

РАЦИОНАЛЬНАЯ ФОРМА РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Э.С. Омурзакова, Н.А. Джаманкулов, БГИЭК

Государственную разрешительную систему предпринимательства условно можно разделить на три ее главные составляющие:

государственная регистрация субъектов;
лицензирование видов деятельности;
вопросы технического согласования.

Это - основа для начала той или иной предпринимательской деятельности. В зависимости от вида деятельности некоторые законодательные и нормативные акты предполагают наличие специфических разрешений, например, отвод земельных угодий, выделение частотных линий, право маркирования знаком соответствия и др.

В последнее время правительство предприняло практические меры по упрощению процедуры государственной регистрации субъектов предпринимательства. Так, юридические лица регистрируются в Министерстве юстиции, физические лица проходят регистрацию в органах статистики, а в случае деятельности на основе патента – в налоговых органах. Несмотря на то, что найдена наиболее приемлемая формула регистрации субъектов предпринимательства, необходимо обратить внимание на неверное понимание на практике сути регистрации, заключающееся в уверенности предпринимателя, что свидетельство о регистрации является единственным и окончательным документом для его деятельности. В действительности, он сталкивается с проблемой получения еще массы разрешений. Подобные случаи происходят не только из-за недостаточной полноты правовых знаний субъекта, но и с подачи многих должностных лиц, представляющих ту или иную структуру, занимающуюся проблемами малого бизнеса. При этом зачастую допускается ссылка на Закон «О защите предпринимателей» (ст.6), где указывается, что государственная регистрация

юридических лиц является основанием для начала предпринимательской деятельности, не подлежащей лицензированию. При этом возникает вопрос: «Почему только для юридических лиц?» Ведь лицензирование распространяется на все категории субъектов предпринимательства.

Область лицензирования видов деятельности является мощным рычагом государственного регулирования отраслей экономики и предметом постоянных жарких дискуссий. Последние поправки к Закону «О лицензировании» приняты Законодательным Собранием Жогорку Кенеша в начале 2001 г.

Отметим несколько исходных моментов, содержащихся в законе:

во-первых, лицензия - это разрешение, выдаваемое компетентным государственным органом гражданину или юридическому лицу на осуществление определенного вида деятельности;

во-вторых, вид деятельности подлежит лицензированию, если он предусмотрен только этим законом;

в-третьих, лицензирующим органам запрещается заниматься тем же видом деятельности, на который они выдают лицензии;

в-четвертых, введение лицензионного порядка устанавливается по соображениям: государственной безопасности; правопорядка; государственной монополии; защиты окружающей среды, собственности, жизни и здоровья граждан;

в-пятых, при лицензировании оцениваются условия производства, обеспечивающие безопасность общества, окружающей среды, жизни и здоровья граждан, гарантию качества товаров (услуг, работ).

Последние изменения, внесенные в Закон «О лицензировании», позволили почти вдвое сократить перечень лицензируемых видов деятельности. Статья 9 Закона установила 29 таких видов (точнее групп). Кроме того, имеется еще

около 50 видов деятельности, лицензирование которых не установлено Законом «О лицензировании», но предусмотрено иными законами. Лицензиары при подготовке номенклатурного перечня видов деятельности допускают включение таких позиций, которые не отвечают принципам и целям лицензирования. К примеру, в соответствии с Положением о лицензировании строительной деятельности на территории Кыргызской Республики (постановление Правительства Кыргызской Республики от 16.09.1997 г.) этот перечень состоит из 166 позиций. Причем обоснованность включения многих из них просто трудно объяснить.

После продолжительных обсуждений законодательно была закреплена невозможность совмещения функции лицензирующего органа и занятия видом деятельности, на который этот орган выдает лицензии. Данное ограничение касается не только ГАК «Кыргызалко» или ГАО «Кыргызтамекиси», но и таких органов госуправления, как Министерство здравоохранения в отношении лицензирования видов деятельности в области медицинской практики и по вопросам лекарственного обеспечения, Министерство сельского хозяйства - ветеринарной практики, Кыргызстандарт - обязательной сертификации. Как известно, государственные нотариальные конторы находятся в ведении Министерства юстиции, что ставит под сомнение возложение на него функций органа по лицензированию деятельности частных нотариальных контор. Вышеназванные госорганы прямо или косвенно занимаются лицензируемой ими же деятельностью, а некоторые виды являются их естественной функцией и обязанностью.

Как показывает практика, много возникает вопросов, связанных с процедурами и правилами, устанавливающими порядок лицензирования того или иного вида деятельности. Зачастую не так-то просто разрешить спор об обоснованности отказа или выдачи лицензии. Так, если более менее ясно с оценкой условий производства, обеспечивающих безопасность, то в отношении гарантии

качества продукции, услуг или работ возникает необходимость однозначного смыслового понимания. Если брать за основу определение «гарантии качества» (quality assurance) в соответствии с международным стандартом ИСО8402: «все планируемые и систематически осуществляемые виды деятельности в рамках системы качества, а также подтверждаемые (если это требуется), необходимые для создания достаточной уверенности как внутри организации, так и вне ее у потребителей и полномочных органов, что объект (в данном случае лицензиат) будет выполнять требования к качеству». Напрашивается вывод: предприниматель обязан внедрить систему управления качеством и сертифицировать ее на соответствие международным стандартам серии ИСО9000.

Блок вопросов, связанных с техническим согласованием, как показывает практика, для предпринимателей представляется наиболее трудным и хлопотным. Техническое согласование (регулирование) состоит из двух компонентов:

1. Нормирование или установление технических регламентов и стандартов.
2. Оценка соответствия требованиям технических регламентов и стандартов.

К техническим регламентам относятся законодательные и нормативные акты, устанавливающие характеристики товара или связанные с ними процессы и методы производства, а также административные процедуры, соблюдение которых обязательно. Нормативные акты, как правило, принимаются уполномоченными органами. Категории стандартов определяются в соответствии с Законом «О стандартизации». В стандартах устанавливаются как обязательные требования, так и добровольные к применению показатели. Зачастую обязательные требования стандартов повторяют технический регламент. В настоящее время в Кыргызской Республике действуют порядка 40 тыс. различных нормативных документов, которые можно отнести к стандартам и техническим регламентам. Для соответствия требованиям Всемирной торговой организации и других

международных организаций Кыргызстан должен перейти к добровольному применению стандартов, а обязательные требования должны регулироваться техническими регламентами, и в первую очередь в области безопасности для жизни и здоровья людей, защиты окружающей среды.

Второй компонент технического согласования - подтверждение соответствия установленным нормам - представляет собой прохождение предпринимателями административных процедур, отличающихся различными способами, результатом которых является выдача удостоверяющего документа. К таковым относятся: сертификация; техническое заключение (санитарно-гигиеническое, ветеринарное и др.); освидетельствование; обследование; контроль; надзор; инспекция.

Десятки законов, сотни правительственных и ведомственных нормативных актов регулируют разные технические вопросы. Отсутствие единой государственной политики и координации в области технического согласования и регулирования, инкорпорации, законодательства, сугубо ведомственный подход являются, пожалуй, главными причинами торможения динамичного развития предпринимательства.

Несмотря на то, что правительство значительно сократило перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, свыше 60% всей продукции (109 групп), производимой субъектами предпринимательства, находится в этом списке. При этом во многих случаях продукция отнесена к обязательной сертификации без учета потенциальной ее опасности, и это не совсем оправданно с точки зрения риска для общества. К этому еще нужно добавить оценочные действия других органов. Для сравнения следует отметить, что в странах Европейского Сообщества обязательному подтверждению соответствия подлежит около 10-15% товара.

Превалирование ведомственных интересов создает дополнительно такие взаимоисключающие проблемы, как тотальная монополия, с одной стороны, и дублирование - с другой. В первом случае уполномоченные органы устанавливают,

мягко говоря, чересчур громоздкие процедуры, при разработке которых не только совершенно игнорируется мнение производителя, но он лишается возможности и права выбора иного метода или схемы доказательства способности подтвердить соответствие продукции установленным нормам. Во втором случае в отношении ряда продукции без непосредственного участия правительства проблемы дублирования решить вообще не представляется возможным.

Наглядный пример. При подтверждении соответствия пищевой продукции требованиям безопасности органы Минздрава и Кыргызстандарта дублируют около половины своих действий. Следствие подобных фактов - нарушение баланса в сторону неоправданного увеличения издержек предпринимателя относительно возможного риска для общества. Причем практически в любом случае вся ответственность за последствия и причиненный ущерб ложится на предпринимателя.

В последние годы были приняты существенные меры по сокращению числа проверок государственными контролирующими и иными уполномоченными органами субъектов предпринимательства и их необоснованному вмешательству в финансово-хозяйственную деятельность. Тем не менее, нисколько не умаляя значения достигнутых результатов по гарантии и защите прав предпринимателей, нельзя не обратить внимания на ряд существенных недостатков и пробелов в вопросах регулирования проверок. Так, до сих пор не дано четкого определения понятию «проверка». Ныне к проверке относят лишь те функции проверяющих органов, которые определены как «государственный контроль или надзор», в то время как другие их действия по оценке соответствия обязательным нормативам (тот же инспекционный контроль над лицензией, сертифицированной продукцией, процедуры, предусматривающие выдачу заключений, освидетельствование и т.п.) не квалифицируются как проверки и не заносятся в книги инспекторских проверок. По грубым подсчетам, около три четверти

посещений вообще выпадают из поля зрения.

Проблемы возникают не только с принятием новых законов и правил, которые следует подвергать текущему контролю, законы могут быть вполне адекватными и разумными, но проблемы проявляются при исполнении законов. Необходимо упростить бюрократические процедуры, повысить степень прозрачности в предоставлении информации о деятельности правительства в данной сфере. Существуют, согласно Закону «О лицензировании», регулирующие правила, которые предоставляют излишние полномочия, усмотрения и истолкования государственным чиновником, отвечающим за исполнение соответствующего законодательства. В связи с этим возрастает степень бюрократизма, коррупции, злоупотреблений должностных лиц уполномоченных проверяющих органов, их некомпетентности. Большое количество лицензирующих, регистрирующих органов приводит к путанице. Следует снизить число таких органов и установить четкие достоверные критерии лицензирования по видам деятельности. Неоднократно представителями предпринимательской среды поднимался вопрос о совершенствовании разрешения хозяйственных споров. С другой стороны, и надо честно признать, уровень правовых и экономических знаний большинства частных предпринимателей крайне низок, особенно в части своих обязанностей перед обществом и государством.

Что касается сферы технического регулирования, то здесь для выработки и реализации единой государственной стратегии должен быть создан постоянный орган с широкими полномочиями, способный координировать это направление, проводить тщательную кодификацию технических законодательных и нормативных актов с целью их качественной переработки, устранения несогласованности и противоречий правового регулирования.

