

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

ИНСТИТУТ ПОСЛЕВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

ТОЛЕУОВ САКЕН СЕРЖАНОВИЧ

Организационно-правовые механизмы снижения административных барьеров
в сфере предпринимательской деятельности

Проект на соискание степени магистра национальной безопасности и военного
дела по образовательной программе 7M12301-«Правоохранительная
деятельность» (профильное направление, а также с применением
дистанционного обучения)

Научный руководитель:
доцент кафедры
общеюридических дисциплин
Амерханов Р.А.,
кандидат юридических наук,
советник юстиции

г. Косшы, 2026 г.

ТҮЙІНДЕМЕ

Магистрлік жоба кәсіпкерлік қызмет саласындағы әкімшілік кедергілерді төмендетудің ұйымдастырушылық-құқықтық тетіктерін зерттеуге арналған. Зерттеудің өзектілігі мемлекеттік реттеуді жетілдіру, әкімшілік рәсімдерді оңтайландыру, мемлекеттік қызметтерді цифрландыру және бизнес субъектілерінің құқықтарын қорғау тиімділігін арттыру қажеттілігімен айқындалады. Жұмыста Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасына талдау жүргізіліп, мемлекеттік реттеу тетіктері зерттеліп, кәсіпкерлік қызметке кедергі келтіретін негізгі әкімшілік тосқауылдар анықталды.

РЕЗЮМЕ

Магистерский проект посвящен исследованию организационно-правовых механизмов снижения административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности в Республике Казахстан. Актуальность темы обусловлена необходимостью совершенствования государственного регулирования в условиях цифровизации, дерегулирования и повышения эффективности взаимодействия бизнеса с государственными органами. В работе проведен анализ действующего законодательства, исследованы механизмы государственного регулирования и выявлены основные административные барьеры, препятствующие развитию предпринимательства.

SUMMARY

This master's project is devoted to the study of organizational and legal mechanisms for reducing administrative barriers in entrepreneurial activity in the Republic of Kazakhstan. The relevance of the research is determined by the need to improve state regulation in the context of digitalization, deregulation, and enhancing interaction between business entities and government authorities. The study analyzes current legislation, examines regulatory mechanisms, and identifies key administrative barriers affecting business development.

СОДЕРЖАНИЕ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ.....	4
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	6
ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	
1.1 Понятие и сущность предпринимательской деятельности.....	11
1.2 Система правового регулирования предпринимательской деятельности в Республике Казахстан.....	12
1.3 Понятие и виды административных барьеров.....	14
2 АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ	
2.1 Действующие механизмы государственного регулирования.....	16
2.2 Анализ административных барьеров в Республике Казахстан.....	20
2.3 Практика органов прокуратуры по защите прав предпринимателей.....	23
2.4 Эмпирический анализ (статистика, опросы, практика).....	27
3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ СНИЖЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	
3.1 Зарубежный опыт снижения административных барьеров и возможности его применения в Республике Казахстан	33
3.2 Совершенствование законодательства Республики Казахстан как условие снижения административных барьеров	36
3.3 Развитие цифровых и организационных механизмов снижения административных барьеров	40
3.4 Алгоритм выявления и устранения административных барьеров.....	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	50
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	54
ПРИЛОЖЕНИЕ	57

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящем проекте применяют следующие термины с соответствующими определениями:

Госорганы - органы государственной власти и управления, наделенные полномочиями по регулированию предпринимательской деятельности, оказанию государственных услуг и осуществлению контроля и надзора.

Бизнес-субъекты - субъекты предпринимательской деятельности физические и юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность в установленном законодательством порядке.

Госуслуги - государственные услуги форма реализации функции государства, направленная на удовлетворение потребностей физических и юридических лиц, включая представление разрешений лицензий и иных юридических значимых действий.

Административные барьеры - совокупность избыточных нормативных требований, организационных ограничений и процедурных препятствий, возникающих при взаимодействии предпринимателей с государственными органами.

Дерегулирование - процесс снижения избыточного государственного вмешательства в предпринимательскую деятельность, направленный на упрощение административных процедур и уменьшение регуляторной нагрузки.

Цифровизация - внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельность государственных органов с целью повышения эффективности управления и упрощения взаимодействия с бизнесом.

Риск-ориентированный подход - модель государственного контроля, при которой интенсивность надзорных мероприятий определяется уровнем потенциального риска нарушения законодательства.

Контрольно-надзорная деятельность - деятельность государственных органов, направленная на проверку соблюдения обязательных требований субъектами предпринимательства.

Правоприменительная практика - совокупность действий государственных органов и должностных лиц по реализации норм права в конкретных жизненных ситуациях.

ОРВ - оценка регулирующего воздействия, процедура анализа последствий принимаемых нормативных правовых актов для субъектов предпринимательства с целью предотвращения избыточного регулирования.

ГЧП - государственно-частное партнерство, форма взаимодействия государства и бизнеса, направленная на реализацию инфраструктурных и социально-экономических проектов.

Инвестор - физическое или юридическое лицо, осуществляющее вложение капитала в объекты предпринимательской деятельности с целью получения дохода.

Инвестиционный климат - совокупность экономических, правовых и организационных условий, определяющих привлекательность страны для инвестиций.

Инвестиционные преференции – меры государственной поддержки, предоставляемые инвесторам в целях стимулирования инвестиционной деятельности.

Разрешительная система - совокупность процедур, связанных с выдачей разрешений, лицензий и уведомлений для осуществления предпринимательской деятельности.

Лицензирование - форма государственного регулирования, предусматривающая выдачу специального разрешения на осуществление отдельных видов деятельности.

Уведомительный порядок - упрощенная форма начала деятельности, при которой субъект предпринимательства уведомляет государственный орган без получения разрешения.

Административная процедура - установленный законодательством порядок рассмотрения обращений, заявлений и принятия решений государственными органами.

Цифровые государственные услуги - услуги, предоставляемые в электронном формате через информационные системы и платформы электронного правительства.

Межведомственное взаимодействие - процесс обмена информацией и координации действий между государственными органами при оказании услуг и осуществлении контроля.

Административная нагрузка - совокупность временных, финансовых и организационных затрат предпринимателя, связанных с выполнением требований государства.

Комплаенс - система внутреннего контроля в организации, направленная на соблюдение законодательства и предотвращение правонарушений.

Регуляторная политика - деятельность государства по установлению, изменению и отмене обязательных требований к предпринимательской деятельности.

Саморегулирование - форма регулирования, при которой часть функций государственного контроля передается профессиональным объединениям и организациям.

Публичные услуги - услуги, оказываемые государственными органами и иными организациями в интересах общества и бизнеса.

Деловая среда - совокупность условий, влияющих на ведение предпринимательской деятельности, включая правовые, экономические и институциональные факторы.

Бизнес-климат - состояние условий ведения бизнеса, характеризующее уровень административных барьеров, доступ к ресурсам и степень защиты прав предпринимателей.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

РК - Республика Казахстан

КоАП РК - Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях

УК РК - Уголовный кодекс Республики Казахстан

ГПК РК - Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан

АППК РК - Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан

ЕРДР - Единый реестр досудебных расследований

«e-Otinish» - информационная система приема, регистрации и рассмотрения обращений физических и представителей юридических лиц, обеспечивающая цифровое взаимодействие бизнеса и государственных органов.

НПА - нормативный правовой акт

НПП «Атамекен» - Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность проводимого исследования. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность, гарантируется свобода предпринимательской деятельности, а также обеспечиваются условия для добросовестной конкуренции и законного осуществления экономической инициативы [1].

Указанные конституционные положения формируют базовые принципы правового регулирования предпринимательских отношений и определяют пределы допустимого вмешательства государства в сферу частноправовой хозяйственной деятельности.

В этой связи особую значимость приобретает постоянное и последовательное совершенствование организационно-правовых механизмов государственного регулирования предпринимательской деятельности.

На сегодня в стране сформирована комплексная система нормативного правового регулирования, включающая нормы конституционного, гражданского, административного, налогового и специального законодательства, регламентирующего порядок создания, осуществления и прекращения предпринимательской деятельности, а также формы государственного контроля и надзора.

В соответствии с пунктом 4 статьи 25 Конституции Республики Казахстан, принятой на республиканском референдуме 15 марта 2026 года, каждому гарантируется право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности[1].

Названная конституционная норма закрепляет фундаментальные гарантии экономической свободы, определяет пределы государственного вмешательства в предпринимательскую сферу и служит базовой основой формирования законодательства о предпринимательстве.

Особое место в обеспечении режима законности и защите прав субъектов предпринимательства занимают органы прокуратуры Республики Казахстан, осуществляющие высший надзор за точным и единообразным применением законов, а также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и государства.

Практическая и повседневная деятельность органов прокуратуры позволяет выявлять системные нарушения законодательства, пробелы административного регулирования, факты превышения дискреционных полномочий должностными лицами, а также причины и условия, способствующие формированию административных барьеров.

Оценка современного состояния решаемой практической задачи. Актуальность темы обусловлена необходимостью дальнейшего совершенствования государственного регулирования предпринимательской

деятельности в условиях модернизации публичного управления, цифровой трансформации государственных услуг и реализации политики дерегулирования экономики.

Развитие благоприятного инвестиционного и делового климата является одним из стратегических направлений государственной политики.

Зарубежный опыт подтверждает необходимость комплексного правового подхода к снижению административных барьеров. В государствах с развитой системой публичного администрирования широко применяются такие инструменты, как оценка регулирующего воздействия, риск-ориентированная модель государственного контроля, принцип «одного окна», цифровизация разрешительных процедур, реинжиниринг административных процессов, а также эффективные механизмы внесудебного обжалования действий государственных органов.

Использование указанных инструментов способствует снижению административной нагрузки на бизнес, укреплению гарантий прав субъектов предпринимательства, сокращению избыточных процедур и повышению прозрачности деятельности государственных органов.

В этой связи исследование организационно-правовых механизмов снижения административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности представляет собой актуальную научную и практическую задачу, направленную на повышение эффективности государственного управления, совершенствование законодательства Республики Казахстан и усиление правовых гарантий защиты субъектов бизнеса.

Целью настоящего исследования является разработка и научное обоснование эффективных организационно-правовых механизмов, направленных на снижение административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности в Республике Казахстан.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:

1. проанализировать действующее законодательство Республики Казахстан, регулирующее сферу предпринимательской деятельности;
2. исследовать организационно-правовые формы и методы государственного регулирования предпринимательства;
3. выявить основные административные барьеры, препятствующие реализации прав субъектов бизнеса;
4. изучить зарубежный опыт правового регулирования и снижения административных барьеров;
5. провести анализ правоприменительной практики, включая деятельность органов прокуратуры;
6. разработать предложения по совершенствованию законодательства и административных процедур;
7. предложить алгоритм выявления и предупреждения административных барьеров.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе государственного регулирования предпринимательской деятельности в Республике Казахстан.

Предметом исследования выступают правовые инструменты, регулирующие разрешительный или уведомительный порядок осуществления субъектами предпринимательства отдельных видов деятельности или действий (операции), государственный контроль и надзор, организационно-правовые механизмы снижения административных барьеров, нормы законодательства Республики Казахстан, а также практика их реализации государственными органами, включая органы прокуратуры.

Методы и методологические основы проведения исследования. Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные методы научного познания, в том числе формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный, статистический, социологический, аналитический методы, а также метод анализа правоприменительной практики.

Научная новизна исследования заключается в комплексном теоретико-прикладном анализе организационно-правовых механизмов снижения административных барьеров с учетом практики государственного администрирования и прокурорского надзора, в том числе обращений субъектов предпринимательства, а также в разработке практико-ориентированного алгоритма их выявления, правовой оценки и устранения.

Практическая значимость работы состоит в возможности использования полученных результатов при совершенствовании законодательства Республики Казахстан, подготовке предложений по дерегулированию предпринимательской среды, а также в деятельности государственных органов, направленной на защиту прав субъектов предпринимательства и снижение административной нагрузки.

Практические рекомендации:

1. В целях обеспечения контроля над качеством их рассмотрения обращений, выявления и устранения причин повторных обращений предлагается в приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора», регламентирующего порядок выявления административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности внести следующие изменения:

- дополнить статью 11 пунктом 6 в следующей редакции:

Эффективность регулирования предпринимательства достигается через:

«6) выявление, предупреждение и устранение административных барьеров, ограничивающих права и законные интересы субъектов предпринимательства, в том числе посредством анализа обращений субъектов предпринимательства, данных информационных систем, результатов государственного контроля и надзора, а также мониторинга правоприменительной практики».

- **дополнить** пунктом 12-1 следующего содержания:

«12-1. Органы прокуратуры при осуществлении надзора в сфере предпринимательской деятельности обеспечивают выявление административных барьеров на основе анализа обращений субъектов предпринимательства, данных информационных систем и результатов контрольно-надзорной деятельности.

Выявление осуществляется с применением алгоритма, предусматривающего установление всех обращений, причин и условий нарушений, а также контроль их устранения»;

2. **В целях снижения административных барьеров представляется целесообразным внесение** изменений в Предпринимательский кодекс Республики Казахстан, дополнив его положением об обязанности государственных органов по выявлению и устранению административных барьеров в рамках контрольно-надзорной деятельности.

3. **В целях качественного проведения анализа считаем необходимым** дополнить инструкцию по работе с информационной системой e-Otinish» отдельным блоком обращений субъектов предпринимательства, предусмотрев их анализ с использованием технологий искусственного интеллекта для выявления повторных обращений и административных барьеров. **В этой связи предлагается** внести изменения в приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 4 января 2023 года № 4 «Об утверждении Правил регистрации, учета обращений, поступающих в государственные органы, органы местного самоуправления, юридические лица со стопроцентным участием государства, а также ведения информационной аналитической системы «Электронные обращения», **дополнив** пунктом 9-1 **в следующей редакции:**

«9-1. Аналитическим подразделениям служб на ежеквартальной основе осуществлять мониторинг обращений, направленных по компетенции в уполномоченные государственные органы и другие органы прокуратуры, путем проведения сверок результатов их рассмотрения и анализа причин повторных обращений.

Рассмотрение указанных обращений осуществляется с применением технологий искусственного интеллекта для выявления повторных обращений и административных барьеров».

4. **Разработан и апробирован алгоритм выявления административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности, который может быть использован при разработке предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты Республики Казахстан и оптимизации деятельности государственных органов (приложение 1).**

Апробация и внедрение результатов. Основные рекомендации, содержащиеся в проекте, докладывались на международной научно-практической конференции. Материалы проекта внедрены в практическую деятельность Службы по защите общественных интересов Генеральной прокуратуры Республики Казахстан (приложение 2).

1 Теоретико-правовые основы регулирования предпринимательской деятельности

1.1 Понятие и сущность предпринимательской деятельности

Предпринимательская деятельность в современных условиях выступает системообразующим элементом рыночной экономики, обеспечивающим динамичное развитие государства, рост занятости населения и формирование конкурентной среды.

В Республике Казахстан развитие предпринимательства закреплено в качестве одного из приоритетных направлений государственной политики, что обусловлено его значением для обеспечения устойчивого экономического роста и повышения уровня благосостояния общества.

Конституционно-правовая основа предпринимательской деятельности закреплена в Конституции Республики Казахстан, где гарантируется свобода предпринимательства, защита частной собственности и равенство всех форм собственности [1]. Данные положения формируют фундамент правового регулирования, определяя пределы вмешательства государства в хозяйственную деятельность и обеспечивая правовые гарантии субъектам бизнеса.

С точки зрения гражданского законодательства предпринимательская деятельность представляет собой самостоятельную, инициативную деятельность, направленную на систематическое извлечение прибыли от использования имущества, выполнения работ или оказания услуг [10]. При этом предприниматель действует на свой риск, что означает возможность наступления неблагоприятных имущественных последствий.

В научной литературе предпринимательство рассматривается как многоаспектная категория, включающая экономические, правовые и институциональные элементы. Экономический аспект выражается в производстве товаров и услуг, правовой - в системе норм, регулирующих деятельность субъектов, институциональный - в совокупности формальных и неформальных правил, определяющих поведение участников рынка.

С позиции институциональной теории Д. Норта, ключевым фактором развития предпринимательства является качество институтов, включая правовые нормы, механизмы их реализации и уровень доверия к государственным институтам [9]. В условиях нестабильной или противоречивой правовой среды предпринимательская активность снижается, а бизнес стремится минимизировать риски, в том числе за счет ухода в теневой сектор.

Особое внимание следует уделить влиянию административных факторов на предпринимательскую деятельность. Как отмечает Э. де Сото, чрезмерная зарегулированность экономики и сложность административных процедур приводят к увеличению транзакционных издержек и препятствуют легальному ведению бизнеса [7]. В таких условиях предприниматели сталкиваются с

необходимостью преодоления многочисленных бюрократических барьеров, что снижает эффективность их деятельности.

Дополнительно следует отметить, что предпринимательская деятельность в Республике Казахстан дифференцируется по масштабам (малый, средний и крупный бизнес), организационно-правовым формам и видам деятельности. Наиболее уязвимым сегментом является малый и средний бизнес, который в наибольшей степени подвержен воздействию административных барьеров ввиду ограниченности ресурсов.

Таким образом, предпринимательская деятельность представляет собой сложное социально-экономическое и правовое явление, развитие которого напрямую зависит от эффективности государственного регулирования, уровня административной нагрузки и качества институциональной среды.

1.2 Система правового регулирования предпринимательской деятельности в Республике Казахстан

Система правового регулирования предпринимательской деятельности в Республике Казахстан характеризуется многоуровневой структурой, включающей нормы конституционного, гражданского, административного и иного отраслевого законодательства. Основной целью данной системы является обеспечение баланса между свободой экономической деятельности и необходимостью государственного контроля.

Базовым элементом правового регулирования выступает Конституция Республики Казахстан, закрепляющая фундаментальные принципы свободы предпринимательства и равной защиты собственности [1]. Конституционные нормы определяют общий вектор развития законодательства и выступают основой для формирования отраслевых нормативных правовых актов.

Центральное место в системе регулирования занимает Предпринимательский кодекс Республики Казахстан, который систематизирует правовые нормы, регулирующие предпринимательскую деятельность, и определяет основные принципы государственного вмешательства [2]. В частности, Кодекс закрепляет необходимость минимизации административного давления, прозрачности деятельности государственных органов и приоритета профилактики правонарушений.

Существенную роль играют специальные законы, регулирующие отдельные аспекты предпринимательской деятельности. Закон Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях» направлен на упрощение процедур допуска к осуществлению отдельных видов деятельности и снижение административной нагрузки [3]. Закон «О государственных услугах» устанавливает порядок взаимодействия бизнеса с государственными органами, включая электронное предоставление услуг [4].

Важным элементом является законодательство в сфере информатизации и цифровизации, направленное на развитие электронного правительства и

автоматизацию государственных процессов [5]. Внедрение цифровых технологий позволяет сократить сроки оказания услуг и повысить прозрачность деятельности государственных органов.

09 января 2026 года принят Цифровой кодекс Республики Казахстан, которая устанавливает, что государство участвует в цифровой среде в пределах, установленных настоящим Кодексом и законами РК (ст.11).

Согласно статье 31 данного Кодекса установлено, что субъекты частного предпринимательства, вправе создавать платформы обмена и оборота продуктов цифровых данных с соблюдением единых требований в сферах цифровизации и обеспечения кибербезопасности, а также правил функционирования платформ обмена и оборота продуктов цифровых данных, утвержденных уполномоченным органом по развитию экономики данных по согласованию с уполномоченным органом. Вместе с тем анализ действующего законодательства показывает наличие ряда системных проблем.

В частности, большое количество подзаконных нормативных правовых актов приводит к дублированию требований, усложнению процедур и формированию правовой неопределенности. Предприниматели вынуждены учитывать не только законы, но и многочисленные ведомственные акты, что увеличивает административную нагрузку. С точки зрения институциональной теории, эффективность правового регулирования определяется не только наличием нормативной базы, но и качеством ее реализации. Как отмечает Д. Норт, формальные правила должны быть подкреплены эффективными механизмами их исполнения [9].

Таким образом, система правового регулирования предпринимательской деятельности в Республике Казахстан является комплексной, однако требует дальнейшего совершенствования в части устранения дублирующих норм, повышения согласованности законодательства и повышения эффективности правоприменительной практики. Более полно и детализировано содержание система правового регулирования предпринимательской деятельности в нижеследующей схеме на рисунке 1.



Рисунок 1 - система правового регулирования предпринимательской деятельности

1.3 Понятие, признаки и виды административных барьеров

Административные барьеры представляют собой сложное социально-правовое явление, оказывающее существенное влияние на развитие предпринимательской деятельности. Несмотря на широкое использование данного термина, его содержание в научной литературе трактуется неоднозначно.

В рамках настоящего исследования административные барьеры предлагается определить, как совокупность нормативных, организационных и процедурных ограничений, возникающих в процессе взаимодействия предпринимателей с государственными органами и приводящих к увеличению издержек, затягиванию сроков и снижению эффективности хозяйственной деятельности.

Как отмечают С. Джанков и соавторы, чрезмерное государственное регулирование, выраженное в сложных процедурах регистрации и лицензирования, оказывает негативное влияние на инвестиционный климат и уровень деловой активности [8].

Анализ научных подходов позволяет выделить расширенный перечень признаков административных барьеров:

- избыточность нормативных требований;
- сложность и длительность административных процедур;
- неопределенность критериев принятия решений;
- наличие дискреционных полномочий;
- дублирование функций государственных органов;
- высокая стоимость соблюдения требований;
- несоразмерность административной нагрузки целям регулирования;
- формальный характер правоприменительной практики.

В зависимости от характера проявления административные барьеры могут быть классифицированы более детально:

1. Нормативные барьеры

Связаны с несовершенством законодательства, наличием противоречивых норм и избыточного регулирования.

2. Институциональные барьеры

Обусловлены особенностями функционирования государственных органов, включая отсутствие координации и дублирование полномочий.

3. Процедурные барьеры

Проявляются в сложности административных процедур, необходимости получения многочисленных согласований и длительности рассмотрения заявлений.

4. Дискреционные барьеры

Связаны с широкими полномочиями должностных лиц, позволяющими принимать решения на основе субъективной оценки.

5. Цифровые барьеры

Возникают в условиях недостаточной интеграции информационных систем и формального характера цифровизации.

6. Латентные барьеры

Проявляются в правоприменительной практике в виде затягивания сроков, формального рассмотрения обращений и их необоснованного перенаправления.

Следует отметить, что административные барьеры носят системный характер и формируются на различных уровнях государственного управления. Их наличие приводит к увеличению транзакционных издержек, снижению инвестиционной привлекательности и ограничению развития предпринимательства.

Особенно негативное влияние административные барьеры оказывают на малый и средний бизнес, для которого административные издержки являются более значимыми.

Таким образом, административные барьеры представляют собой комплексное явление, требующее системного подхода к их анализу и устранению. Классифицированы более детально в нижеследующей схеме на рисунке 2.



Рисунок 2 – виды административных барьеров

2 Анализ организационно-правовых механизмов и административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности

2.1 Действующие механизмы государственного регулирования предпринимательской деятельности

Государственное регулирование предпринимательской деятельности в Республике Казахстан представляет собой систему правовых, организационных и институциональных мер, направленных на обеспечение законности в сфере бизнеса, поддержание баланса публичных и частных интересов, создание благоприятных условий для ведения предпринимательства, а также предупреждение нарушений прав и законных интересов субъектов хозяйствования.

В современных условиях такая система не ограничивается исключительно установлением обязательных правил поведения, а включает также разрешительные, уведомительные, контрольно-надзорные, сервисные, цифровые и координационные механизмы [1; 2; 4].

Содержательно государственное регулирование предпринимательства базируется на конституционном признании свободы предпринимательской деятельности и гарантий защиты частной собственности, что формирует общий правовой стандарт допустимого вмешательства государства в экономические процессы [1].

Вместе с тем свобода предпринимательства не носит абсолютного характера, поскольку государство вправе устанавливать определенные требования, направленные на обеспечение безопасности, санитарно-эпидемиологического благополучия, защиты прав потребителей, конкуренции, трудовых прав и иных публично значимых интересов [2; 3].

На нормативном уровне механизм государственного регулирования строится на сочетании общих и специальных правовых режимов. Общий правовой режим закреплён в Предпринимательском кодексе Республики Казахстан, который определяет принципы взаимодействия государства и бизнеса, формы участия государства в регулировании экономики, основы контроля и надзора, а также гарантии защиты прав субъектов предпринимательства [2].

Специальный правовой режим формируется отраслевыми законами и подзаконными актами, регулирующими отдельные сегменты предпринимательской деятельности, в том числе разрешительные процедуры, государственные услуги, налоговое администрирование, техническое регулирование, санитарный и экологический контроль, архитектурно-строительные согласования, таможенные формальности и иные вопросы [3; 4; 5].

Одним из базовых механизмов государственного регулирования является разрешительная система, предполагающая необходимость получения лицензий, разрешений, согласований, заключений и иных документов, дающих право на

осуществление отдельных видов деятельности либо на совершение определенных юридически значимых действий.

Исторически именно разрешительная система являлась одной из наиболее чувствительных сфер для бизнеса, поскольку чрезмерное количество разрешительных документов, длительность процедур и отсутствие единообразной практики их применения создавали существенную административную нагрузку [3; 8].

В целях снижения таких рисков в Казахстане проводилась политика оптимизации разрешительной системы, предусматривавшая сокращение избыточных разрешений, переход части процедур в уведомительный формат, унификацию требований и цифровизацию процесса подачи документов [2; 3].

Вторым значимым механизмом выступает система государственных услуг, обеспечивающая получение предпринимателями результатов публично-властной деятельности в установленном правовом порядке. Для бизнеса получение государственных услуг имеет постоянный и прикладной характер: регистрация, перерегистрация, предоставление сведений, оформление разрешительных документов, получение технических условий, регистрация объектов, внесение данных в реестры, подтверждение статуса и другие юридически значимые действия [4; 5].

Современное развитие данной сферы связано с постепенным переходом от бумажных к электронным форматам обслуживания, внедрением платформ электронного правительства и механизмов удаленного взаимодействия. Однако формальный перевод процедуры в цифровой формат сам по себе не означает устранения барьера, поскольку при отсутствии межведомственной интеграции предприниматель продолжает фактически собирать справки и подтверждения, только в электронной форме.

Следующим элементом государственного регулирования является контрольно-надзорная деятельность, включающая проверки, профилактический контроль, мониторинг соблюдения обязательных требований, меры реагирования и привлечение к ответственности [2; 23].

В теории риск-ориентированный подход и профилактическая модель контроля должны снижать административное давление на добросовестный бизнес и концентрировать ресурсы государства на действительно значимых нарушениях.

Вместе с тем правоприменительная практика показывает, что контрольно-надзорный механизм не всегда функционирует как инструмент профилактики. В ряде случаев он воспринимается субъектами предпринимательства как источник дополнительной неопределенности, особенно тогда, когда критерии оценки рисков недостаточно прозрачны, основания вмешательства сформулированы общо, а результаты контроля зависят от субъективной оценки должностного лица [2; 16; 23].

Отдельного внимания заслуживает уведомительный порядок, который был внедрен как альтернатива чрезмерному лицензированию и согласовательным

процедурам. Его правовая логика заключается в том, что предприниматель уведомляет государство о начале деятельности без необходимости предварительного получения разрешения, если соответствующий вид деятельности не связан с повышенными рисками для жизни, здоровья, безопасности либо иными охраняемыми законом интересами [3].

Уведомительный механизм обладает значительным потенциалом для снижения административных барьеров, поскольку сокращает сроки выхода на рынок и уменьшает число контактных точек между предпринимателем и государственным аппаратом. Однако и здесь на практике могут возникать проблемы: дублирующие требования со стороны различных органов, предъявление дополнительных документов, не предусмотренных законом, либо фактическое превращение уведомительного порядка в скрыто-разрешительный.

Важным направлением государственного регулирования является цифровизация публичного администрирования. В последние годы в Казахстане активно развиваются цифровые сервисы, связанные с оказанием государственных услуг, фиксацией обращений, межведомственным документооборотом и аналитическим сопровождением принятия решений [5; 6; 19; 24]. Предполагается, что цифровая трансформация должна обеспечить прозрачность процедур, минимизировать коррупционные риски, сократить сроки предоставления услуг и уменьшить зависимость результата от человеческого фактора.

Однако полноценный эффект цифровизации возможен лишь при условии интеграции информационных систем, унификации данных, исключения дублирования функций и наличия сквозного контроля прохождения каждого обращения либо административной процедуры. При отсутствии таких условий цифровая платформа может выполнять преимущественно учетно-информативную функцию, не устраняя структурные причины административных барьеров [5; 19; 24].

Справочно: интеграция цифровых объектов – мероприятия по организации и обеспечению взаимодействия между цифровыми объектами посредством интеграционных сервисов с использованием стандартных протоколов передачи данных (ст.83 Цифрового кодекса).

Наряду с этим механизм государственного регулирования включает институт обращения субъектов предпринимательства в государственные органы, в том числе посредством цифровых систем приема и рассмотрения обращений. Данный механизм имеет двойственное значение.

С одной стороны, он выполняет правозащитную функцию, предоставляя предпринимателю возможность оперативно заявить о нарушении своих прав, обжаловать действия должностных лиц, указать на проблемы правоприменения и инициировать принятие мер реагирования.

С другой стороны, массив обращений сам по себе является важным аналитическим источником, позволяющим выявлять повторяющиеся проблемы,

типичные административные затруднения, дефекты межведомственного взаимодействия и пробелы в нормативном регулировании [16; 17; 21].

Тем самым институт обращения должен восприниматься не только как канал индивидуальной защиты, но и как инструмент системной диагностики административных барьеров.

Особое место в системе государственного регулирования занимают институциональные механизмы защиты прав предпринимателей, включая деятельность прокуратуры, суда, уполномоченных органов, Национальной палаты предпринимателей и иных субъектов, участвующих в формировании деловой среды [2; 14; 16]. Если нормативное регулирование задает формальные рамки, то именно институциональные механизмы определяют, насколько эффективно эти рамки реализуются на практике.

Для предпринимателя принципиальное значение имеет не только наличие закреплённой гарантии, но и возможность реально воспользоваться этой гарантией без затягивания сроков, многократных обращений и избыточных процедур.

В условиях реформирования государственного управления в Казахстане особое внимание уделяется принципам дерегулирования, «слышащего государства», сервисной модели публичной администрации и превентивного контроля. Формально указанные подходы ориентированы на уменьшение административного давления и переориентацию деятельности госорганов с карательно-формального подхода на консультативно-профилактический [2; 4; 19].

При этом, анализ показывает, что эффективность этих принципов во многом зависит от их фактического внедрения на ведомственном и территориальном уровнях. Нередко прогрессивные принципы закрепляются в законодательстве и концептуальных документах, но их практическая реализация остается неполной из-за сохранения прежних организационных моделей, ведомственной замкнутости и недостаточной ответственности за формализм.

Таким образом, действующие механизмы государственного регулирования предпринимательской деятельности в Республике Казахстан в целом охватывают основные направления взаимодействия государства и бизнеса: разрешительный порядок, уведомительный режим, оказание государственных услуг, контроль и надзор, цифровизацию, институт обращений, а также механизмы правовой защиты [2; 3; 4; 16].

Тем самым, следует отметить, что наличие формально развитой регуляторной системы не означает автоматического отсутствия административных барьеров.

Напротив, именно в точках соприкосновения различных механизмов - разрешительного, процедурного, контрольно-надзорного и цифрового - чаще всего формируются избыточные требования, дублирование действий и практики, осложняющие нормальное осуществление предпринимательской деятельности.

2.2 Анализ административных барьеров в Республике Казахстан

Проблема административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности сохраняет актуальность, несмотря на проводимую государством политику дерегулирования, цифровизации и упрощения взаимодействия бизнеса с публичной администрацией. Формальное сокращение отдельных разрешительных процедур и внедрение электронных сервисов не устранили полностью те факторы, которые объективно затрудняют начало, ведение и развитие предпринимательской деятельности.

Более того, в современных условиях административные барьеры нередко приобретают более сложный и латентный характер, проявляясь не только в прямых запретах или длительных процедурах, но и в неоднозначном толковании норм, межведомственной несогласованности, цифровой фрагментарности и формализме правоприменения [2; 8; 16; 17].

Для целей настоящего исследования административные барьеры целесообразно рассматривать не как изолированные недостатки отдельных процедур, а как системную совокупность факторов, препятствующих предпринимателю в реализации его законного права на ведение бизнеса.

Указанные факторы могут проявляться на стадии входа на рынок, в процессе текущего функционирования бизнеса, при получении государственных услуг, при прохождении контроля, при защите нарушенных прав и при взаимодействии с цифровыми платформами публичного сектора.

Наиболее очевидной группой административных барьеров являются нормативные барьеры, возникающие вследствие избыточности, противоречивости либо недостаточной определенности законодательства. Даже при наличии общей установки на либерализацию предпринимательской среды в законодательстве могут сохраняться нормы, требующие большого количества согласований, подтверждений и процедурных действий.

Отдельную проблему представляет не столько сам закон, сколько массив подзаконного регулирования, ведомственных регламентов, инструкций, технических требований и административных алгоритмов, которые фактически усложняют реализацию прав, закрепленных в актах более высокой юридической силы [2; 3; 4]. В результате предприниматель сталкивается с ситуацией, когда формально право у него имеется, но его реализация требует преодоления значительного числа процедурных условий.

Серьезную проблему образуют институциональные барьеры, связанные с организацией деятельности государственных органов. На практике предприниматель нередко взаимодействует не с одной, а сразу с несколькими государственными структурами, каждая из которых действует в пределах своей компетенции, однако между ними отсутствует эффективная координация.

В итоге возникают дублирование требований, неоднократное истребование одних и тех же документов, различное толкование идентичных правовых норм и перенаправление заявителя от одного органа к другому без решения вопроса по

существо [16; 17; 21]. Такая ситуация не всегда обусловлена прямым нарушением закона; зачастую она формируется из-за фрагментарности административных процедур и отсутствия ответственности за итоговый результат рассмотрения вопроса.

Отдельного рассмотрения требуют процедурные барьеры, проявляющиеся в чрезмерной длительности административных действий, большом количестве этапов, многоступенчатости согласований и необходимости повторного прохождения схожих процедур в разных органах. Даже тогда, когда каждая отдельная стадия формально предусмотрена законом, их совокупность может быть несоразмерной преследуемой публичной цели.

Для предпринимателя значение имеет не только законность процедуры, но и ее предсказуемость, разумность по срокам, прозрачность критериев и отсутствие повторяющихся операций. Если процедура фактически становится длительной цепочкой последовательных действий, результат которых зависит от нескольких ведомств, это создает устойчивый административный барьер независимо от формальной законности каждого этапа [3; 4; 8].

В современных условиях все более выраженными становятся цифровые барьеры. На первый взгляд цифровизация должна была бы устранить значительную часть бюрократических препятствий, однако на практике нередко происходит иная трансформация: бумажный барьер заменяется электронным, но его сущность остается прежней.

К типичным цифровым барьерам можно отнести отсутствие интеграции баз данных, несогласованность информационных систем различных госорганов, невозможность сквозного отслеживания статуса обращения, дублирование информации в разных сервисах, необходимость подачи одних и тех же данных в несколько систем, а также ограниченный аналитический функционал существующих платформ [5; 17; 19; 24]. В результате предприниматель не получает реального упрощения, а лишь сталкивается с новой формой административного усложнения.

Существенную роль играют дискреционные барьеры, возникающие в случаях, когда решение государственного органа зависит от оценочного усмотрения должностного лица при недостаточно четких критериях.

Опасность такого барьера заключается в его внешней незаметности: формально административная процедура существует и реализуется, однако отсутствие однозначных параметров приводит к ситуации, при которой одинаковые по содержанию обращения могут рассматриваться по-разному. Для бизнеса это означает снижение предсказуемости правовой среды, увеличение риска отказа по формальным либо оценочным основаниям и зависимость результата от административной практики конкретного органа или территориального подразделения [2; 8; 16].

Важным и сравнительно менее исследованным видом являются латентные административные барьеры, которые прямо не закреплены в законодательстве, но устойчиво проявляются в правоприменительной практике. К ним можно

отнести шаблонный характер ответов, формальную проверку доводов заявителя, уход от рассмотрения сути вопроса, перенос акцента на процессуальные детали вместо реального разрешения проблемы, многократное перенаправление обращений, а также затягивание сроков под видом дополнительного изучения материалов [16; 17].

Данные барьеры особенно чувствительны для предпринимателей, поскольку они создают эффект мнимого соблюдения процедуры: внешне обращение зарегистрировано, срок формально соблюден, ответ направлен, однако реальной правовой защиты или устранения препятствия не происходит.

Анализ административных барьеров в Казахстане показывает, что значительная их часть возникает на стыке нормотворчества и правоприменения. Иными словами, проблема заключается не только в наличии избыточных правил, но и в том, каким образом эти правила применяются. Даже относительно нейтральная норма способна превратиться в барьер при формалистическом или чрезмерно осторожном ее толковании. В свою очередь, даже прогрессивная цифровая процедура утрачивает свой упрощающий потенциал при отсутствии межведомственного обмена данными и персональной ответственности за конечный результат.

С точки зрения влияния на предпринимательскую среду административные барьеры приводят к ряду негативных последствий. Во-первых, они увеличивают транзакционные издержки бизнеса, вынуждая тратить дополнительные финансовые, временные и организационные ресурсы на соблюдение процедур и преодоление бюрократических препятствий [7; 8].

Во-вторых, барьеры снижают предсказуемость деловой среды, что негативно отражается на инвестиционной активности, особенно в сегменте малого и среднего предпринимательства.

В-третьих, они формируют неравные условия конкуренции, поскольку крупные субъекты чаще обладают достаточными ресурсами для сопровождения сложных процедур, тогда как малый бизнес оказывается в более уязвимом положении.

В-четвертых, избыточная административная нагрузка снижает стимулы к легальному ведению бизнеса и может косвенно способствовать уходу части экономической активности в неформальный сектор [7].

Особое место в анализе административных барьеров занимает вопрос обращений субъектов предпринимательства в государственные органы. Именно обращения позволяют увидеть не абстрактные, а реальные проблемные точки взаимодействия бизнеса с публичной администрацией.

По своему содержанию такие обращения, как правило, концентрируются вокруг нескольких устойчивых блоков проблем: длительное рассмотрение вопросов, формальный отказ без надлежащей мотивации, неоднократное истребование документов, отсутствие единообразной практики, отказ в принятии решения по существу, а также перекладывание компетенции между органами [16; 17].

Следовательно, обращения являются не только способом защиты прав, но и эмпирической базой для диагностики системных дефектов регулирования.

Важной аналитической проблемой является то, что официальные данные далеко не всегда в полной мере отражают реальные масштабы административных затруднений. Значительная часть предпринимателей по различным причинам не доводит конфликт до стадии официального обращения.

Это может быть связано с недоверием к эффективности механизма обжалования, стремлением избежать дополнительных временных затрат, опасением осложнения отношений с контролирующими или разрешительными органами, а также восприятием барьеров как «обычной» части административной практики.

Следовательно, административные барьеры обладают определенной латентностью, а официально зарегистрированные обращения показывают лишь часть существующей проблематики [16; 17; 18].

Таким образом, административные барьеры в Республике Казахстан сохраняют комплексный и многоуровневый характер. Они проявляются в нормативной перегруженности, институциональной фрагментации, процедурной многоступенчатости, цифровой не связанности и латентном формализме правоприменения [2; 8; 16; 17; 19].

Это позволяет сделать вывод о том, что их устранение невозможно исключительно путем точечных изменений отдельных процедур. Необходим системный пересмотр организационно-правовых механизмов взаимодействия бизнеса и государства, основанный на принципах соразмерности, прозрачности, сквозной ответственности, цифровой интеграции и приоритета рассмотрения вопроса по существу.

2.3 Практика органов прокуратуры по защите прав предпринимателей

Защита прав субъектов предпринимательства является одним из значимых направлений обеспечения законности в социально-экономической сфере. В данном контексте особое место занимают органы прокуратуры Республики Казахстан, деятельность которых направлена не только на выявление конкретных нарушений законодательства, но и на устранение причин и условий, способствующих формированию административных барьеров.

Значение прокурорского надзора в данной сфере обусловлено тем, что именно прокуратура способна дать системную оценку деятельности различных государственных органов, выявить повторяющиеся нарушения, установить межведомственные проблемы и инициировать меры, выходящие за пределы решения единичного случая [16].

В отличие от отраслевых органов, действующих в пределах собственной компетенции, прокуратура оценивает ситуацию сквозь призму законности и фактической реализации прав предпринимателей. Это позволяет рассматривать ее деятельность как особый организационно-правовой механизм коррекции

административных дефектов публичного управления. Практика показывает, что значительная часть нарушений прав бизнеса связана не с прямым запретом на ведение деятельности, а с тем, каким образом рассматриваются обращения, принимаются административные решения, распределяются полномочия между органами и исполняются установленные законом процедуры. Именно в этих точках прокурорский надзор приобретает принципиальное значение.

Одним из наиболее распространенных нарушений, выявляемых в правоприменительной практике, является формальный подход к рассмотрению обращений субъектов предпринимательства. Формализм может выражаться в том, что государственный орган ограничивается общими ссылками на нормы законодательства, не проверяет доводы заявителя по существу, не анализирует фактические обстоятельства, не оценивает полноту ранее принятых мер и не устраняет выявленное препятствие [16; 17]. В результате внешне процедура рассмотрения обращения считается завершенной, однако задача правовой защиты не достигается. Для бизнеса такой подход означает не просто низкое качество административного ответа, а реальное сохранение барьера, препятствующего ведению деятельности.

Смежной проблемой является несвоевременность рассмотрения обращений и принятия процессуально значимых решений. Для предпринимателя время является не менее важным ресурсом, чем само содержание решения. Просрочка при рассмотрении заявления, жалобы, запроса либо сообщения о нарушении может повлечь срыв контрактов, простой оборудования, нарушение производственных циклов, финансовые потери и ухудшение деловой репутации.

Поэтому несвоевременное реагирование со стороны государственных органов следует рассматривать не как технический недостаток документооборота, а как фактор, способный перерасти в существенный административный барьер [16].

Практика также свидетельствует о наличии случаев, когда обращения первоначально не получают надлежащей процессуальной оценки, а требуемые законом действия совершаются лишь после повторного обращения либо вмешательства надзорного органа. Подобная ситуация указывает на дефект не только конкретного должностного лица, но и организационной модели реагирования на обращения.

Если восстановление нарушенного права фактически зависит от настойчивости заявителя и необходимости обращаться повторно, это свидетельствует о недостаточной эффективности первичного административного механизма защиты. Для бизнеса такая модель является обременительной, поскольку требует дополнительных временных и организационных затрат и создает неоправданную неопределенность.

Системной проблемой, фиксируемой в различных сферах государственного администрирования, является неоднократное перенаправление обращений между государственными органами. Формально данное действие

может объясняться вопросами компетенции, однако в реальности оно нередко превращается в устойчивый механизм ухода от принятия решения по существу.

Предприниматель в такой ситуации оказывается в замкнутом административном цикле, когда один орган указывает на отсутствие полномочий и направляет материал другому, а второй, в свою очередь, возвращает вопрос либо ссылается на иную подведомственность. С точки зрения законности подобная практика подрывает принцип эффективной государственной защиты, а с точки зрения предпринимателя - представляет собой один из наиболее обременительных административных барьеров [16; 17; 21].

Прокурорская практика позволяет выявить еще одну характерную проблему - отсутствие единообразного подхода территориальных и отраслевых органов к сходным по существу вопросам. Даже при наличии общих нормативных положений фактическая административная практика может различаться по регионам, ведомствам и конкретным подразделениям.

Это приводит к тому, что предприниматели оказываются в неодинаковом положении в зависимости не от содержания закона, а от особенностей ведомственного толкования и локальных административных алгоритмов. В этих условиях задача прокуратуры заключается не только в реагировании на отдельные факты нарушения, но и в формировании единых стандартов законности и недопустимости произвольной практики.

Особое значение имеет деятельность прокуратуры по выявлению причин и условий, способствующих нарушениям прав предпринимателей. Такой подход позволяет выйти за пределы сугубо реактивной модели и рассматривать надзор как инструмент системного улучшения административной среды.

Если нарушение было обусловлено пробелом в нормативной базе, отсутствием межведомственного взаимодействия, несовершенством цифрового маршрута обращения, размытостью полномочий либо недостатками внутреннего контроля, прокурорская оценка должна быть направлена на устранение именно этих структурных факторов. Только в этом случае возможно не единичное восстановление нарушенного права, а снижение вероятности повторения аналогичных ситуаций в будущем [16].

С практической точки зрения надзор в сфере защиты прав предпринимателей выполняет несколько взаимосвязанных функций.

Во-первых, это восстановительная функция, выражающаяся в принятии мер к устранению конкретного нарушения, понуждению уполномоченного органа к принятию решения, рассмотрению доводов по существу либо отмене незаконного акта.

Во-вторых, это превентивная функция, заключающаяся в предупреждении новых нарушений за счет реагирования на системные недостатки, внесения актов надзора, постановки вопросов об ответственности и инициирования изменения подходов в правоприменении.

В-третьих, это аналитическая функция, позволяющая обобщать поступающие сигналы о нарушениях, выявлять повторяющиеся

административные проблемы, формировать типологию барьеров и на этой основе вырабатывать предложения по совершенствованию законодательства и организационных процедур.

В-четвертых, это координационная функция, проявляющаяся в необходимости обеспечить согласованное реагирование различных органов на выявленные нарушения и исключить ведомственное разобщение в вопросах защиты бизнеса.

При этом необходимо учитывать, что эффективность прокурорского реагирования во многом зависит от качества информационной базы и цифровой аналитики. В условиях, когда обращения, жалобы, результаты проверок, данные информационных систем и сведения различных государственных органов не объединены в едином аналитическом контуре, выявление системных административных барьеров существенно затрудняется.

В таком случае реагирование остается преимущественно точечным и осуществляется по уже наступившим негативным последствиям. Следовательно, усиление роли прокуратуры в защите прав предпринимателей должно сопровождаться развитием инструментов цифрового мониторинга, позволяющих видеть повторяющиеся нарушения, затягивание сроков, маршруты перенаправления обращений и иные индикаторы проблемной административной практики [17; 19; 24].

Следует подчеркнуть, что в контексте защиты прав предпринимателей прокурорская деятельность приобретает особое значение именно как механизм оценки фактической эффективности государственных институтов. Нормативная модель может быть сколь угодно прогрессивной, однако именно прокурорская практика показывает, насколько реально она действует в конкретных административных процессах.

Если предприниматели вынуждены обращаться повторно, если решение вопроса возможно только после вмешательства надзорного органа, если между ведомствами отсутствует единый подход, а ответы остаются формальными, то это свидетельствует о наличии системных недостатков регулирования независимо от качества декларативных принципов законодательства.

Таким образом, практика органов прокуратуры подтверждает, что административные барьеры в предпринимательской сфере нередко формируются не на уровне общего законодательного замысла, а в процессе повседневного применения норм, рассмотрения обращений, распределения компетенции и исполнения процедур [16; 17].

В этой связи прокурорский надзор следует рассматривать не только как способ защиты в отдельных случаях, но и как важный эмпирический источник для выявления системных деформаций государственного регулирования, требующих последующего нормативного и организационного устранения.

Классифицированы функции прокурорского надзора в сфере защиты прав предпринимателей в нижеследующей схеме на рисунке 3.



Рисунок 3 – Функции прокурорского надзора

2.4 Эмпирический анализ административных барьеров: обращения, статистика, правоприменительная практика

Эмпирическое исследование административных барьеров имеет принципиальное значение для настоящей работы, поскольку позволяет перейти от теоретического описания проблемы к анализу ее фактических проявлений.

Административные барьеры не исчерпываются нормативными формулировками и организационными моделями; их реальное содержание раскрывается именно через практику взаимодействия предпринимателей с государственными органами, массив обращений, повторяемость типичных нарушений, характер принимаемых решений и последствия для бизнеса. Поэтому эмпирический анализ должен включать не только статистические сведения, но и качественную оценку правоприменения [16; 17; 18].

Одним из наиболее значимых эмпирических источников выступают обращения субъектов предпринимательства, поступающие в государственные органы, в том числе с использованием цифровых платформ приема и обработки обращений. По своему содержанию такие обращения отражают наиболее проблемные участки взаимодействия бизнеса с государством.

В отличие от нормативных документов, которые фиксируют должное состояние правового регулирования, обращения показывают фактическое состояние административной практики: где возникают задержки, какие вопросы остаются нерешенными, в каких процедурах наблюдается формализм, какие

органы уклоняются от принятия решения либо перекладывают ответственность друг на друга [16; 17].

Эмпирический анализ показывает, что обращения предпринимателей можно условно разделить на несколько крупных групп.

Первая группа связана с затягиванием сроков рассмотрения заявлений, жалоб, уведомлений, запросов либо иных административных материалов. Данная проблема характерна как для процедур, завершающихся принятием индивидуального административного акта, так и для рассмотрения жалоб на действия должностных лиц. Для бизнеса такая задержка имеет не только процедурное, но и экономическое измерение: приостановка деятельности, невозможность вовремя запустить проект, простой имущества, убытки по обязательствам перед контрагентами.

Вторая группа обращений касается формального отказа в удовлетворении требований либо рассмотрения доводов без их содержательной проверки. Типичным проявлением здесь являются общие ответы, не содержащие полноценной оценки представленных заявителем документов, фактических обстоятельств и сути поставленного вопроса. Подобная практика создает иллюзию завершенности административной процедуры, но по существу оставляет проблему нерешенной.

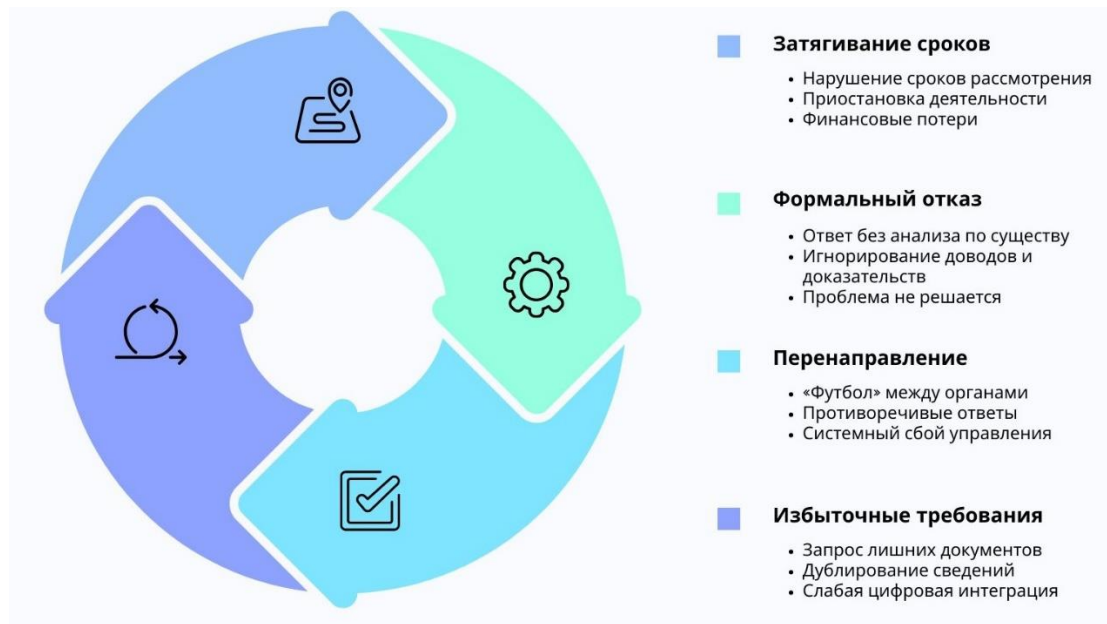
Третья группа связана с перенаправлением обращений и размытостью компетенции. На эмпирическом уровне это один из наиболее устойчивых сигналов наличия институционального барьера.

Если предприниматель последовательно обращается в разные органы и получает взаимоисключающие либо уклончивые ответы о принадлежности вопроса к компетенции того или иного ведомства, это свидетельствует о дефекте не только в работе конкретного исполнителя, но и в архитектуре публичного управления.

Четвертая группа включает обращения, связанные с избыточным истребованием документов, сведений и подтверждений, особенно в тех случаях, когда соответствующие данные уже находятся в распоряжении государства либо могут быть получены в рамках межведомственного информационного обмена. Подобные ситуации наглядно демонстрируют несоответствие между декларируемой цифровизацией и реальным уровнем интеграции административных процедур.

Пятая группа затрагивает неодинаковую практику применения одних и тех же норм различными органами либо территориальными подразделениями. Для предпринимателя такая неоднородность означает снижение правовой определенности и увеличение издержек на адаптацию к различающимся административным подходам.

Эмпирический анализ детально в нижеследующей схеме на рисунке 4.



Существенным выводом эмпирического анализа является то, что административные барьеры часто имеют повторяющийся, серийный характер. Это означает, что схожие жалобы возникают по разным обращениям, в различных регионах и в отношении разных органов, однако их внутренняя структура остается одинаковой: вопрос не рассматривается по существу, затягиваются сроки, отсутствует межведомственная координация, требуется повторное обращение, а окончательное разрешение ситуации наступает только после дополнительного вмешательства.

Повторяемость таких сигналов позволяет рассматривать их как индикаторы системных недостатков административной модели, а не случайные единичные ошибки [16; 17].

Отдельного внимания заслуживает проблема латентности административных барьеров. Далеко не каждый предприниматель, столкнувшийся с бюрократическим затруднением, подает жалобу или инициирует формальную процедуру защиты. Причины могут быть различными: недоверие к эффективности обжалования, опасение осложнения отношений с уполномоченными органами, высокая стоимость временных потерь, стремление решить вопрос неформально или за счет дополнительных уступок, а также восприятие административных трудностей как «обычного» элемента ведения бизнеса.

Следовательно, официально зарегистрированные обращения отражают лишь видимую часть проблемы. Это позволяет сделать важный методологический вывод: даже при умеренном числе официальных жалоб нельзя автоматически утверждать, что административная среда является благоприятной [16; 17; 18].

Эмпирическая оценка показывает также значимость цифрового измерения административных барьеров. Наличие цифровой системы приема обращений, учета заявлений или оказания услуг само по себе не исключает нарушения прав

предпринимателей. Для оценки эффективности цифровизации необходимо анализировать, обеспечивает ли система сквозной контроль движения обращения, видимость всех промежуточных стадий, фиксацию сроков, возможность аналитического выявления повторяющихся нарушений, отслеживание маршрутов перенаправления и сопоставление данных между ведомствами [17; 19; 24].

Если такая аналитическая глубина отсутствует, цифровой сервис становится в большей степени каналом регистрации, чем инструментом реального управленческого воздействия.

С практической точки зрения представляется обоснованным выделить несколько ключевых эмпирических признаков наличия административного барьера в конкретной ситуации:

первое - необходимость повторного обращения для того, чтобы вопрос был поставлен на надлежащую правовую основу;

второе - получение формально корректного, но по существу пустого ответа;

третье - неоднократное перенаправление материалов между органами;

четвертое - отсутствие видимой причинно-следственной связи между поданным обращением и принятым решением;

пятое - несоразмерно большой объем действий, который должен совершить предприниматель для реализации своего права;

шестое - зависимость результата от административной практики конкретного подразделения, а не от содержания закона.

Эти признаки важны тем, что они позволяют различать обычную правовую сложность и именно административный барьер. Не всякая процедура сама по себе является барьером; барьер возникает тогда, когда совокупность требований, сроков, действий и организационных особенностей становится несоразмерной, избыточной либо лишенной разумной управленческой цели.

Эмпирический анализ также позволяет установить, что значительная часть административных барьеров выявляется постфактум, уже после наступления отрицательных последствий для предпринимателя. Такой режим реагирования свидетельствует о слабой развитости превентивных инструментов управления.

Если государственная система в основном реагирует на уже состоявшееся нарушение, а не выявляет рисковые точки заранее на основе массива обращений, статистики и аналитических индикаторов, это означает, что потенциал цифрового и организационного управления реализуется не в полной мере [17; 19; 21; 24].

В этой связи особую значимость приобретает идея использования массива обращений и правоприменительной практики не только для текущего реагирования, но и для формирования профиля административных рисков. Такой профиль может включать сведения о наиболее проблемных процедурах, органах с повышенной частотой формальных ответов, направлениях с массовым перенаправлением обращений, категориях вопросов с длительным сроком рассмотрения, а также повторяющихся основаниях отказов. Формирование подобных аналитических контуров способно значительно повысить адресность

мер по снижению административных барьеров и перевести систему из режима констатации проблемы в режим ее раннего выявления.

Таким образом, результаты эмпирического анализа подтверждают, что административные барьеры в предпринимательской сфере имеют не случайный, а устойчивый и системный характер. Их фактическое проявление выражается в затягивании сроков, формализме ответов, межведомственном перекладывании ответственности, цифровой фрагментарности и необходимости повторного обращения для достижения правомерного результата [16; 17; 19].

Это позволяет сделать вывод о необходимости комплексного совершенствования не только нормативной базы, но и всей системы организационно-правового сопровождения предпринимательской деятельности, включая цифровую аналитику, межведомственную координацию, надзорные механизмы и процедуры рассмотрения обращений по существу.

Признаки административных барьеров более детально в нижеследующей схеме на рисунке 5.



Рисунок 5 – Признаки административных барьеров

Проведенный анализ показывает, что действующие механизмы государственного регулирования предпринимательской деятельности в Республике Казахстан в целом сформированы и охватывают ключевые направления взаимодействия бизнеса и государства. Вместе с тем наличие нормативной базы, цифровых платформ, разрешительных и уведомительных процедур, а также института обращений само по себе не гарантирует отсутствия административных барьеров.

Исследование позволило установить, что административные барьеры сохраняют комплексный характер и проявляются как на нормативном, так и на институциональном, процедурном и цифровом уровнях. Существенная их часть обусловлена не столько текстом закона, сколько особенностями

правоприменения, формализмом ответов, затягиванием сроков, отсутствием межведомственной координации и недостаточной аналитической связанностью государственных информационных систем.

Практика органов прокуратуры подтверждает наличие системных проблем в сфере защиты прав предпринимателей и показывает, что значительное число административных барьеров выявляется уже на стадии прокурорского реагирования, то есть после того, как обычные административные механизмы не обеспечили эффективного разрешения вопроса.

Эмпирический анализ обращений и правоприменительной практики, в свою очередь, демонстрирует повторяемость таких проблем и наличие латентной части административных затруднений, не всегда находящей отражение в официальной статистике.

Следовательно, снижение административных барьеров требует не точечных, а комплексных мер, направленных на совершенствование законодательства, усиление координации между государственными органами, развитие цифровой аналитики, повышение качества рассмотрения обращений и внедрение механизмов раннего выявления административных рисков.

Мы пришли к тому, что повышение качества рассмотрения обращений предпринимателей является одним из ключевых факторов снижения административных барьеров. Речь идет не просто о формальном соблюдении сроков и процедур, а о содержательном, всестороннем и объективном анализе доводов заявителя с принятием мотивированных решений.

Качественное рассмотрение обращений позволяет на ранней стадии выявлять и устранять нарушения, не доводя ситуацию до повторных жалоб, судебных споров или вмешательства органов прокуратуры. Это существенно снижает временные и финансовые издержки предпринимателей, поскольку исключает необходимость многократного обращения в различные государственные органы и прохождения одних и тех же процедур.

Также следует отметить, что системный анализ обращений высокого качества позволяет государственным органам выявлять повторяющиеся проблемы и типовые административные барьеры. Это создает основу для совершенствования законодательства и административных процедур, а также для внедрения превентивных механизмов.

Таким образом, повышение качества рассмотрения обращений трансформирует саму модель взаимодействия государства и бизнеса: от формального администрирования к сервисно-ориентированному подходу, направленному на защиту прав предпринимателей и снижение административной нагрузки.

3 Пути совершенствования организационно-правовых механизмов снижения административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности

3.1 Зарубежный опыт снижения административных барьеров и возможности его применения в Республике Казахстан

В современных условиях совершенствование государственного регулирования предпринимательской деятельности невозможно без учета международного опыта, поскольку именно сопоставительный анализ позволяет выявить наиболее эффективные модели взаимодействия государства и бизнеса, определить универсальные подходы к снижению административной нагрузки и оценить перспективы адаптации соответствующих механизмов в национальной правовой системе.

Для Республики Казахстан изучение зарубежного опыта имеет особое значение в связи с продолжающимися реформами в сфере дерегулирования, цифровизации государственного управления и повышения инвестиционной привлекательности экономики [19; 22; 24].

Зарубежные исследования последовательно подтверждают, что устойчивое развитие предпринимательства находится в прямой зависимости от качества регуляторной среды. Как отмечает Э. де Сото, избыточное регулирование и сложность легальных процедур ведут к росту издержек и вытеснению части предпринимательской активности в неформальный сектор [7]. Сходную позицию занимают С. Джанков, Р. Ла Порта, Ф. Лопес-де-Силанес и А. Шлейфер, указывая, что чрезмерная сложность процедур регистрации, лицензирования и допуска на рынок оказывает негативное влияние на инвестиционный климат, ограничивает конкуренцию и снижает деловую активность [8].

В институциональном аспекте Д. Норт подчеркивает, что эффективность экономического развития определяется не только формальным наличием правовых норм, но и качеством институтов, обеспечивающих их стабильное, предсказуемое и единообразное применение [9].

Наиболее показательным является опыт стран, в которых снижение административных барьеров осуществлялось не путем единичных кампаний по сокращению документов, а как системная политика реформирования государственного управления. К числу таких государств относятся Эстония, Сингапур, Южная Корея, Грузия, Великобритания и ряд стран Организации экономического сотрудничества и развития. Несмотря на различия в правовых системах, уровне экономического развития и модели публичного администрирования, анализ показывает наличие нескольких общих подходов.

Во-первых, это ориентация на принцип “одного окна”, при котором предприниматель получает доступ к ключевым административным процедурам через единый организационный или цифровой канал. Смысл такого механизма заключается не просто в физическом объединении услуг, а в перераспределении

административной нагрузки внутри государства: сбор необходимых сведений, межведомственное согласование и внутренний документооборот должны обеспечиваться самими органами без перекладывания соответствующих обязанностей на заявителя.

Наиболее наглядно данный подход реализован в Сингапуре, где административные процедуры для бизнеса максимально централизованы и стандартизированы, что позволяет существенно сократить время на запуск и сопровождение предпринимательской деятельности [22].

Во-вторых, существенное значение имеет сквозная цифровизация процедур, предполагающая не простой перевод бумажных действий в электронную форму, а создание единой интегрированной архитектуры данных. Примером здесь является Эстония, в которой цифровое государство функционирует на основе межведомственного обмена данными, минимизации повторного запроса сведений и высокой прозрачности административных маршрутов [19; 24].

Для бизнеса это означает возможность взаимодействия с государством по принципу минимального контакта: предприниматель не собирает документы, которыми государство уже располагает, а прохождение процедуры становится предсказуемым и технически отслеживаемым.

В-третьих, важным направлением реформ выступает регуляторная гильотина - системный пересмотр действующих требований с целью отмены избыточных, устаревших, дублирующих либо экономически необоснованных предписаний. Данный подход активно использовался в ряде стран Восточной Европы и постсоветского пространства, в том числе в Грузии, где дерегулирование сопровождалось упрощением доступа к предпринимательской деятельности, сокращением числа лицензий и снижением административного давления на бизнес [22].

Суть такого механизма заключается в том, что государство исходит не из презумпции необходимости сохранения всех существующих требований, а из необходимости доказать обоснованность каждого из них.

В-четвертых, в зарубежной практике значительное внимание уделяется оценке регулирующего воздействия, которая позволяет анализировать последствия новых нормативных актов для бизнеса до их принятия.

Такая процедура служит инструментом предупреждения будущих административных барьеров, поскольку уже на стадии разработки проекта акта оцениваются возможные издержки, сложность исполнения, дублирование обязанностей и наличие более мягких альтернативных способов регулирования [22]. Для предпринимательской среды это имеет принципиальное значение: качественное регулирование должно не только устранять уже выявленные барьеры, но и не создавать новые.

В-пятых, важное место занимает риск-ориентированная модель контроля, при которой интенсивность вмешательства государства зависит от степени потенциальной опасности соответствующей деятельности. Это позволяет

исключить универсальный и одинаково жесткий подход ко всем субъектам предпринимательства.

На практике такие модели применяются в Великобритании, Канаде, Австралии и других странах, где надзор строится на принципах соразмерности, профилактики и доказательной оценки рисков [23]. Для бизнеса такой подход означает снижение неоправданного контроля в отношении добросовестных субъектов и концентрацию внимания государства на действительно проблемных сферах.

В-шестых, зарубежный опыт показывает высокую эффективность постоянной обратной связи с предпринимательским сообществом. В ряде стран существуют механизмы регулярного консультирования бизнеса при подготовке реформ, публичного обсуждения проектов административных изменений, оценки фактической нагрузки на отрасли и анализа пользовательского опыта при получении государственных услуг [14; 22].

Это позволяет государству видеть не формальную, а фактическую сложность административных процедур и учитывать реальные затраты предпринимателей.



Рисунок 6 – зарубежный опыт снижения административных барьеров

Для Республики Казахстан наибольший интерес представляют не столько конкретные зарубежные институты в их неизменном виде, сколько общие принципы, доказавшие свою эффективность. К их числу относятся:

сокращение числа контактных точек между предпринимателем и государством;

недопустимость повторного истребования данных, уже находящихся в распоряжении государственных органов;

персональная ответственность органа не за формальный ответ, а за итоговое разрешение вопроса;

- оценка регулирующего воздействия всех решений, затрагивающих предпринимательскую деятельность;
- максимальная цифровая интеграция административных процедур;
- превалирование профилактики и консультирования над карательно-формальным подходом.

Вместе с тем заимствование зарубежного опыта не должно носить механического характера. Казахская правовая система обладает собственной спецификой, связанной с особенностями административного устройства, уровнем цифрового развития, структурой экономики, состоянием правоприменительной практики и институциональной культурой.

Поэтому адаптация зарубежных моделей должна осуществляться с учетом национального законодательства, компетенции государственных органов и реальных возможностей организационного внедрения.

Таким образом, зарубежный опыт свидетельствует о том, что эффективное снижение административных барьеров достигается лишь при комплексном подходе, сочетающем дерегулирование, цифровизацию, координацию, профилактический контроль и участие бизнеса в оценке административной среды [7; 8; 9; 19; 22; 23; 24].

Для Республики Казахстан это означает необходимость перехода от локального упрощения отдельных процедур к системной модернизации организационно-правовых механизмов регулирования предпринимательской деятельности.

3.2 Совершенствование законодательства Республики Казахстан как условие снижения административных барьеров

Одним из ключевых направлений снижения административных барьеров является совершенствование действующего законодательства Республики Казахстан. Проведенный анализ показал, что значительная часть проблем в сфере предпринимательской деятельности обусловлена не только отдельными недостатками правоприменительной практики, но и структурными особенностями самой нормативной базы.

Речь идет о множественности регулирующих актов, наличии дублирующих требований, недостаточной согласованности между общими и специальными нормами, а также о сохранении оценочных и неопределенных формулировок, позволяющих широкое административное усмотрение [2; 3; 4].

Совершенствование законодательства в рассматриваемой сфере должно исходить из нескольких базовых принципов.

Во-первых, это принцип правовой определенности, предполагающий, что предприниматель должен иметь возможность заранее понимать содержание возлагаемых на него обязанностей, перечень необходимых действий, сроки рассмотрения вопроса, основания принятия решений и последствия несоблюдения установленных требований. Наличие расплывчатых

формулировок, бланкетных отсылок, множественных подзаконных уточнений и ведомственных толкований снижает предсказуемость регулирования и увеличивает зависимость предпринимателя от административной практики конкретного органа [9].

Во-вторых, необходимо соблюдать принцип соразмерности регулирования, согласно которому административные требования должны быть оправданы законной публичной целью и не выходить за пределы объективно необходимого вмешательства. Если достижение одной и той же цели возможно менее обременительным способом, законодательство должно отдавать приоритет именно такому варианту [2; 22].

В-третьих, важен принцип системности, означающий, что изменения не могут ограничиваться отдельными поправками без учета взаимосвязи между различными нормативными актами. Упрощение одной процедуры теряет эффективность, если параллельно сохраняются дублирующие требования в иных актах либо возникают новые согласовательные стадии на подзаконном уровне.

Базовых принципов административных барьеров более детально в нижеследующей схеме на рисунке 7.



Рисунок 7 – Базовые принципы

В рамках совершенствования законодательства представляется целесообразным реализация следующих направлений.

1. Ревизия подзаконных нормативных правовых актов

На практике значительная административная нагрузка для предпринимателей формируется именно подзаконным регулированием: ведомственными правилами, регламентами, порядками, стандартами и инструкциями. Формально такие акты издаются во исполнение закона, однако в

ряде случаев они фактически расширяют объем требований, вводят дополнительные подтверждения, усложняют процедуру либо дублируют уже существующие обязанности [3; 4].

В этой связи необходима системная ревизия подзаконной базы по следующим критериям:

- наличие повторяющихся требований;
- соответствие подзаконного акта закону и Предпринимательскому кодексу;
- обоснованность каждого процедурного этапа;
- возможность цифрового исполнения требования;
- наличие экономически необоснованных обязательств для бизнеса.

Такая ревизия должна проводиться не эпизодически, а на постоянной основе, с обязательным участием заинтересованных государственных органов, экспертного сообщества и представителей предпринимателей.

2. Сокращение оценочных оснований для отказа и административного усмотрения

Одной из причин возникновения административных барьеров являются неопределенные формулировки, позволяющие различное толкование оснований для согласования, отказа либо принятия иного административного решения. Если решение зависит не от четко установленных параметров, а от оценочного подхода должностного лица, это неизбежно снижает предсказуемость регулирования и повышает риск формального либо необоснованного отказа [2; 16].

Представляется обоснованным:

- максимально конкретизировать перечни оснований отказа;
- закрепить исчерпывающий характер требований к заявителю;
- исключить возможность истребования дополнительных документов вне установленного перечня;

законодательно закрепить обязанность органа мотивировать отказ с указанием конкретных нарушенных критериев, а не общих ссылок на нормативный акт.

3. Усиление правовых гарантий рассмотрения вопросов по существу

Проведенный анализ показал, что одной из устойчивых проблем является формальное завершение процедуры без реального разрешения вопроса. В этой связи необходимо усилить законодательные гарантии, направленные на обеспечение именно содержательного, а не формального рассмотрения обращения, заявления или жалобы [16; 17].

Для этого возможно:

- закрепить обязанность государственного органа давать мотивированный ответ по каждому существенному доводу заявителя;
- ограничить практику перенаправления обращений в случаях, когда орган обязан организовать межведомственное взаимодействие самостоятельно;
- установить правило, согласно которому спор о компетенции между государственными органами не может ухудшать положение заявителя;

усилить ответственность за формальное рассмотрение материалов без проверки изложенных обстоятельств.

4. Совершенствование правового регулирования межведомственного взаимодействия

Одним из источников административных барьеров является отсутствие единой правовой модели межведомственного взаимодействия. Несмотря на развитие цифровизации, предприниматель по-прежнему во многих случаях выступает связующим звеном между различными государственными структурами, самостоятельно представляя сведения, которые уже находятся в распоряжении государства [5; 24].

В целях устранения данной проблемы необходимо нормативно закрепить: презумпцию межведомственного истребования сведений государственными органами без участия заявителя;

обязанность органов использовать имеющиеся государственные информационные ресурсы до направления дополнительных запросов предпринимателю;

недопустимость отказа в рассмотрении вопроса исключительно по мотиву непредставления документа, который может быть получен по межведомственным каналам.

5. Развитие института оценки регулирующего воздействия

Предупреждение административных барьеров невозможно без качественной оценки последствий новых нормативных решений. В этой связи институт оценки регулирующего воздействия должен применяться не формально, а как реальный фильтр против избыточного регулирования [22].

Необходимо обеспечить, чтобы при разработке проектов нормативных актов оценивались:

дополнительные финансовые и временные издержки бизнеса;

необходимость новой отчетности, согласований или подтверждений;

дублирование уже действующих обязанностей;

потенциал цифрового исполнения нормы;

риски неоднозначного толкования и расширительного правоприменения.

6. Усиление ответственности государственных органов за нарушение прав предпринимателей

Эффективность законодательства зависит не только от качества норм, но и от наличия последствий за их ненадлежащее применение. В настоящее время существенная часть административных барьеров сохраняется именно потому, что формальное нарушение прав предпринимателя не всегда влечет ощутимую правовую ответственность должностного лица или органа [16].

В этой связи представляется необходимым усилить правовые механизмы ответственности за:

несвоевременное рассмотрение обращений и заявлений;

необоснованное истребование дополнительных документов;

формальное рассмотрение материалов без оценки доводов по существу;

неоднократное необоснованное перенаправление обращения;
неиспользование возможностей межведомственного информационного обмена.

Таким образом, совершенствование законодательства Республики Казахстан должно быть направлено не только на формальное сокращение числа требований, но и на устранение тех нормативных предпосылок, которые порождают институциональные и процедурные барьеры в правоприменении [2; 3; 4; 5; 16; 22].

Только при условии системной ревизии нормативной базы, повышения правовой определенности и закрепления реальных гарантий рассмотрения вопросов по существу возможно создание устойчиво благоприятной деловой среды.

3.3 Развитие цифровых и организационных механизмов снижения административных барьеров

В современных условиях цифровизация государственного управления рассматривается как один из наиболее перспективных инструментов снижения административных барьеров.

Однако проведенный анализ показывает, что само по себе внедрение электронных сервисов не гарантирует реального упрощения административных процедур.

Эффективность цифровизации зависит от того, сопровождается ли она изменением организационной логики публичного администрирования, межведомственной интеграцией, перераспределением ответственности и созданием аналитических механизмов раннего выявления проблем [5; 19; 24].

С теоретической точки зрения цифровые технологии способны обеспечить три базовых эффекта в сфере предпринимательской деятельности.

Первый эффект - упрощение доступа к административным процедурам. Предприниматель получает возможность подавать документы, отслеживать статус заявлений, получать результаты услуг и направлять обращения без физического посещения государственных органов.

Второй эффект - снижение роли человеческого фактора, включая коррупционные риски, субъективизм и произвольное усложнение процедур.

Третий эффект - накопление и анализ данных, позволяющие государству видеть типичные проблемы, оценивать сроки, выявлять повторяющиеся нарушения и корректировать административные процессы на основании фактической информации.

Для того чтобы указанные эффекты действительно реализовывались, необходимо развитие как цифровых, так и организационных механизмов.

1. Интеграция государственных информационных систем

Одной из главных причин сохранения административных барьеров является фрагментарность цифровой среды. Если различные государственные

органы используют самостоятельные информационные системы, не связанные между собой по данным, маршрутам и аналитике, предприниматель продолжает выполнять функцию посредника между государственными структурами [5; 24].

В этой связи необходимо обеспечить:

интеграцию баз данных, используемых для разрешительных процедур, оказания госуслуг, рассмотрения обращений и контрольно-надзорной деятельности;

возможность сквозного просмотра истории прохождения административного вопроса;

автоматизированный обмен сведениями между ведомствами без участия заявителя;

исключение повторного ввода одной и той же информации в разные системы.

Интеграция должна строиться не только на техническом уровне, но и на нормативно закреплённых правилах доступа, использования и ответственности за данные.

2. Расширение аналитического потенциала цифровых платформ

Большинство цифровых систем в государственном секторе функционируют прежде всего как учетные инструменты. Между тем в условиях роста объема данных особое значение приобретает развитие аналитического функционала. Цифровая платформа должна не просто фиксировать факт подачи обращения или заявления, а позволять выявлять проблемные тенденции [17; 19; 24].

В этой связи представляется целесообразным внедрение следующих функций:

автоматическое выявление просроченных материалов;

фиксация маршрутов перенаправления обращений между органами;

выявление типовых оснований отказов и их повторяемости;

анализ количества повторных обращений по одному вопросу;

формирование профилей административных рисков по органам, направлениям и видам процедур.

Такой подход позволит перейти от реактивного реагирования к превентивному управлению.

3. Создание цифровых дашбордов мониторинга административной нагрузки

Практически значимым инструментом может стать формирование ведомственных и межведомственных дашбордов, отражающих ключевые показатели административной среды. Подобные панели должны быть ориентированы не на формальную отчетность, а на управленческое использование информации.

В дашборды могут включаться:

средние сроки рассмотрения обращений и заявлений;

количество повторных обращений;

частота перенаправления между органами;
 процент материалов, по которым дан формальный отказ;
 количество случаев, когда документы истребованы повторно;
 процедуры с наибольшим числом жалоб со стороны бизнеса.

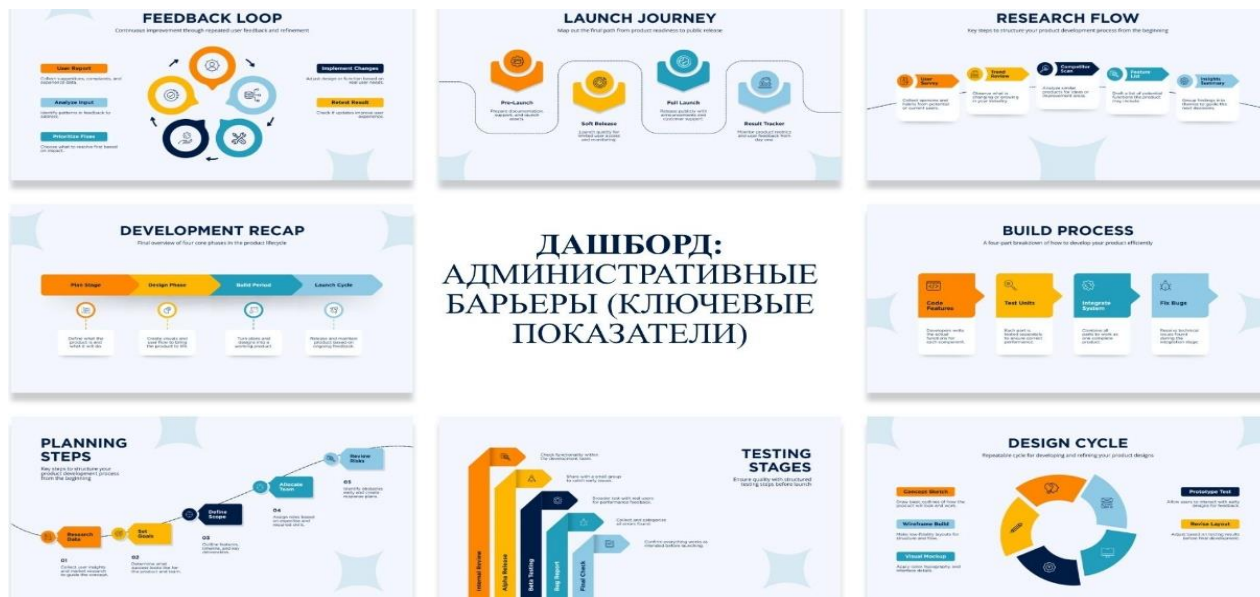


Рисунок 8 – Дашборд административные барьеры (ключевые показатели)

Для надзорных органов, в том числе прокуратуры, такие инструменты особенно важны, поскольку позволяют видеть не отдельный эпизод, а системную картину нарушений [16; 17].

4. Цифровое сопровождение разрешительных и уведомительных процедур

Эффективное снижение административных барьеров невозможно без полной цифровой логики разрешительной и уведомительной деятельности. Речь идет не только о подаче заявления через портал, но и об автоматизации проверки комплектности, межведомственного подтверждения данных, отслеживания срока, фиксации каждого процессуального действия и направления мотивированного решения.

При этом важно закрепить принцип: если процедура цифровизирована, предприниматель должен получать всю информацию о ее прохождении в одном интерфейсе, без необходимости обращаться в разные ведомства за уточнениями.

5. Организационная перестройка административных процессов

Даже самая современная цифровая система не даст результата, если сохраняется старая организационная логика работы органа. Поэтому цифровизация должна сопровождаться внутренней перестройкой административных процессов.

Необходимо:

сократить число внутренних согласовательных этапов, не имеющих самостоятельной ценности;

- закрепить персональную ответственность конкретного структурного подразделения за итоговый результат;
- пересмотреть внутренние регламенты с учетом цифрового маршрута;
- исключить дублирование функций между территориальными и центральными уровнями.

По сути, речь идет о переводе государственного органа от модели «формального движения документа» к модели «разрешения вопроса заявителя».

6. Развитие сервисного подхода в работе государственных органов

Снижение административных барьеров невозможно только техническими средствами. Важное значение имеет изменение организационной культуры и подхода государственных органов к предпринимателю. Сервисная модель предполагает, что основной целью является не формальное соблюдение процедуры, а оказание качественной и законной административной услуги либо принятие решения по существу вопроса [4; 19].

В этой связи требуется:

- развитие консультационной поддержки предпринимателей на ранней стадии процедуры;
- стандартизация понятных инструкций по каждому административному действию;
- устранение избыточно сложного языка в интерфейсах и уведомлениях;
- обеспечение обратной связи по качеству полученной услуги или рассмотренного обращения.

Таким образом, развитие цифровых и организационных механизмов снижения административных барьеров должно строиться на принципах интеграции, аналитичности, сквозной ответственности и сервисной ориентированности [5; 17; 19; 24].

Только при сочетании технической модернизации с реальной перестройкой административных процессов цифровизация сможет стать не внешней формой, а действенным инструментом защиты прав предпринимателей и снижения нагрузки на бизнес.

3.4 Алгоритм выявления и устранения административных барьеров

Для системного снижения административных барьеров необходим не только пересмотр законодательства и развитие цифровых механизмов, но и формирование унифицированного алгоритма их выявления и устранения. Практическая ценность такого алгоритма заключается в том, что он позволяет перевести работу по снижению административной нагрузки из разрозненного реагирования на отдельные жалобы в последовательную управленческую деятельность, основанную на анализе причин, классификации проблем и контроле за результатом.

Под унификацией в данном случае следует понимать закрепление единых подходов, процедур и критериев, применяемых всеми государственными

органами и надзорными структурами при работе с административными барьерами.

В настоящее время практика выявления и реагирования на такие барьеры зачастую носит фрагментарный и ведомственный характер: каждый орган действует в рамках собственной логики, что приводит к неоднородности подходов, дублированию функций и снижению общей эффективности. Унифицированный алгоритм позволяет устранить данную разобщенность за счет внедрения единой методологии анализа проблем, их классификации и выбора мер реагирования.

Прежде всего, унификация обеспечивает сопоставимость данных. Когда все органы фиксируют и анализируют административные барьеры по единым критериям, становится возможным формирование централизованной аналитики, выявление типовых проблем и их масштабирование на уровне всей системы государственного управления. Это позволяет перейти от реагирования на отдельные жалобы к управлению системными рисками.

Кроме того, унификация повышает предсказуемость и прозрачность административных процедур для бизнеса. Предприниматель, взаимодействуя с различными государственными органами, сталкивается с едиными стандартами рассмотрения обращений, оценки доводов и принятия решений. Это снижает зависимость результата от субъективного подхода конкретного должностного лица или ведомства и укрепляет принцип правовой определенности.

С практической точки зрения унифицированный алгоритм способствует сокращению сроков рассмотрения обращений и повышению качества принимаемых решений. Наличие четкой последовательности действий и закрепленных критериев оценки позволяет исключить избыточные этапы, минимизировать формальный подход и обеспечить рассмотрение вопроса по существу уже на ранних стадиях.

Важным результатом унификации является также усиление межведомственной координации. Поскольку многие административные барьеры возникают на стыке компетенций различных органов, единый алгоритм задает общие правила взаимодействия, распределение ответственности и механизмы обмена информацией. Это снижает вероятность «перенаправления» обращений и позволяет обеспечивать комплексное решение проблемы.

Наконец, унификация создает основу для цифровизации процессов выявления и устранения административных барьеров. Единые стандарты позволяют интегрировать алгоритм в государственные информационные системы, формировать дашборды, автоматизировать анализ обращений и внедрять инструменты раннего предупреждения административных рисков.

Таким образом, внедрение унифицированного алгоритма трансформирует систему государственного регулирования от разрозненного реагирования к управлению на основе данных, повышает эффективность защиты прав предпринимателей и создает устойчивую институциональную основу для системного снижения административной нагрузки.

Предлагаемый алгоритм может использоваться государственными органами, надзорными структурами, аналитическими подразделениями и иными субъектами, вовлеченными в формирование благоприятной предпринимательской среды.

Этап 1. Выявление проблемного сигнала

Первоначальной стадией является фиксация информации, указывающей на наличие возможного административного барьера. Источниками такого сигнала могут выступать:

- обращения субъектов предпринимательства;
- данные цифровых систем и государственных информационных ресурсов;
- результаты проверок и надзорной деятельности;
- обобщение судебной и иной правоприменительной практики;
- материалы Национальной палаты предпринимателей и экспертных площадок;
- повторяющиеся жалобы на одну и ту же процедуру или орган.

На данном этапе важно исходить из того, что даже единичное обращение может свидетельствовать о системной проблеме, если по своему содержанию оно отражает типичный дефект административной модели.

Этап 2. Первичный правовой и организационный анализ

После поступления сигнала необходимо определить, на каком уровне формируется затруднение:

- нормативном;
- институциональном;
- процедурном;
- цифровом;
- правоприменительном.

Задача этого этапа состоит в том, чтобы установить, является ли проблема следствием дефекта законодательства, отсутствия межведомственной координации, избыточности самой процедуры, технических ограничений системы или формального подхода должностного лица.

Этап 3. Классификация барьера

На основе проведенного анализа выявленный барьер должен быть отнесен к определенной категории. Практически значимыми являются следующие группы:

- нормативные барьеры;
- процедурные барьеры;
- институциональные барьеры;
- цифровые барьеры;
- латентные барьеры, проявляющиеся через формализм и затягивание сроков.

Классификация необходима не только для описания проблемы, но и для выбора дальнейшего механизма реагирования. Например, нормативный барьер

требует внесения изменений в правовую базу, тогда как цифровой — технической и организационной интеграции.

Этап 4. Оценка последствий барьера

Следующим этапом является оценка фактического воздействия выявленного барьера на предпринимательскую деятельность. Здесь необходимо определить:

- какие временные издержки несет предприниматель;
- какова финансовая нагрузка, связанная с барьером;
- влияет ли проблема на возможность начала, продолжения или расширения бизнеса;

- имеет ли барьер массовый характер;

- затрагивает ли он только отдельную отрасль или широкий круг субъектов.

Оценка последствий позволяет установить приоритетность проблемы. Барьеры, приводящие к существенным потерям времени, массовым жалобам и затруднению доступа на рынок, должны устраняться в первоочередном порядке.

Этап 5. Подготовка мер реагирования

В зависимости от природы барьера подготавливаются конкретные меры устранения. Они могут включать:

- внесение изменений в законодательство и подзаконные акты;
- изменение административной процедуры;
- корректировку внутренних регламентов государственного органа;
- интеграцию информационных систем;
- разработку единых методических подходов;
- внесение актов прокурорского реагирования;
- постановку вопроса об ответственности должностных лиц;
- создание цифрового мониторинга по соответствующему направлению.

На данном этапе принципиально важно, чтобы предлагаемые меры были направлены не на устранение внешнего проявления проблемы, а на ликвидацию ее первопричины.

Этап 6. Реализация мер и межведомственная координация

Многие административные барьеры возникают именно на стыке компетенций нескольких органов, поэтому их устранение требует координированных действий. Если проблема связана с обменом данными, согласованием решений или распределением полномочий, единичное решение одного ведомства не обеспечит устойчивого результата.

Следовательно, реализация мер должна сопровождаться:

- определением ответственного органа;
- установлением сроков исполнения;
- закреплением формы межведомственного взаимодействия;
- мониторингом промежуточных результатов.

Этап 7. Контроль эффективности и обратная связь

После внедрения мер необходимо оценить, был ли барьер фактически устранен. Для этого целесообразно анализировать:

снижение количества аналогичных обращений;
сокращение сроков рассмотрения;
исключение повторного истребования документов;
уменьшение числа отказов по формальным основаниям;
оценку со стороны предпринимательского сообщества.

Если после реализации мер проблема продолжает воспроизводиться, это свидетельствует о неполноте выбранного решения и необходимости повторной корректировки.

Этап 8. Формирование базы типовых административных барьеров

В целях институциональной памяти и предупреждения повторения аналогичных проблем представляется целесообразным создание единой базы типовых административных барьеров. В такой базе должны отражаться:

описание проблемы;
затронутые органы и процедуры;
причины возникновения;
принятые меры;
результат устранения;
возможность масштабирования решения на иные сферы.

Такая база позволит государству и надзорным органам не начинать анализ заново в каждом отдельном случае, а использовать уже накопленный опыт.

№ этапа	Наименование этапа	Содержание этапа	Результат
1	Выявление проблемного сигнала	Обращения предпринимателей; данные ГИС; результаты проверок; судебная практика; материалы НПП; повторяющиеся жалобы	Фиксация возможного административного барьера
2	Первичный анализ	Определение уровня проблемы: нормативный, институциональный, процедурный, цифровой, правоприменительный	Установление природы барьера
3	Классификация барьера	Отнесение к типу: нормативный, процедурный, институциональный, цифровой, латентный	Выбор механизма реагирования
4	Оценка последствий	Анализ временных и финансовых издержек; масштаб проблемы; влияние на бизнес	Определение приоритетности устранения

5	Подготовка мер реагирования	Изменение НПА; корректировка процедур; цифровизация; прокурорское реагирование; ответственность должностных лиц	Формирование конкретных решений
6	Реализация и координация	Межведомственное взаимодействие; определение ответственных; сроки исполнения; контроль	Внедрение мер устранения
7	Контроль эффективности	Анализ повторных обращений; сроки; отказов; оценка бизнеса	Оценка результата и корректировка
8	Формирование базы барьеров	Создание базы типовых проблем, причин и решений	Институциональная память и предотвращение повторений

Рисунок 9 - таблица алгоритм выявления и устранения административных барьеров

Предлагаемый алгоритм обладает рядом преимуществ.

Во-первых, он обеспечивает системность, поскольку позволяет рассматривать административный барьер не как единичный дефект, а как элемент более широкой административной модели.

Во-вторых, алгоритм ориентирован на причинный анализ, а не только на реагирование по факту.

В-третьих, он позволяет соединить нормативные, организационные, цифровые и надзорные механизмы в единую последовательность действий.

В-четвертых, алгоритм создает основу для раннего выявления проблем и построения аналитической системы предупреждения административных рисков.

Таким образом, внедрение алгоритма выявления и устранения административных барьеров способно существенно повысить эффективность государственного регулирования предпринимательской деятельности, обеспечить более оперативную защиту прав бизнеса и создать устойчивую основу для сокращения административной нагрузки [16; 17; 19; 24].

Под оперативной защитой прав бизнеса в данном контексте следует понимать своевременное выявление нарушений и быстрое реагирование на них без затягивания административных процедур, минимизацию необходимости повторных обращений, а также принятие решений, по существу, на ранних стадиях взаимодействия предпринимателя с государственными органами. Это позволяет предотвратить развитие конфликта, избежать накопления убытков и снизить потребность в последующем судебном или надзорном вмешательстве.

Особую значимость данное направление приобретает в свете институциональных изменений, связанных с созданием специализированных механизмов защиты инвесторов, в том числе в рамках Комитета по защите прав инвесторов Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Деятельность данного органа ориентирована на оперативное реагирование на обращения инвесторов, выявление системных проблем в деятельности государственных органов и обеспечение гарантий защиты инвестиций.

Связь между оперативной защитой прав бизнеса и защитой инвесторов заключается в том, что эффективное и своевременное устранение административных барьеров формирует предсказуемую и стабильную правовую среду. Для инвесторов это является ключевым фактором, поскольку снижает правовые риски, повышает доверие к государственным институтам и обеспечивает гарантии реализации инвестиционных проектов без необоснованных административных препятствий.

Таким образом, внедрение алгоритма не только повышает качество текущего государственного управления, но и способствует формированию благоприятного инвестиционного климата, в рамках которого защита прав предпринимателей и инвесторов приобретает системный и превентивный характер.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показало, что административные барьеры в сфере предпринимательской деятельности Республики Казахстан представляют собой сложное и многоуровневое социально-правовое явление, формируемое совокупностью нормативных, институциональных, процедурных и цифровых факторов.

Несмотря на наличие в национальном законодательстве принципов свободы предпринимательства, недопустимости необоснованного вмешательства государства в хозяйственную деятельность и курса на дерегулирование, фактическая правоприменительная практика свидетельствует о сохранении значительного числа препятствий, затрудняющих осуществление предпринимательской деятельности [1; 2].

В ходе исследования было установлено, что предпринимательская деятельность является не только экономической, но и правовой категорией, эффективность функционирования которой напрямую зависит от качества институциональной среды, степени правовой определенности и уровня административной нагрузки.

Анализ теоретико-правовых основ показал, что система регулирования предпринимательства в Республике Казахстан носит комплексный характер и включает нормы конституционного, гражданского, административного и специального законодательства. Вместе с тем наличие многоуровневой нормативной базы при отсутствии достаточной согласованности между ее элементами способно само по себе формировать предпосылки для возникновения административных барьеров.

Исследование позволило прийти к выводу, что административные барьеры проявляются не только в прямой форме — через разрешительные ограничения, избыточные требования и длительные процедуры, — но и в латентной форме: посредством формального рассмотрения обращений, неопределенности компетенции, перенаправления материалов между государственными органами, недостаточной интеграции цифровых систем и отсутствия единообразия в правоприменении [16; 17].

Это позволяет утверждать, что административный барьер представляет собой не отдельный дефект административной процедуры, а результат несогласованности различных уровней государственного регулирования.

Проведенный анализ действующих механизмов государственного регулирования показал, что Республика Казахстан располагает нормативно оформленной системой разрешительных, уведомительных, сервисных, цифровых и контрольно-надзорных инструментов. Однако их наличие не исключает проблем, связанных с избыточностью отдельных процедур, множественностью подзаконных требований, широким административным усмотрением и недостаточной координацией между государственными органами.

Особое значение в настоящем исследовании было уделено практике органов прокуратуры по защите прав предпринимателей. Установлено, что прокурорский надзор выступает важнейшим инструментом выявления системных нарушений в деятельности государственных органов, поскольку позволяет оценить не только формальную законность административных процедур, но и фактическую результативность механизмов защиты прав бизнеса.

Практика прокурорского реагирования свидетельствует о наличии устойчивых проблем, выражающихся в формализме ответов, несвоевременном рассмотрении материалов, неоднократном перенаправлении обращений и отсутствии должной проверки доводов заявителей [16].

Изучение зарубежного опыта позволило установить, что наиболее эффективные модели снижения административных барьеров основаны на сочетании нескольких взаимосвязанных подходов: принципа “одного окна”, сквозной цифровизации, оценки регулирующего воздействия, риск-ориентированного контроля, сокращения избыточных требований и постоянной обратной связи с предпринимательским сообществом [7; 8; 9; 22; 23]. Для Республики Казахстан данный опыт представляет значительную ценность, однако его применение должно носить адаптированный характер с учетом национальной правовой системы и институциональных условий.

По результатам исследования сформулированы основные направления совершенствования организационно-правовых механизмов снижения административных барьеров.

Во-первых, требуется системная ревизия нормативной базы, включая подзаконные акты, с целью устранения дублирующих, неопределенных и чрезмерно обременительных требований.

Во-вторых, необходимо усилить гарантии рассмотрения вопросов по существу, исключить практику формального завершения административных процедур и ограничить необоснованное перенаправление обращений.

В-третьих, требуется нормативное и организационное развитие межведомственного взаимодействия, основанное на презумпции самостоятельного истребования сведений государственными органами без перекладывания соответствующей нагрузки на предпринимателя.

В-четвертых, особое значение имеет развитие цифровых и аналитических механизмов: интеграция государственных информационных систем, создание дашбордов мониторинга административной нагрузки, автоматическое выявление повторяющихся нарушений и построение профилей административных рисков.

В-пятых, важным направлением является укрепление надзорных и координационных механизмов, позволяющих не только восстанавливать нарушенные права предпринимателей, но и выявлять причины и условия, способствующие сохранению административных барьеров.

Предлагаем внести следующие меры, в нормы действующего законодательства:

- внести изменения в Предпринимательский кодекс Республики Казахстан, дополнив его положением об обязанности государственных органов по выявлению и устранению административных барьеров в рамках контрольно-надзорной деятельности:

Часть 5 статью 11 Кодекса изложить в новой редакции – «недопустимость создания барьеров для субъектов предпринимательства в результате введения новых требований, рассмотрение предложений по совершенствованию деятельности государственных органов с целью поддержки и защиты предпринимательства, в том числе устранения административных барьеров»;

- внести изменения действующий приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года № 32 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора», регламентирующего порядок выявления административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности.

Дополнить пунктом 12-1 следующего содержания:

12-1. Органы прокуратуры при осуществлении надзора в сфере предпринимательской деятельности обеспечивают выявление административных барьеров на основе анализа обращений субъектов предпринимательства, данных информационных систем и результатов контрольно-надзорной деятельности.

Прокуроры ежеквартально анализируют обращения предпринимателей поступившие в государственные органы, в том числе перенаправленные в порядке ст.65 Административного процедурно-процессуального кодекса прокурорами путем мониторинга ИС «Е-Otinish».

Анализ проводится путем использования функционала «Надзор» ИС с вводом регистрационного номера обращения и изучением ответа уполномоченного органа.

Выявление осуществляется с применением алгоритма, предусматривающего установление повторных обращений, причин и условий нарушений, а также контроль их устранения;

- внести изменения в приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 4 января 2023 года № 4 "Об утверждении Правил регистрации, учета обращений, поступающих в государственные органы, органы местного самоуправления, юридические лица со стопроцентным участием государства, а также ведения информационной аналитической системы "Электронные обращения".

Дополнить пунктом 9-1 следующего содержания:

9-1. Аналитическим управлением структурных подразделений на ежеквартальной основе осуществлять мониторинг обращений, направленных по компетенции в уполномоченные государственные органы и другие органы прокуратуры, путем проведения сверок результатов их рассмотрения и анализа причин повторных обращений.

Данная мера позволит обеспечить контроль над качеством их рассмотрения, выявление и устранение причин повторных обращений, а также

будет способствовать сокращению количества обращений, поступающих в органы прокуратуры.

Рассмотрение указанных обращений осуществляется с применением технологий искусственного интеллекта для выявления повторных обращений и административных барьеров.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 15 марта 2026 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/K2600000000> (дата обращения: 20.04.2026).
- 2 Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/K1500000375> (дата обращения: 25.01.2026)
- 3 Цифровой Кодекс Республики Казахстан от 09 января 2026 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/K2600000255> (дата обращения: 15.02.2026)
- 4 Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/K2000000350> (дата обращения: 17.02.2026)
- 5 Закон Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях» от 16 мая 2014 года № 202-V. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z1400000202> (дата обращения: 16.02.2026)
- 6 Закон Республики Казахстан «О государственных и социально ответственных услугах» от 15 апреля 2013 года № 88-V. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z1300000088> (дата обращения: 16.02.2026)
- 7 Закон Республики Казахстан «Об информатизации» от 24 ноября 2015 года № 418-V. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z1500000418> (дата обращения: 15.01.2026)
- 8 Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» от 16 ноября 2015 года № 401-V. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z1500000401> (дата обращения: 18.03.2026)
- 9 De Soto H. The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World. – New York, 1989.
- 10 Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. The Regulation of Entry // The Quarterly Journal of Economics. – 2002.
- 11 North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. – Cambridge, 1990.
- 12 Сулейменов М.К., Басин Ю.Г. Гражданское право Республики Казахстан. – Алматы, 2004.
- 13 Сартаев С.С. Теория государства и права. – Алматы, 2017.
- 14 Нургалиев Р.С. Государственное регулирование предпринимательской деятельности. – Алматы, 2019.
- 15 Жусупов А.А. Административные барьеры в предпринимательстве. – Астана, 2021.
- 16 Материалы Национальной палаты предпринимателей «Атамекен» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://atameken.kz> (дата обращения: 18.03.2026)

- 17 Аналитические отчеты государственных органов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gov.kz/memleket/entities/economy/lang.ru> (дата обращения: 18.03.2026).
- 18 Материалы правоприменительной практики органов прокуратуры Республики Казахстан [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gov.kz/memleket/entities/prokuror/press/news/details/lang.ru> (дата обращения: 03.03.2026).
- 19 Статистические данные системы «e-Otinish» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ac.kgp.kz/#/type-systems> (дата обращения: 31.03.2026).
- 20 Статьи научной электронной библиотеки «КиберЛенинка» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru> (дата обращения: 31.03.2026).
- 21 Исследования по цифровизации государственного управления [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://doi.org/10.32014/2025.2518-1467.1013> (дата обращения: 18.03.2026).
- 22 Публикации по дерегулированию предпринимательской деятельности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru> (дата обращения: 26.03.2026).
- 23 Доклады по реформе государственного управления в Республике Казахстан [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://vestnik.zga.kz> (дата обращения: 26.03.2026).
- 24 Материалы международных организаций по улучшению бизнес-климата [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://doi.org/10.1787/c3cc8cf0c-ru>. (дата обращения: 18.03.2026).
- 25 Исследования по риск-ориентированному контролю [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://esj.today/PDF/21FAVN124.pgф> (дата обращения: 18.03.2026).
- 26 Публикации по развитию электронного правительства [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.9> (дата обращения: 18.03.2026).
- 27 Отчеты по инвестиционной привлекательности Казахстана [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://invest.gov.kz> (дата обращения: 18.03.2026).
- 28 Сулейменов М.К. Актуальные проблемы гражданского права в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. – 2018.
- 29 Басин Ю.Г. Проблемы развития частного права в Казахстане // Журнал «Право и государство». – 2016.
- 30 Нургалиев Р.С. Совершенствование государственного регулирования предпринимательской деятельности // Вестник Евразийского национального университета. – 2020.
- 31 Жусупов А.А. Административные барьеры как фактор сдерживания бизнеса в Казахстане // Научный журнал «Экономика и право». – 2021.
- 32 Сартаев С.С. Принципы правового государства и их реализация в Республике Казахстан // Вестник КазГЮУ. – 2017.

- 33 Баймаханов М.Т. Проблемы административного права в Республике Казахстан // Юридическая наука Казахстана. – 2019.
- 34 Турлугулов Е.Т. Государственный контроль и надзор в сфере предпринимательства // Вестник Академии правоохранительных органов. – 2020.
- 35 Амангельды А.А. Реформирование административных процедур в Казахстане // Журнал «Право и политика». – 2021.
- 36 Есимов Б.К. Цифровизация государственного управления и ее влияние на бизнес // Вестник ENU. – 2022.
- 37 Касенов А.Д. Риск-ориентированный подход в государственном контроле // Журнал «Государство и право». – 2020.
- 38 Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 2008.
- 39 Кутафин О.Е. Административное право Российской Федерации. – М., 2010.
- 40 Брагинский М.И. Договорное право: Общие положения. – М., 2005.
- 41 Витрянский В.В. Проблемы гражданско-правового регулирования предпринимательской деятельности // Хозяйство и право. – 2012.
- 42 Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. – М., 2014.
- 43 Козлова Е.И. Государственное регулирование экономики: правовые аспекты. – М., 2011.
- 44 Лаптев В.В. Предпринимательское право Российской Федерации. – М., 2016.
- 45 Суханов Е.А. Гражданское право: Учебник. – М., 2018.
- 46 Попондопуло В.Ф. Коммерческое право. – СПб., 2013.
- 47 Шершеневич Г.Ф. Учебник торгового права. – М., (переиздание).
- 48 Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2015.
- 49 Старилов Ю.Н. Административное право: современная теория. – М., 2017.

Приложение 1

Алгоритм выявления административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности

Выявление административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности является необходимым элементом формирования эффективной системы государственного регулирования экономики и реализации конституционного принципа свободы предпринимательства. В условиях Республики Казахстан данный процесс приобретает особую значимость в контексте проводимой политики дерегулирования, внедрения механизмов оценки регулирующего воздействия и цифровизации государственного управления.

Административные барьеры в предпринимательской деятельности следует рассматривать как совокупность правовых, организационных и процедурных ограничений, возникающих в процессе взаимодействия субъектов предпринимательства с государственными органами и препятствующих свободному осуществлению хозяйственной деятельности, не будучи при этом объективно обусловленными публичными интересами.

С учётом системного характера административных барьеров, их выявление целесообразно осуществлять на основе многоэтапного алгоритма, включающего нормативный, институциональный, процедурный и правоприменительный анализ.

Этап 1. Определение правовой и методологической базы выявления административных барьеров

Первоначальным этапом алгоритма является формирование нормативно-правовой и методологической основы исследования административных барьеров. В рамках данного этапа осуществляется:

1. Анализ конституционно-правовых основ предпринимательской деятельности, закреплённых в статье 26 Конституции Республики Казахстан, предусматривающей свободу предпринимательства и гарантии защиты частной собственности.

2. Исследование положений Предпринимательского кодекса Республики Казахстан, который:

- закрепляет принципы государственного регулирования предпринимательства (ст. 4);
- определяет формы и пределы вмешательства государства в предпринимательскую деятельность;
- устанавливает основы взаимодействия субъектов предпринимательства с государственными органами.

3. Определение методологических подходов к выявлению административных барьеров, включая:

- системно-структурный анализ;

- формально-юридический метод;
- сравнительно-правовой метод;
- анализ правоприменительной практики.

Результатом этапа является формирование единой концептуальной рамки выявления административных барьеров.

Этап 2. Идентификация сферы государственного регулирования предпринимательской деятельности

На втором этапе осуществляется определение конкретной сферы или сегмента предпринимательской деятельности, подлежащего анализу (например, торговля, строительство, транспорт, промышленность, услуги).

В рамках данного этапа:

- устанавливается круг уполномоченных государственных органов, осуществляющих регулирование в выбранной сфере;
- выявляются цели государственного регулирования (обеспечение безопасности, защиты прав потребителей, охраны окружающей среды и т.д.);
- анализируется степень и интенсивность административного воздействия на предпринимателей.

Данный этап позволяет определить институциональные границы анализа и избежать неоправданного расширения предмета исследования.

Этап 3. Комплексный анализ нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность

На данном этапе проводится углублённый анализ нормативных правовых актов, устанавливающих административные требования и процедуры. В частности:

1. Исследуются:
 - законы Республики Казахстан;
 - подзаконные нормативные правовые акты (постановления Правительства, приказы министерств и ведомств);
 - нормативные правовые акты местных исполнительных органов.
2. Выявляются нормы, предусматривающие:
 - лицензирование отдельных видов деятельности;
 - разрешительные и уведомительные процедуры;
 - обязательные согласования, экспертизы, регистрации;
 - отчётность и информационные обязанности предпринимателей.
3. Оценивается степень конкретизации требований, наличие оценочных понятий и дискреционных полномочий должностных лиц.

Результатом этапа является формирование детализированного перечня административных требований, предъявляемых к субъектам предпринимательства.

Этап 4. Инвентаризация административных процедур и государственных услуг

Четвёртый этап направлен на выявление фактических административных процедур, с которыми сталкиваются предприниматели в процессе осуществления деятельности.

В рамках данного этапа:

- анализируются государственные услуги в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственных услугах»;
- исследуются процедуры, предусмотренные Законом Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях»;
- устанавливаются сроки оказания услуг, перечень документов, основания для отказа и приостановления.

Особое внимание уделяется выявлению:

- дублирующих процедур;
- процедур, не имеющих чёткого нормативного закрепления;
- процедур, сохраняющих бумажный формат при наличии электронных альтернатив.

Этап 5. Оценка соответствия административных требований принципам соразмерности и обоснованности

На данном этапе проводится правовая оценка выявленных процедур с точки зрения их соответствия принципам предпринимательского законодательства.

В частности, анализируется соответствие административных требований:

- принципу соразмерности государственного вмешательства;
- принципу минимального административного воздействия;
- принципу презумпции добросовестности предпринимателя;
- принципу приоритета профилактики над контролем.

Требования и процедуры, не отвечающие указанным принципам либо не имеющие чёткой связи с целями государственного регулирования, рассматриваются как потенциальные административные барьеры.

Этап 6. Анализ правоприменительной практики и институционального поведения государственных органов

Шестой этап предполагает изучение фактической реализации нормативных требований.

В рамках этапа:

- анализируются материалы проверок субъектов предпринимательства, проводимых в соответствии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан;
- исследуются жалобы предпринимателей, решения судов и уполномоченных органов;
- изучаются отчёты Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен».

На данном этапе выявляются случаи расширительного толкования норм, злоупотребления дискреционными полномочиями и формального подхода к регулированию.

Этап 7. Оценка экономических и временных издержек предпринимательской деятельности

Седьмой этап направлен на выявление фактической нагрузки, создаваемой административными требованиями.

В рамках данного этапа оцениваются:

- временные затраты на прохождение процедур;
- прямые финансовые расходы;
- косвенные издержки, связанные с приостановлением деятельности и неопределённостью регулирования.

Данный анализ позволяет выявить скрытые административные барьеры, неочевидные при формальном анализе законодательства.

Этап 8. Классификация выявленных административных барьеров

На основе собранных данных осуществляется классификация административных барьеров:

- по стадии предпринимательской деятельности;
- по характеру (нормативные, процедурные, институциональные);
- по уровню правового регулирования;
- по степени воздействия на предпринимательскую активность.

Классификация способствует систематизации результатов и формированию целостной картины административных ограничений.

Этап 9. Формирование аналитических выводов и рекомендаций

Заключительный этап алгоритма включает:

- формирование выводов о системных причинах возникновения административных барьеров;
- выявление пробелов и коллизий в нормативном регулировании;
- разработку предложений по совершенствованию организационно-правовых механизмов снижения административных барьеров.

Результаты данного этапа могут быть использованы при разработке предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты Республики Казахстан и оптимизации деятельности государственных органов.