулирование вопросов между государственными органами (лицензиарами) и бизнесом (лицензиатами). В этой связи, включение саморегулируемых организаций в число возможных лицензиаров противоречит смыслу Закона о ЛРС и привело к внутренним противоречиям в самом Законе о ЛРС. В результате эта ситуация привела к тому, что за 6 лет с момента принятия Закона о ЛРС ни одна лицензия или разрешение не были переданы на аутсорсинг и при сохранении существующей ситуации без изменений, не будут переданы на аутсорсинг в обозримом будущем.

Кроме того, проектом Закона значительно конкретизированы требования к лицензионному контролю (статья 28 Закона о ЛРС), порядку прекращения действия лицензии и (или) разрешения (статья 31 Закона о ЛРС), аннулированию лицензии и (или) разрешения (статья 32 Закона о ЛРС), что позволяет сделать деятельность государственных органов более упорядоченной и более предсказуемой и соответственно упрощает деятельность субъектов предпринимательской деятельности.

Целью лицензирования *деятельности страхового брокера* является организация страховых отношений, призванная обеспечить защиту прав и интересов страхователей, иных заинтересованных лиц и государства при страховании; формирование полноценного регулируемого страхового рынка, основанного на сочетании предпринимательских интересов страховщиков.

Задачами лицензирования страховых брокеров является:

- обеспечение финансовой устойчивости и платежеспособности страховых организаций для бесперебойного осуществления страховых выплат;

- недопущение недобросовестной финансовой деятельности на рынке страховых услуг.

То есть, деятельность страховых брокеров направлена на предоставление гражданско-правовых услуг страховым организациям.

Таким образом, данная лицензия не соответствует целям, принципам и критериям Закона о ЛРС, где установлено, что лицензирование отдельных видов деятельности, действий и операций осуществляется в целях предотвращения нанесения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, собственности, общественной и государственной безопасности.

Кроме того, введение лицензирования данного вида деятельности противоречит статье 6 Закона о ЛРС, предусматривающего, что лицензирование вводится в случае, если на основании Методики оценки рисков, утверждаемой Правительством КР, доказано, что иные методы госрегулирования не снижают предельно допустимый уровень риска нанесения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, собственности, общественной и государственной безопасности от осуществления данной деятельности. В данном случае этого сделано не было.

Целью лицензирования *актуарной деятельности* является развитие страхового рынка, негосударственных пенсионных фондов, обеспечение уровня финансовой устойчивости и платежеспособности страховой (перестраховочной) организации и пенсионных фондов, создание института актуариев и формирование профессии актуария.

Индикаторами достижения данной цели являются:

- обеспечение уровня финансовой устойчивости и платежеспособности страховой (перестраховочной) организации и пенсионных фондов,

- создание института актуариев,

- формирование профессии актуария.

То есть, деятельность актуариев направлена на предоставление гражданско-правовых услуг страховым организациям.

Таким образом, данная лицензия не соответствует целям, принципам и критериям Закона о ЛРС, где установлено, что лицензирование отдельных видов деятельности, действий и операций осуществляется в целях предотвращения нанесения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, собственности, общественной и государственной безопасности.

Кроме того, введение лицензирования по актуарной деятельности противоречит статье 6 Закона о ЛРС, предусматривающего, что лицензирование вводится в случае если на основании Методики оценки рисков, утверждаемой Правительством КР доказано, что иные методы госрегулирования не снижают предельно допустимый уровень риска нанесения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, собственности, общественной и государственной безопасности от осуществления данной деятельности. В данном случае этого сделано не было.

Для приведения законодательства Кыргызской Республики в соответствие с требованиями Закона о ЛРС (вытекающими из вышеприведенных изменений), рассматриваемым проектом Закона предусматривается внесение соответствующих изменений в следующий закон КР:

- Об организации страхования в Кыргызской Республике;

**По результатам правового анализа можно сделать вывод, что в настоящее время основным препятствием для эффективной работы лицензионно-разрешительной системы является не сам Закон Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», а отсутствие нормативно-правовых актов Правительства Кыргызской Республики, разработка которых предусмотрена в данном Законе.**

**Экономический анализ**

Экономический анализ (расчет затрат и выгод) включает затраты времени (косвенные издержки) и денежные затраты, как единовременные, так и повторяющиеся (прямые издержки).

Предприниматели дополнительных затрат в связи с принятием данного законопроекта нести не будут, кроме тех которые они несли и раньше для соблюдения лицензионных требований.

 Государственные органы несут затраты в рамках утвержденных бюджетов на выдачу лицензий, проведение проверок субъектов предпринимательства и получают выгоду в виде поступления сумм от наложения штрафов.

Государственный бюджет может недополучить 1 млн. сомов , в связи с отменой 4 видов лицензий и разрешений.

**ВАРИАНТ №3. «ПРИНЯТИЕ ПРОЕКТА ЗАКОН КР «О ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ» В НОВОЙ РЕДАКЦИИ»,** ПОДГОТОВЛЕННЫЙ МИНИСТЕРСТВОМ ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.

**Способ регулирования**

Определение порядка ведения реестра лицензий на территории Кыргызской Республики относятся к полномочиям Правительства Кыргызской Республики.

Виды деятельности, на осуществление которых требуются лицензии, определяются Правительством Кыргызской Республики.

Порядок введения лицензий лицензируемых видов осуществляется посредством включения соответствующего разрешения в Перечни видов деятельности, на осуществление которых требуются лицензии. Для введения лицензирования нового вида деятельности, регулирующие государственные органы должны предварительно провести процедуру анализа регулятивного воздействия в соответствии с методикой, утвержденной Правительством Кыргызской Республики. Вводимое лицензирование нового вида деятельности подлежит отмене в случае недостижения целей государственного регулирования;

- в зависимости от объектов регулирования лицензии подразделяются на три группы: (1) право доступа к общенациональным ресурсам: а) на деятельность с ограниченными ресурсами или с использованием квот; (2) внешнеторговая деятельность; (3) разрешения на деятельность связанные с опасностью: а) выдаваемые на вид деятельности.

Также, устанавливается норма, определяющая формирование и ведение реестра лицензий, которым закрепляется, что государственные органы выдают только те лицензии и разрешения, которые включены в реестр лицензий и разрешений. При этом, проекты реестра видов деятельности, работ, услуг, действий и операций, составляющих лицензируемый вид деятельности, формируется на основании предложений государственных органов уполномоченным органом в сфере экономического регулирования (Минэкономики) и вносятся на рассмотрение комиссии, образуемую Правительством Кыргызской Республики.

Порядок формирования и функционирования комиссии устанавливается Правительством Кыргызской Республики при соблюдении следующих обязательных условий: (1) состав комиссии образуется из 9-ти человек, 1/3 которого являются: депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; члены Правительства Кыргызской Республики (руководители уполномоченных органов в сфере юстиции, экономического регулирования, финансов и бюджета); представители гражданского общества. При этом данную комиссию возглавляет вице-премьер-министр Кыргызской Республики, курирующий экономический блок Правительства Кыргызской Республики.

Введение в Реестр видов деятельности, работ, услуг, действий и операций, составляющих лицензируемый вид деятельности, по представлению комиссии, утверждаются Правительством Кыргызской Республики.

Вводится норма передачи отдельных функций государственного органа по лицензированию на аутсорсинг. Согласно которой государственный орган вправе привлекать на основании договора саморегулируемую организацию для оказания услуг по лицензированию отдельных видов деятельности (аутсорсинг), определяемых Правительством Кыргызской Республики.

**Регулятивное воздействие**

Принятие данного законопроекта будет способствовать тому, что улучшиться межведомственное взаимодействие и объединение информации по выданным лицензиям различных лицензиаров в единый реестр.

Произойдет унификация работы всех лицензиаров, повышая субъективные факторы в работе.

Увеличится количество видов деятельности, подлежащих лицензированию.

С большой долей вероятности можно утверждать, что произойдет смешивание и дублирование лицензионных требований для лицензий и разрешений.

Предусмотрена передача отдельных функций государственного органа по лицензированию на аутсорсинг.

**Реализационные риски**

Существуют определенные риски, связанные с принятием данного варианта регулирования. Предприниматели будут против расширения видов лицензии, а также определения его Правительством. Как было отмечено выше, государство идет по пути сокращения административных процедур, нагрузок, создания благоприятной среды для ведения предпринимательской деятельности. Создание комиссии при Правительстве потребует увеличение штатов государственных органов.

**Правовой анализ**

Закон Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике" от 19 октября 2013 года №195, претерпел ряд изменений (Законы Кыргызской Республики от 31 декабря 2014 года, 8 апреля, 30 апреля, 21 мая и 28 мая 2015 года, 28 июня 2016 года, 4 мая, 10 мая, 23 мая и 2 августа 2017 года, 14 марта 2018 года, 24 апреля и 18 июля 2019 года).

В целях усовершенствования, дальнейшей оптимизации и либерализации лицензионно-разрешительной системы и регулируемых действующим законодательством общественных отношений Министерством был инициирован проект Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере лицензионно-разрешительной системы" и одобрен постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 июня 2017 года №369.

Данным законопроектом устранялись определенные несоответствия и пробелы Закона Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике", которые затрудняют функционирование лицензионно-разрешительной системы, а также разработку его подзаконных актов. По итогам первого чтения в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики к законопроекту поступили замечания со стороны депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Аппарата Президента Кыргызской Республики. Принимая во внимание необходимость учета поступивших замечаний и предложений, требующих внесения концептуальных поправок, Министерством экономики было принято решение отозвать проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в сфере лицензионно-разрешительной системы».

В связи с чем, Министерством экономики был разработан проект Закона Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе" в новой редакции.

Новшества инициируемого законопроекта заключается в следующем:

- определение порядка ведения реестра лицензий на территории Кыргызской Республики относятся к полномочиям Правительства Кыргызской Республики;

- к лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам и законным интересам, здоровью граждан, общественной безопасности и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием;

- виды деятельности, на осуществление которых требуются лицензии, определяются Правительством Кыргызской Республики;

- порядок введения лицензий лицензируемых видов осуществляется посредством включения соответствующего разрешения в Перечни видов деятельности, на осуществление которых требуются лицензии. Для введения лицензирования нового вида деятельности, регулирующие государственные органы должны предварительно провести процедуру анализа регулятивного воздействия в соответствии с методикой, утвержденной Правительством Кыргызской Республики. Вводимое лицензирование нового вида деятельности подлежит отмене в случае недостижения целей государственного регулирования;

- в зависимости от объектов регулирования лицензии подразделяются на три группы: (1) Право доступа к общенациональным ресурсам: а) на деятельность с ограниченными ресурсами или с использованием квот; (2) Внешнеторговая деятельность; (3) Разрешения на деятельность связанные с опасностью: а) выдаваемые на вид деятельности.

Выдача лицензий на право доступа к общенациональным ресурсам осуществляется на конкурсной (тендерной) основе.

Также, устанавливается норма, определяющая формирование и ведение реестра лицензий, которым закрепляется, что государственные органы выдают только те лицензии и разрешения, которые включены в реестр лицензий и разрешений, установленный Законом. При этом, проекты реестра видов деятельности, работ, услуг, действий и операций, составляющих лицензируемый вид деятельности, формируется на основании предложений государственных органов, уполномоченным органом в сфере экономического регулирования (Минэкономики) и вносятся на рассмотрение комиссии, образуемую Правительством Кыргызской Республики.

Порядок формирования и функционирования комиссии устанавливается Правительством Кыргызской Республики при соблюдении следующих обязательных условий: (1) состав комиссии образуется из 9-ти человек 1/3 которого являются: депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; члены Правительства Кыргызской Республики (руководители уполномоченных органов в сфере юстиции, экономического регулирования, финансов и бюджета); представители гражданского общества. При этом данную комиссию возглавляет вице-премьер-министр Кыргызской Республики, курирующий экономический блок Правительства Кыргызской Республики.

Введение в Реестр видов деятельности, работ, услуг, действий и операций, составляющих лицензируемый вид деятельности, по представлению комиссии утверждаются Правительством Кыргызской Республики. Необходимо отметить, что такой порядок введения новых видов лицензируемой деятельности противоречит статье 20 Конституции Кыргызской Республики, которая устанавливает, что введение любых ограничений допускается только законами.

Вводится норма передачи отдельных функций государственного органа по лицензированию на аутсорсинг. Согласно которой государственный орган вправе привлекать на основании договора саморегулируемую организацию для оказания услуг по лицензированию отдельных видов деятельности (аутсорсинг), определяемых Правительством Кыргызской Республики. Данная норма также является весьма проблемной для исполнения по причине отсутствия саморегулируемых организаций.

Также устанавливается норма, где в случаях, когда лицензирующему органу для лицензирования требуется получение документов, выдаваемых другими организациями, лицензирование осуществляется в упрощенном порядке по принципу "Единое окно", при котором лицензирующий орган получает указанные документы самостоятельно без участия субъекта предпринимательства.

Вводится норма, закрепляющая лицензионное соглашение, которое является документом, определяющим взаимные права и обязанности лицензирующего органа и лицензиата.

Также перечислены основания для отказа в выдаче лицензии. Отказ в выдаче лицензии по иным не предусмотренным законодательством основаниям, в том числе по мотивам нецелесообразности, не допускается. Таким образом, процесс получения отдельных лицензий и разрешений [упрощается с установлением](https://nrm.uz/contentf?doc=538983_ukaz_prezidenta_respubliki_uzbekistan_ot_11_04_2018_g_n_up-5409_o_merah_po_dalneyshemu_sokrashcheniyu_i_uproshcheniyu_licenzionnyh_i_razreshitelnyh_procedur_v_sfere_predprinimatelskoy_deyatelnosti_a_takje_uluchsheniyu_usloviy_vedeniya_biznesa&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana&anchor=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB6)соответствующей нормы, что приведет к сокращению количества требуемых от заявителей документов.

**Экономический анализ**

Экономический анализ (расчет затрат и выгод) включает затраты времени (косвенные издержки) и денежные затраты, как единовременные, так и повторяющиеся (прямые издержки).

 *1. Расчет затрат предприятия (предпринимателя) (Зп) производится по следующей формуле:*

Зп = косвенные затраты (Кз) + прямые затраты (Пз),

Прямыезатраты (Пз) = i1 + i2 + i3 +...+ in,

где:

 i –стоимость той или иной процедуры при соблюдении НПА, оцененная в сомах;

 Прямые затраты:

 - плата за лицензию 1000 сом;

 - иные затраты 500 сом.

 Пз = 1000 + 500 = 1500 сом.

Косвенные затраты (Кз) = Зср \* nt/t,

 где:

nt- количество часов, затраченных на одну процедуру;

t - количество рабочих часов в месяце;

Зср - средняя заработная плата по предприятию/экономике.

Кз = 11500\*48/176 = 3136 сом.

Зп = Кз + Пз =3136 +1500 = 4636 сом.

*2. Расчет затрат государственных органов (Зг) производится по следующей формуле:*

Зг = прямые затраты государственного органа (Пзг) + Косвенные затраты государственного органа (Кзг).

Прямые затраты государственных органов при выдаче лицензии или разрешения включают:

- на изготовление бланка лицензии – 30 сом;

 - затраты на ведение и хранение документации на бумажных и электронных носителях в рамках ведения реестра лицензий и разрешений – 100 сом;

- транспортные расходы 300 сом.

При подсчете косвенных затрат государственного органа также используются коэффициенты функциональной нагрузки государственных служащих:

1.Руководитель - 5 %

2.Заместитель руководителя - 5 %

3.Начальник отдела - 30 %

4. Специалист - исполнитель – 60 %.

Количество затраченного времени на процедуру выдачи одной лицензии/разрешения:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Наименование процедуры** | **Кол-во затраченного времени, в часах** |
| 1. | Количество часов государственных служащих, затраченных на экспертизу документов соискателя, на получение лицензии или разрешения, подготовку заключения (на выдачу 1 лицензии или разрешения), подготовку проекта приказа, в среднем | 2 часа |
| 2. | Количество часов государственных служащих, затраченных на заполнение бумажного и электронного реестра на официальном сайте (на выдачу 1 лицензии или разрешения), в среднем | 1 час |
| 3. | Количество часов государственных служащих, затраченных на проведение проверок лицензиаров по заявлению соискателя, подготовку проекта приказа, составление актов проверки | 10 часов |
|  | **Всего затраченных часов, в среднем** | **13 часов** |

*Косвенные затраты государственных органов (Кзг) рассчитываются по следующей формуле:*

Кзг = k \* (Зср \* ntр/t),

где:

k - коэффициент функциональной загрузки;

nt - количество часов, затраченных на одну процедуру;

t - количество рабочих часов в месяце;

Зср - средняя заработная плата по государственному учреждению.

Кзг = 5%\*(14000\*13/176) = 52 сома - руководитель

Кзг = 5%\*(12000\*13/176) = 44 сома – заместитель руководителя

Кзг = 30%\*(10000\*13/176) = 265 сом – начальник отдела (управления)

Кзг = 60%\*(9000\*13/176) = 399 сом – специалист - исполнитель

Кзг = 52+44+265+399=760 сом

Итого косвенные затраты государственного органа на выдачу 1 лицензии или разрешения в среднем - Кзг = 760 сом.

Зг = Пз + Кзг = 430 + 760 = 1190 сом.

Если количество видов лицензий увеличиться хотя бы на 5, затраты предпринимателей будут составлять 788120 млн. сомов (5 \*4636\*1000\* 34 тыс. субъектов предпринимательства)

Возрастут затраты из государственного бюджета в связи с увеличением сотрудников в государственных органах, и затраты будут составлять - 630 тыс. сомов (22 госоргана \*1190\*12 \*2 государственных органов хотя бы на 2 человека).

**РЕКОМЕНДУЕМОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ**

 **1) Вариант регулирования №1 «оставить все как есть»** предполагает не менять существующую политику в этой сфере. При существующей нормативно-правовой базе будут оставаться нерешенными проблемы.

За время действия Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» был выявлен ряд сложностей в правоприменительной практике, связанных с применением отдельных его положений, которые требуют дальнейшего совершенствования, уточнения и устранения внутренних противоречий.

В частности, большие сложности в правоприменительной практике вызвала редакция статьи 6 действующего Закона, устанавливающая необходимость разработки Правительством Кыргызской Республики Методики оценки рисков, на основании которой вводится лицензирование. В результате за 6 лет, прошедших с момента принятия Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», Методика оценки рисков так и не была принята Правительством Кыргызской Республики.

**2) Вариант регулирования №2 – «Принятие проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики** **в сфере лицензионно-разрешительной системы».**

Данный вариант регулирования предлагает изменение политики, принятие данного законопроекта будет способствовать конкретизации и уточнению соответствующих норм для разработки и утверждения положений Методики оценки рисков.

Также устраняются внутренние противоречия Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» в части включения саморегулируемых организаций в число возможных лицензиаров, которое противоречит смыслу Закона и привело к внутренним противоречиям в самом Законе о ЛРС.

Кроме того, уточнение норм Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», связанные с получения информации из реестра лицензий и разрешений, позволяет получить бесплатный доступ к информации о лицензировании, размещенной в сети Интернет.

Стоит отметить, что конкретизация требований к лицензионному контролю, порядку прекращения действия лицензии и (или) разрешения, аннулированию лицензии и (или) разрешения позволяет сделать деятельность государственных органов более упорядоченной и более предсказуемой и соответственно упрощает деятельность субъектов предпринимательской деятельности.

**3) Вариант регулирования №3 - «Принятие проекта Закон КР «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» в новой редакции»,** подготовленный Министерством экономики Кыргызской Республики.

В предложенном законопроекте заложена норма о том, что виды деятельности, на осуществление которых требуются лицензии, определяются Правительством Кыргызской Республики, противоречит Конституции, в соответствии с которым виды деятельности, подлежащие лицензированию определяются только законами.

Кроме этого вводится норма передачи отдельных функций государственного органа по лицензированию на аутсорсинг, что в принципе невозможно осуществить без наличия законодательной базы по саморегулируемым организациям.

В ходе сравнения вариантов регулирования, было установлено, что **принятие варианта №2 о внесении изменений в некоторые законодательные акты** будет способствовать обеспечению совершенствованию законодательной базы Кыргызской Республики, регулирующей отношения в лицензионно-разрешительной сфере.

В целом принятие данного законопроекта восполнит нормативный пробел в законодательстве Кыргызской Республики и позволит достичь поставленных целей:

* оптимизация порядка и процедур лицензирования и получения разрешений;
* отмена лицензий и разрешений, которые не соответствуют целям и принципам Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике»;
* установление ясных и понятных процедур лицензионного контроля, прекращения действия и аннулирования лицензий и (или) разрешений;
* создание Единого автоматизированного (электронного) реестра лицензий и разрешений;
* устранение внутренних противоречий Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике».