

УДК 347.77.043(575.2)

DOI: 10.36979/1694-500X-2021-21-7-95-99

## О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.Б. Кутуева

Рассматриваются проблемы правового характера института лицензирования в Кыргызской Республике, где автор сопоставляет и анализирует законодательные нормы в сфере лицензирования как в целом, так и отдельных ее видов деятельности. Основное внимание акцентируется на проблемах государственного регулирования в вопросе лицензирования аудиторской, адвокатской и нотариальной деятельности. По итогам рассмотрения проблем автор делает выводы и представляет предложения по их дальнейшему урегулированию.

*Ключевые слова:* лицензирование; лицензионная деятельность; лицензиар; лицензиат; лицензионный контроль; аудиторская деятельность; адвокатская деятельность; нотариальная деятельность.

---

## КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ ЛИЦЕНЗИЯЛОО ТУУРАЛУУ МЫЙЗАМЫНДАГЫ КЭЭ БИР ЮРИДИКАЛЫК КӨЙГӨЙЛӨР ЖӨНҮНДӨ

А.Б. Кутуева

Макалада Кыргыз Республикасындагы лицензиялоо институтунун укуктук мүнөздөгү көйгөйлөрү каралган, анда автор жалпы лицензиялоо чөйрөсүндөгү мыйзамдуулук ченемдерин жана анын ишмердигинин айрым түрлөрүн салыштырат жана талдайт. Аудитордук, адвокаттык жана нотариалдык ишмердикти лицензиялоо маселесин мамлекеттик жөнгө салуу көйгөйлөрүнө негизги көңүл бурулган. Каралган көйгөйлөрдүн жыйынтыгы боюнча автор корутундуларды берет жана аларды андан ары жөнгө салуу боюнча сунуштарын киргизет.

*Түйүндүү сөздөр:* лицензиялоо; лицензиялоо ишмердиги; лицензиар; лицензиат; лицензиялык көзөмөл; аудитордук иш; адвокаттык иш; нотариалдык иш.

---

## ABOUT SOME LEGAL PROBLEMS OF THE LEGISLATION ON LICENSING IN THE KYRGYZ REPUBLIC

A.B. Kutueva

The article is devoted to the problems of the legal nature of the licensing institution in the Kyrgyz Republic, where the author compares and analyzes the legislative norms in the field of licensing in general and its individual types of activities. The main attention is focused on the problems of state regulation in the issue of licensing of audit, advocate and notarial activities. Based on the results of the problems considered, the author gives conclusions and presents proposals for their further settlement.

*Keywords:* licensing; licensed activities; licensor; licensee; licensing control; audit activity; advocacy; notarial activities.

Согласно нормам статьи 84 Гражданского кодекса Кыргызской Республики, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, только на основании специального

разрешения (лицензии). 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 [1].

В рамках реализации вышеуказанного положения был разработан и в установленном порядке принят Закон Кыргызской Республики «О лицензировании» от 3 марта 1997 года. Данным Законом был установлен порядок государственного регулирования отношений, связанных с государственным лицензированием деятельности или определенных действий, подлежащих лицензированию. Им был утвержден перечень из 50 (пятидесяти) видов деятельности, подлежащих обязательному лицензированию (ст. 9) [2]. В последующем данный нормативный правовой акт утратил юридическую силу Законом Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19 октября 2013 года № 195, которым аналогичный перечень уже содержал 65 (шестьдесят пять) видов деятельности (ст. ст. 15, 16), а также перечень из 36 (тридцати шести) видов действий в процессе лицензируемой деятельности, на которые необходимо получить разрешение (ст. 17) [3].

Правительство Кыргызской Республики в разные годы не раз предлагало сократить число лицензируемых видов деятельности в стране [4–6]. Однако в настоящее время картина практически не изменилась: перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, состоит из 65 видов, перечень разрешений на виды действий в процессе деятельности – из 33 [7], что в суммарном выражении содержит около 100 видов.

Для сравнения, в России нормами Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии, содержал 120 видов [8]. В Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ аналогичный перечень содержит 49 видов, а в редакции Федерального закона от 2 августа 2019 года данный перечень увеличен до 54 видов [9]. Следует отметить, что тенденцией российского законодательства в сфере лицензирования является снижение количества лицензируемых видов деятельности более чем в два раза.

Министерство экономики Кыргызской Республики в разные годы отмечало, что сокращение видов лицензий приведет к снижению административных барьеров и даст новый импульс развитию и росту предпринимательства в стране.

Принимая во внимание вышеизложенное, а также учитывая необходимость привлечения инвестиций в экономическую составляющую страны, правительству и парламенту стоит рискнуть и принять уже решение о сокращении пунктов указанных выше перечней. Конечно, в правоприменительной практике обозначенный вопрос может носить двоякий характер и ряд лицензиаров приведут железные аргументы по отсутствию надобности исключения из вышеназванных перечней того или иного вида деятельности. Однако в свете создания инвестиционной привлекательности страны сокращение может касаться лишь тех видов деятельности, которые относятся к предпринимательским, либо, напротив, в силу профильного законодательства.

Эффективным способом воздействия уполномоченных государственных органов на субъекты лицензируемых видов деятельности является не только их государственное регулирование, но и осуществление качественного надзора за деятельностью отдельных лицензиатов. Оно проводится с целью обеспечения контроля государства за соблюдением требований законодательства, которые предъявляются к некоторым видам деятельности [10]. Вместе с тем государство осуществляет надзор за данным видом деятельности, т. е. проводит проверку исполнения закона, иного правового предписания и действия органа или должностного лица с точки зрения соответствия закону [11]. Д.Н. Бахрах считает, что разновидностью надзора является надзор за лицами, получившими лицензии и иные разрешения [12].

Согласно Закону 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. Лицензионный контроль проводится

в форме лицензионной проверки соблюдения лицензиатом лицензионных требований. Лицензионные проверки 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.

Исследование национального законодательства отдельных видов лицензируемых деятельности показало, что осуществление адвокатской, аудиторской и частной нотариальной деятельности без получения соответствующей лицензии не допускается.

Право осуществления этих видов деятельности у физических лиц наступает с момента получения соответствующей лицензии после успешной сдачи квалификационного экзамена в уполномоченном государственном органе. Ко всем претендующим лицам законодательство предъявляет ряд достаточно серьезных требований.

При этом обращаем внимание на нормы части 2 статьи 5 вышеуказанного Закона, согласно которой одним из принципов лицензирования являются равные основания и условия выдачи лицензии и (или) разрешения для всех физических и юридических лиц, независимо от форм собственности. Обозначенная норма устанавливает единый подход ко всем претендентам на получение лицензии на осуществление деятельности, в том числе адвокатской. Единый подход ко всем субъектам также регламентирован Основным законом государства, в частности часть 2 статьи 24 гласит, что в Кыргызской Республике все равны перед законом [13]. Однако в положениях профильного закона в сфере адвокатуры до недавнего времени содержалась противоречащая этому норма, где допускается выдача лицензии в обозначенной сфере лицам, имеющим пятилетний стаж в качестве судьи, следователя правоохранительного органа, депутата Жогорку Кенеша или в отделах аппаратов президента, парламента, правительства на должностях, требующих наличие высшего юридического образования без сдачи квалификационного экзамена (ст. 19) [14]. Схожая норма, также содержится в Законе Кыргызской Республики «О нотариате»

(ст. 4) [15]. Данные коллизионные положения заслуживают особого внимания и в установленном порядке подлежат урегулированию со стороны субъектов законодательной инициативы. В законодательстве об аудиторской деятельности в части рассматриваемого вопроса правовые коллизии отсутствуют.

В случае невыполнения лицензионных требований лицензиар может применять к лицензиату следующие меры воздействия: предупреждение, штраф, приостановление действия лицензии и (или) разрешения и подача искового заявления в судебные органы для рассмотрения вопроса об аннулировании лицензии и (или) разрешения. При этом порядок применения меры воздействия в виде наложения штрафа определяется Правительством Кыргызской Республики согласно нормам Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19 октября 2013 года. Статьей 33 данного Закона Правительству был предоставлен шестимесячный срок для разработки и принятия соответствующих актов в целях реализации норм данного Закона. Однако, названный порядок по сей день им не утвержден, что на практике порождает пробелы и лазейки в законодательстве.

Так, в вышеназванном Законе указано, что за однократное нарушение лицензионных требований лицензиар вправе применить меру воздействия в виде вынесения предупреждения, за двукратное – наложения штрафа, а за трехкратное лицензиар вправе приостановить действие лицензии и (или) разрешения субъекта, ранее получившего предупреждение и штраф, на срок до трех месяцев. Данная норма говорит о необходимости строгого соблюдения последовательности перечисленных мер воздействия, без учета степени тяжести нарушения, нанесенного действиями (бездействием) лицензиата. На наш взгляд, обозначенное положение носит несправедливый характер в правоприменительной практике.

Помимо этого, лицензиару предоставлено право приостанавливать действие лицензии (разрешения) субъекта сроком до трех месяцев, что также представляет негативное видение в правоприменительной практике, выражающееся в сроке наказания: лицензиар может

приостановить действие документа на один месяц или на три. Также, он может приостанавливать в первый раз на один месяц, во второй раз – на два, в третий раз – на три, и этим самым растянуть или сократить сам процесс, что может свидетельствовать о неординарном подходе.

Из вышеизложенного следует, что соответствующим уполномоченным государственным органам необходимо разработать и в установленном порядке утвердить порядок применения меры воздействия в виде наложения штрафа на субъекты лицензированных видов деятельности с четким указанием механизмов реализации прав и обязанностей всех субъектов лицензирования.

В соответствии со статьей 14 Закона «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19 октября 2013 года субъектами лицензирования также могут выступать саморегулируемые организации, в случае наделения их полномочиями по лицензированию какой-либо конкретной деятельности, вплоть до выдачи лицензии и (или) разрешения в центральном органе управления. Законом «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности» от 14 июля 2014 года № 135 в качестве саморегулируемой организации определена адвокатура, которая не входит в систему государственных органов и органов местного самоуправления и является некоммерческим юридическим лицом с самостоятельной организационно-правовой формой. Согласно Базе данных юридических лиц Министерства юстиции Кыргызской Республики, адвокатура зарегистрирована 26 декабря 2014 года. Она признана как самоуправляемое профессиональное сообщество адвокатов, основанное на обязательном членстве в нем адвокатов Кыргызской Республики, создаваемое на основе общности профессиональных интересов, призванное выражать и защищать их интересы, содействовать повышению квалификации адвокатов и развитию адвокатской деятельности. Данное сообщество наделено всеми полномочиями лицензиара, за исключением некоторых, в частности:

- проведение квалификационного экзамена;
- выдачи лицензии;
- приостановление действия, лишение лицензии и прекращение действия лицензии на право занятия адвокатской деятельностью.

Перечисленные полномочия входят в компетенцию Министерства юстиции Кыргызской Республики.

Со стороны адвокатуры не раз поднимались вопросы относительно передачи ей указанных функций от Министерства юстиции Кыргызской Республики. Но действующий лицензиар считает этот шаг нецелесообразным, преждевременным ввиду ее молодости, неопытности и достаточно большой загруженности в решении повсеместных задач и выполнения круга полномочий, отведенных ей законодательством.

Изучение национального законодательства в сфере лицензирования аудиторской деятельности [16] показало, что государственное регулирование аудиторской деятельности осуществляет специально уполномоченный государственный орган исполнительной власти (Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики), который наделен всем спектром соответствующих полномочий лицензиара, в том числе осуществление проведения квалификационного экзамена для претендентов на получение квалификационного сертификата аудитора, ее выдачи и лицензионного контроля.

Аналогичное положение дел показало исследование законодательства в сфере лицензирования нотариальной деятельности, где государственное регулирование деятельности, в том числе ее лицензирование и контроль, осуществляется со стороны Министерства юстиции Кыргызской Республики. При этом стоит отметить, что, согласно Закону Кыргызской Республики «О нотариате», нотариусы делятся на государственных и частных, и лицензированию подлежит деятельность лишь последних. В свете развития рыночных отношений, конкурентоспособности, сокращения дублирующих функций и оптимизации числа государственных служащих, полагается рациональным оставить только частный нотариат и совершенствовать данную нишу в дальнейшем.

Рассмотрев законодательство в области лицензирования отдельных видов деятельности, считаем целесообразным передать функции лицензиара в вышеуказанных сферах саморегулируемым организациям. Данное решение должно

быть первично принято на политическом уровне, и затем – на законодательном. Поскольку практика законодательной инициативы показывает, что без политической воли соответствующих лиц/органов принятие определенных решений в области лицензирования на законодательном уровне не представляется возможным. Законодательное закрепление вопроса по образованию и передаче функций лицензиара саморегулируемым организациям позволит разгрузить специально уполномоченные государственные органы исполнительной власти. При том, что действующий закон о лицензировании позволяет наделять саморегулируемые организации полномочиями лицензиара в полном объеме.

Анализируя и подводя итог, можно уверенно констатировать, что в сфере лицензирования по-прежнему существует ряд серьезных проблем, которые требуют их безотлагательного решения со стороны государственных органов.

#### *Литература*

1. Гражданский кодекс Кыргызской Республики (часть 1) от 8 мая 1996 года № 15 (в ред. от 16.12.2016 г. № 208). URL: <http://minjust.gov.kg/ru/content/313> (дата обращения: 20.06.2021).
2. Закон Кыргызской Республики «О лицензировании» от 3 марта 1997 года № 12 (утр. силу). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/512?cl=ru-ru> (дата обращения: 20.06.2021).
3. 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?cl=ru-ru> (дата обращения: 20.06.2021).
4. Правительство предлагает исключить к Кыргызстане 17 видов лицензирования. URL: [https://www.vb.kg/doc/322049\\_pravitelstvo\\_predlagaet\\_iskluchit\\_v\\_kyrgyzstane\\_17\\_vidov\\_licenziy](https://www.vb.kg/doc/322049_pravitelstvo_predlagaet_iskluchit_v_kyrgyzstane_17_vidov_licenziy) (дата обращения: 20.06.2021).
5. В Кыргызстане предлагают сократить число лицензируемых видов деятельности. URL: [https://24.kg/vlast/74113\\_vkyrgyzstane\\_predlagayut\\_sokratit\\_chislo\\_licenziruemyih\\_vidov\\_deyatelnosti/](https://24.kg/vlast/74113_vkyrgyzstane_predlagayut_sokratit_chislo_licenziruemyih_vidov_deyatelnosti/) (дата обращения: 20.06.2021).
6. Аналитические материалы. Исследование взаимоотношений государства и бизнеса. URL: <http://rus.gateway.kg/analiticheskie-materialy/issledovanie-vzaimootnosheniy-gosuda/2-licenzirovanie/> (дата обращения: 20.06.2021).
7. Закон Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19 октября 2013 года № 195 (в ред. от 18.07.2019 г. № 89). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205058/140?cl=ru-ru> (дата обращения: 20.06.2021).
8. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ (утр. силу). URL: <https://rg.ru/2001/08/10/licenzirovanie-dok.html> (дата обращения: 20.06.2021).
9. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ. URL: [https://legalacts.ru/doc/99\\_FZ-o-licenzirovanii-otdelnyh-vidov-deyatelnosti](https://legalacts.ru/doc/99_FZ-o-licenzirovanii-otdelnyh-vidov-deyatelnosti) (дата обращения: 20.06.2021).
10. *Лабынцев Н.Т.* Аудит: теория и практика: учебное пособие / Н.Т. Лабынцев, О.В. Ковалева. М.: Издательство ПРИОР, 1999.
11. *Манохин В.М.* Российское административное право: учебник / В.Н. Манохин, Ю.С. Адушкин. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовский государственная академия права», 2003.
12. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник для вузов. М.: Изд-во НОРМА, 2001.
13. Конституция Кыргызской Республики, принятая референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (дата обращения: 20.06.2021).
14. 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/205356/30?cl=ru-ru> (дата обращения: 20.06.2021).
15. Закон Кыргызской Республики «О нотариате» от 30 мая 1998 года № 70 (в ред. от 06.08.2018 г. № 88). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/78> (дата обращения: 20.06.2021).
16. Закон Кыргызской Республики «Об аудиторской деятельности» от 30 июля 2002 года № 134 (в ред. от 29.03.2019 г. № 39). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1091> (дата обращения: 20.06.2021).