

УДК 347.77.043(575.2)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ)

А.Б. Кутуева

Рассматриваются вопросы становления и развития института лицензирования в Кыргызской Республике за последние тридцать лет (1991–2021 гг.) на основе национального законодательства. Представлены основные нормативные правовые акты, регламентирующие положения лицензирования в Кыргызской Республике в ретроспективном порядке. Проведен анализ нормативно-правового регулирования института лицензирования, по итогам которых сделаны выводы.

Ключевые слова: лицензирование; лицензия; разрешительный порядок; лицензируемый вид деятельности; государственный контроль; надзор.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЛИЦЕНЗИЯЛООНУН ЧЕНЕМДИК-УКУКТУК НЕГИЗДЕРИ (РЕТРОСПЕКТИВДҮҮ ТАЛДОО ЖҮРГҮЗҮҮ)

А.Б. Кутуева

Макалада Кыргыз Республикасында акыркы отуз жылдын ичинде (1991–2021-жылдар) лицензиялоо институтун түзүү жана өнүктүрүү маселелери улуттук мыйзамдардын негизинде каралат. Кыргыз Республикасындагы лицензиялоонун жоболорун жөнгө салган негизги ченемдик укуктук актылар ретроспективдүү тартипте берилген. Лицензиялоо институтун укуктук жөнгө салууга укуктук талдоо жүргүзүлүп, анын жыйынтыгы боюнча тыянактар чыгарылды.

Түйүндүү сөздөр: лицензиялоо; лицензия; уруксат берүү тартиби; иштин лицензияланган түрү; мамлекеттик көзөмөл; көзөмөл.

LEGAL FRAMEWORK FOR LICENSING IN THE KYRGYZ REPUBLIC (RETROSPECTIVE ANALYSIS)

A.B. Kutueva

The issues of the formation and development of the institution of licensing in the Kyrgyz Republic over the past thirty years (1991-2021) are considered on the basis of national legislation. The main normative legal acts regulating the provisions of licensing in the Kyrgyz Republic in retrospect are presented. The analysis of the regulatory and legal regulation of the institute of licensing is carried out, according to the results of which conclusions are made.

Keywords: licensing; license; permitting procedure; licensed type of activity; state control; supervision.

Переход Кыргызстана к рыночным отношениям последовал вслед за распадом Советского Союза. Это обусловило смену экономических и правовых формаций и вынудило государство к интенсивной интеграции государственных и частноправовых интересов при возрастающей роли института частной собственности, расши-

рении сфер деятельности экономических субъектов. Появилась необходимость введения новых экономических и правовых методов, которые реально могли бы обеспечить защиту прав граждан и экономическую безопасность Кыргызской Республики. Одним из таких способов достойно выступил институт лицензирования.

И.В. Ершова и Т.М. Иванова рассматривают этот вид деятельности как государственный контроль. По их мнению, лицензирование, являясь одним из видов надзора, представляет собой особый вид государственной деятельности, направленной на обеспечение прав, законных интересов, нравственности и здоровья граждан, обеспечение обороны страны и безопасности государства [1]. Из данного определения следует, что лицензирование как вид государственного надзора защищает как публичные, так и частные интересы.

В целом, лицензирование (от лат. *licentia* – позволение, разрешение) представляет собой особый правовой, экономический инструмент, используемый государством в лице его уполномоченных органов как для защиты интересов физических и юридических лиц, так и для защиты самого государства. Рассмотрим специфику лицензирования недропользования в Кыргызской Республике в историческом аспекте, охватывающем период с момента приобретения государственной независимости (31 августа 1991 года) до настоящего времени.

Для молодой республики институт лицензирования отдельных видов деятельности стал новым вектором развития в частноправовой деятельности, поскольку в советский период (Киргизская ССР) институт лицензирования в традиционном его понимании не имел места, а с приобретением суверенитета его осуществление вне государственной регламентации не представлялось возможным.

Становление его началось в 90-х годах XX века. В этот период возникла необходимость особого вида контроля и надзора со стороны государства за деятельностью предпринимателей, занимающихся различными видами деятельности. В этой связи, в установленном порядке был принят Закон Кыргызской Республики “Об общих началах разгосударствления, приватизации и предпринимательства в Кыргызской Республике” от 20 декабря 1991 года [2]. Закон послужил фундаментом построения кыргызского законодательства о лицензировании. Статьей 21 названного Закона был определен перечень видов деятельности, которые не могли осуществляться без лицензии, выдаваемой Правительством Республики Кыргызстан или уполномоченным

им органом. Перечень содержал в себе 11 видов деятельности.

Тем не менее, правовая регламентация вопросов лицензирования в Кыргызской Республике в качестве отправной правовой точки началась с Гражданского кодекса Кыргызской Республики (часть 1), принятого 8 мая 1996 года [3]. В данном нормативном правовом акте определялось, что отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения – лицензии. Также установлено, что право юридического лица осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законодательством.

В реализацию вышеуказанной нормы был принят уже базовый закон – Закон Кыргызской Республики “О лицензировании” от 3 марта 1997 года № 12 [4], призванный регулировать отношения, связанные с государственным лицензированием деятельности или определенными действиями, подлежащими лицензированию. Данный нормативный правовой акт подвел правовую черту, стал своеобразным флагманом в становлении лицензирования как правового института. Указанным Законом был утвержден перечень из 50 видов деятельности, подлежащих обязательному лицензированию (ст. 9).

Данный Закон просуществовал достаточно долго (16 лет), в него другими законами были внесены множество поправок, которых требовали время, развитие системы и института в целом.

Во исполнение норм одного из таких законов – Закона Кыргызской Республики от 18 января 2001 года “О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики “О лицензировании”” [5], Правительство Кыргызской Республики с целью упорядочения лицензионной деятельности государственных органов приняло постановление “О лицензировании отдельных видов деятельности” от 31 мая 2001 года № 260 [6], которым утверждалось Положение о лицензировании отдельных видов деятельности. Данное Положение действует по сей день и направлено на обеспечение единой

государственной политики в сфере лицензирования и упрощение требований и процедур, применяемых в процессе лицензирования. Положение регулирует отношения, связанные с осуществлением деятельности (действий), подлежащей обязательному государственному лицензированию, за исключением отношений, связанных с лицензированием экспорта и импорта товаров (работ, услуг), и отношений, связанных с использованием результатов интеллектуальной деятельности.

В последующем, ввиду совершенствования процедуры лицензирования и оптимизации лицензируемых видов деятельности, в установленном порядке был принят второй по счету базовый закон – Закон Кыргызской Республики “О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике” от 19 октября 2013 года № 195 [7], с одновременной утратой силы предыдущего базового Закона. В новом Законе определен аналогичный перечень, который уже содержал 65 видов лицензируемых деятельностей (ст. 15, 16), а также перечень из 36 видов действий в процессе лицензируемой деятельности, на которые необходимо получить разрешения (ст. 17). Итого 101 вид деятельности подлежал лицензированию и получению разрешений.

В настоящее время картина практически не изменилась. В списке видов деятельностей, подлежащих лицензированию, из 67 пунктов (ст. 15, 16) в перечне разрешений на виды действий в процессе деятельности – 33 (ст. 17) [8]. Итого, на сегодня действующий закон о лицензировании содержит в себе перечень из 100 пунктов. Как нами было определено ранее, относительно обозначенных количественных показателей Правительство Кыргызской Республики в разные годы не раз предлагало сократить число лицензируемых видов деятельности в стране [9].

Каждый вид лицензируемой деятельности, указанный в обозначенных выше перечнях в законодательной базе, имел свои профильные (самостоятельные) законы, которыми регламентировались и регламентируются по сей день как общие, так и специфические положения осуществления лицензирования уполномоченными государственными органами. Так, например, за последние 30 лет были приняты несколько

профильных законов, включающих в себя в том числе положения о лицензировании в следующих сферах.

а) В сфере адвокатской деятельности были два закона:

- Закон Кыргызской Республики “Об адвокатской деятельности” от 21 октября 1999 года № 114 (утр. силу) [10];
- Закон Кыргызской Республики “Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности” от 14 июля 2014 года № 135 [11].

Правовой анализ норм законодательства в сфере адвокатуры на предмет лицензирования адвокатской деятельности нами рассмотрены ранее [12].

б) В сфере аудиторской деятельности также приняты два закона:

- Закон Кыргызской Республики “Об аудиторской деятельности” от 26 июня 1998 года № 84 (утр. силу) [13];
- Закон Кыргызской Республики “Об аудиторской деятельности” от 30 июля 2002 года № 134 [14].

Правовой анализ норм вышеуказанных законов на предмет лицензирования нами также рассмотрен ранее [15].

в) В сфере недропользования приняты четыре закона:

- Закон Республики Кыргызстан “О недрах” от 15 декабря 1992 года № 1066-ХП (утр. силу) [16];
- Закон Кыргызской Республики “О недрах” от 2 июля 1997 года № 42 (утр. силу) [17];
- Закон Кыргызской Республики “О недрах” от 9 августа 2012 года № 160 (утр. силу) [18];
- Закон Кыргызской Республики “О недрах” от 19 мая 2018 года № 49 (утр. силу) [19].

Рассмотрение вышеперечисленных законов свидетельствует о том, что во все времена указанные виды деятельности подлежали и подлежат по сей день лицензированию. Вместе с тем, с параллельно обозначенными законодательными актами функционировало законодательство о лицензировании, носящее базовый характер по отношению к первому. Однако процедура лицензирования в базовых и профильных законах различна. Наличие подобного рода коллизий

в нормативных правовых актах в сфере лицензирования обозначенных выше видов деятельности создавало негативные последствия не только теоретического характера, но и чинило барьеры в правоприменительной деятельности.

Итак, приведенная хронология законов в области лицензирования за период независимости (с 1991–2021 гг.) развивающегося государства показала, что данная сфера регламентировалась тремя законами, которые только увеличивали количество видов лицензируемых деятельностей. Генезис и дальнейшее развитие института лицензирования в Кыргызской Республике условно можно разделить на три этапа:

1 этап: 1991–1997 г. (Закон Кыргызской Республики “Об общих началах разгосударствления, приватизации и предпринимательства в Кыргызской Республике” от 20 декабря 1991 года);

2 этап: 1997–2013 г. (Закон Кыргызской Республики “О лицензировании” от 3 марта 1997 года);

3 этап: 2013 – настоящее время (Закон Кыргызской Республики “О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике” от 19 октября 2013 года).

Литература

1. *Ершова И.В.* Предпринимательское право: учебное пособие / И.В. Ершова, Т.М. Иванова. М.: Юриспруденция, 1999.
2. Закон Кыргызской Республики “Об общих началах разгосударствления, приватизации и предпринимательства в Кыргызской Республике” от 20 декабря 1991 года (утр. силу). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/898/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
3. Гражданский кодекс Кыргызской Республики (часть 1) от 8 мая 1996 года. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
4. Закон Кыргызской Республики “О лицензировании” от 3 марта 1997 года № 12 (утр. силу). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/512/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
5. Закон Кыргызской Республики от 18 января 2001 года № 13 “О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики “О лицензировании”” (утр. силу). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/395?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
6. Постановление Правительство Кыргызской Республики “О лицензировании отдельных видов деятельности” от 31 мая 2001 года № 260. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6848/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
7. Закон Кыргызской Республики “О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике” от 19 октября 2013 года № 195. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205058/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
8. Закон Кыргызской Республики “О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике” от 19 октября 2013 года № 195 (в ред. от 22 апреля 2020 года № 51). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205058/160?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
9. *Кутуева А.Б.* О некоторых правовых проблемах законодательства о лицензировании в Кыргызской Республике / А.Б. Кутуева // Вестник КPCY. 2021. Т. 21. № 7.
10. Закон Кыргызской Республики “Об адвокатской деятельности” от 21 октября 1999 года № 114 (утр. силу). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/277/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
11. Закон Кыргызской Республики “Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности” от 14 июля 2014 года № 135 (в ред. от 12.12.2016 г. № 196). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205356/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
12. *Курманалиева А.А.* Вопросы лицензирования адвокатской деятельности в Кыргызской Республике / А.А. Курманалиева, А.Б. Кутуева // Евразийский юридический журнал. 2019. № 9 (136).
13. Закон Кыргызской Республики “Об аудиторской деятельности” от 26 июня 1998 года № 84 (утр. силу). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
14. Закон Кыргызской Республики “Об аудиторской деятельности” от 30 июля 2002 года № 134. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1091/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
15. *Кутуева А.Б.* О некоторых правовых проблемах лицензирования аудиторской деятельности в Кыргызской Республике / А.Б. Кутуева // Вестник КPCY. 2020. Т. 20. № 7.

16. Закон Республики Кыргызстан “О недрах” от 15 декабря 1992 года № 1066-ХП (утр. силу). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/835?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
17. Закон Кыргызской Республики “О недрах” от 2 июля 1997 года № 42 (утр. силу). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/542/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
18. Закон Кыргызской Республики “О недрах” от 9 августа 2012 года № 160 (утр. силу). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203760/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).
19. Закон Кыргызской Республики “О недрах” от 19 мая 2018 года № 49. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111782/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.07.2021).