

Сейдахматова С.З.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ ИШКЕРДИК СУБЪЕКТТЕРИНИН
ИШИНЕ ЧЕНЕМДИК-УКУКТУК АКТЫЛАРДЫН ЖӨНГӨ САЛУУЧУ
ТААСИРИН ИШКЕ АШЫРУУ МЕТОДИКАСЫНА СЕРЕП**

Сейдахматова С.З.

**ОБЗОР МЕТОДИКИ РЕАЛИЗАЦИИ АНАЛИЗА РЕГУЛЯТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

S. Seidakhmatova

**OVERVIEW OF THE METHODOLOGY FOR IMPLEMENTING
REGULATORY IMPACT ANALYSIS REGULATORY LEGAL ACTS
OF BUSINESS ACTIVITIES IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 338.001.36

Макалада Кыргыз Республикасындагы регулятивдик таасирди талдоо жүргүзүүнүн учурдагы практикасы жана бизнес секторунда эффективдүү жөнгө салуу саясатын жүргүзүү үчүн тереңирээк изилдөөнү талап кылган негизги аспектилер талкууланат. Кыргызстанда чакан жана орто бизнес экономиканын маанилүү курамдык бөлүгү болуп саналат жана бизнес-чөйрөнү өнүктүрүүгө жана жакшыртууга, экономикага тике инвестицияларды тартууга, ошондой эле бизнес үчүн натыйжалуу экономикалык системаны түзүүгө багытталган мамлекеттик реформалардын маанилүү объектилеринин бири болуп саналат. Жалпы мамлекеттин ийгиликтүү өнүгүшү. Ишкердик ишти мамлекеттик жөнгө салуу системасында үстөмдүк кылуучу абалды дайыма мамлекет ээлеп турат, ал мамлекеттик кызыкчылыктарды коргоого багытталган эрежелерди белгилейт. Мындай системада чарба жүргүзүүчү субъекттер административдик жүктүн астында болушат жана рычагдары жок. Катаал жөнгө салуудан келип чыккан мындай кошумча административдик кошумча чыгымдар өлкөнүн бизнеси жөнгө салуу системасынын эң алсыз звеносу болуп калган керектөөчүлөргө берилет.

Негизги сөздөр: талдоо, жөнгө салуу таасири, ченемдик-укуктук актылар, методика, ишкердик, натыйжалуу механизмдер, жөнгө салуу саясаты.

В статье рассматривается текущая практика проведения анализа регулятивного воздействия в Кыргызской Республике и основные аспекты, требующие более углубленного изучения для эффективной регуляторной политики в бизнес секторе. В Кыргызстане малое и среднее предпринимательство является важной составляющей экономики и выступает одним из важнейших объектов, проводимых государством реформ, направленных на развитие и улучшение бизнес-среды, привлечение прямых инвестиций в экономику, создание эффективно работающей экономической системы для успешного развития государства в целом. В системе государственного регулирования предпринимательской деятельности доминирующее положение постоянно занимает государство, которое устанавливает правила, направленные на защиту государственных интересов. В такой системе субъекты бизнеса находятся под бременем административного груза и не имеют рычагов влияния. Такие дополнительные накладные административные издержки, возникающие от жесткого регулирования, перекладываются на потребителей, которые становятся самым слабым уязвимым звеном системы регулирования бизнеса в стране.

Ключевые слова: анализ, регулятивное воздействие, нормативно-правовые акты, методика, предпринимательство, эффективные механизмы, регуляторная политика.

The article discusses the current practice of conducting regulatory impact analysis in the Kyrgyz Republic and the main aspects that require more in-depth study for effective regulatory policy in the business sector. In Kyrgyzstan, small and medium-sized businesses are an important component of the economy and are one of the most important objects of government reforms aimed at developing and improving the business environment, attracting direct investment in the economy, and creating an efficient economic system for the successful development of the state as a whole. In the system of state regulation of the entrepreneurial activity, the dominant position is constantly occupied by the state, which establishes rules aimed at the protecting state interests. In such a system, business entities are under the burden of the administrative burden and have no the leverage. This additional administrative overhead from the strong regulation is passing on to consumers, who become the weakest vulnerability in the country's business regulation.

Key words: analysis, regulatory impact, regulatory acts, methodology, entrepreneurship, effective mechanisms, regulatory policy.

В Кыргызской Республике малый и средний бизнес является неотъемлемой составляющей экономического процветания и улучшения благосостояния, в связи с чем выступает ведущим направлением проводимых реформ. Стимулирование и совершенствование бизнес конъюнктуры, улучшение инвестиционного климата в целом, обеспечение устойчивого развития экономической системы стало составляющей частью государственных программ и различных привлекаемых донорских проектов в сфере развития предпринимательства.

По данным представленным Национальным статистическим Комитетом Кыргызской Республики, в январе-сентябре 2021 года в стране действует 12,6 тыс. предприятий, из них 11,9 тыс. - малые предприятия и 0,7 тыс. - средние предприятия. При этом, более 62 процентов из числа действующих малых предприятий осуществляют свою деятельность в г. Бишкек [1].

С целью государственной поддержки МСП, проведения реформ и создания выгодных условий для

развития инвестиционных вливаний, расширения бизнес сектора и развития экономики в целом, была утверждена Правительством КР новая «Программа по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства в Кыргызской Республике на 2019-2023 годы». В рамках Программы рассматривается оптимизация лицензионно-разрешительной системы, оптимизация контрольно-надзорной системы регулирования предпринимательства, и развитие предпринимательских навыков, предпринимательской инициативы.

Оценкой деятельности предпринимательства являются статистические данные проводимые Национальным статистическим комитетом КР и данные Министерства экономики и коммерции КР. Кроме этого, международными организациями и финансовыми институтами, такими как Организация экономического сотрудничества и развития (OECD), ЕБРР и Всемирный банк и другими периодически публикуются экспертно-аналитические работы для развития предприятий частного сектора, в частности микро-, малых и средних предприятий (ММСП).

Зачастую одним из основных факторов, препятствующих развитию и ведению коммерческой деятельности является недостаточная квалификация кадров и коррупция в сфере государственных и муниципальных органов [2]. Также широко отмечалась непродуманная политика государства при принятии решений, касающихся различных нормативно-правовых актов, принятие которых негативно отражалось на деятельности предпринимателей.

Полагаясь на международный опыт и действенные решения, которые помогли некоторым странам преодолеть или снизить влияние подобных факторов было внедрение Методики анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства.

Ключевым направлением единой системы регулятивного регулирования в прогрессивных государствах представляется Оценка регулирующего воздействия (далее ОРВ), основанная на выявлении пробелов и барьеров, а также достижениях задач государственного контроля, подбора существующих и альтернативных вариантов достижения поставленных целей, а также мониторинга и оценки, связанных с ними положительных и отрицательных воздействий для определения более приемлемой вариации, выбранной согласно утверждённой процедуре.

Система ОРВ нашла положительный эффект и применяется в развивающихся странах с переходной экономикой, особенно быстро внедряется в странах СНГ и имеют свои названия процесса: Украина – Анализ влияния регуляторного акта (АВРА); Кыргызстан – Анализ регулятивного воздействия нормативных правовых актов; Узбекистан – Система оценки воздей-

ствия актов законодательства (СОВАЗ); Казахстан – Анализ регуляторного воздействия (ранее: оценка социально-экономических последствий законов); Белоруссия и Евразийская экономическая комиссия – Оценка регулирующего воздействия; Россия – Оценка регулирующего воздействия, экспертиза, оценка фактического воздействия.

Одним из главных инструментов при принятии управленческого решения нормотворческим органом проекта НПА, затрагивающего предпринимательскую деятельность, является анализ регулятивного воздействия. *Анализ регулятивного воздействия* (далее – АРВ) – согласно Методике проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденный постановлением Правительства КР от 30 сентября 2020 г. №504 – это регламентированный Методикой процесс, включающий процедуры анализа проблем, установления целей регулирования, поиска допустимых вариантов регулирования и определения связанных с ними возможных последствий, выгод и издержек для субъектов предпринимательской деятельности, государства и граждан, обоснования наиболее предпочтительного способа регулирования [3].

В Кыргызской Республике анализ регулятивного воздействия впервые был внедрен в 2007 году, в соответствии с указом Президента КР «О некоторых мерах по оптимизации разрешительно регулятивной системы в КР» от 23 июля 2007 г. №344, было принято постановление Правительства КР от 20 декабря 2007 года №603 «О методике анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства».

Методика устанавливала порядок проведения АРВ и мониторинг эффекта регуляторного применения НПА в развитии бизнес и общественного сектора. С того момента, проекты НПА, регулирующих бизнес процессы подлежат прохождению процедуры АРВ.

Далее, было принято постановление Правительства КР «О методике анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства» от 30 сентября 2014 №559, этим же постановлением признан утратившим силу постановление Правительства КР 20 декабря 2007 года №603. В данной Методике были определены цели, задачи и порядок проведения анализа регулятивного воздействия.

В методике описаны этапы проведения АРВ который состоит из 10 достаточно серьезных действий, создания рабочей группы, порядка взаимодействия уполномоченного органа и органа-разработчика АРВ, взаимодействия рабочей группы АРВ и заинтересованных лиц, консультаций рабочей группы с заинтересованными лицами, и порядка разрешения споров в процессе проведения АРВ.

Что из перечисленного ниже Вы считаете наиболее серьезным препятствием для ведения коммерческой деятельности в Кыргызстане?



Источник: Опрос ОЭСР, 2019 г.

Рис. 1. Выявленные препятствия для ведения коммерческой деятельности в Кыргызстане.

Вместе с положительным аспектом внедрения такой методики, возникли и некоторые проблемы в процессе практической ее реализации. Так, например, не были четко определены случаи, когда проводить АРВ не требуется. Возникали сложности в процессе согласования и утверждения НПА, которые не касались предпринимательской деятельности, но к примеру, бывали случаи, при согласовании проектов НПА, которые не затрагивали предпринимательскую деятельность, но согласно утверждённой методики требовалось проведение АРВ для всех НПА. Такой подход усложнил процесс нормотворчества и увеличил время рассмотрения и принятия разработанных правовых актов. Такая же коллизия возникала в отношении НПА, в которые нужно было внести поправки и дополнения. Такой усложненный процесс вызвал разночтение и толкование методики и более того негативное восприятие АРВ как методического инструмента стимулирования предпринимательской деятельности.

Также регламентированный процесс реализации АРВ проходил со значительными нарушениями, в виду усложнений методики. Так, например, согласно Методике, требовалось создание рабочей группы из юристов, экономистов, финансистов, бизнес-ассоциаций. В действительности же такая рабочая группа не была функциональной и приводило к формализации и не качественной подготовке АРВ.

В целом, по истечении определенного периода реализации АРВ было выявлено Министерством экономики Кыргызской Республики, что при проведении АРВ государственными органами в подавляющем большинстве случаев допускаются следующие нарушения требований, установленные Методикой проведения АРВ [4]: Неправильное определение и описание проблем; Определение корневой проблемы как «отсутствие нормативного правового акта»; не раскрытие масштабов проблем, либо неправильное их определение; отсутствие доказательств либо оснований для государственного вмешательства при решении проблем; отсутствие логической связи между этапами; отсутствие правового, экономического и иных анализов, а также результатов общественных обсуждений для альтернативного варианта регулирования; отражение позиции только государственного органа или государства в целом; отсутствие позитивных и негативных последствий для вариантов регулирования; Отсутствие описаний норм, регулирующих предпринимательскую деятельность, предусмотренные в проекте НПА; отсутствие итогов общественного обсуждения проекта НПА; отсутствие общественного обсуждения проекта АРВ.

В целом, несмотря на некоторые проблемные аспекты, можно отметить, что процесс внедрения и применения АРВ уже привился в нормативно-правовой

среде и имеет свое воздействие на развитие и укрепление бизнес среды в Кыргызской Республике.

Вместе с тем, необходимо отметить некоторые вопросы, которые требуют особого внимания и дополнительного изучения для совершенствования процесса АРВ:

- Квалифицированные кадры для АРВ. Уровень проведения АРВ госорганами остается на не высоком профессиональном плане уровне. Что требует усиления подготовки специалистов в области АРВ, обеспечивая независимость от госоргана.

- Роль руководителя в проведении АРВ. Понимание важности и эффекта качественного АРВ руководителями госорганов и топ-менеджерами. Мотивирование сотрудников, занимающихся АРВ, поощрение обучения и повышения квалификации.

- Нарушение процедур АРВ. Игнорирование АРВ на стадии разработки документа и применение уже после наличия проекта НПА. Такой подход снижает возможность реальной оценки и поощряет подведение анализа под уже определенный контент НПА.

- Формализация подхода к АРВ. Отсутствие понимания важности анализа эффекта от НПА, значительно снижает результат анализа и более того формирует негативное восприятия методики АРВ.

- Безнаказанность. Некачественная работа по АРВ, фиктивность данных и расчетов никак не отражается в последствии на оценке деятельности госоргана и специалистов, которые готовили такой анализ.

Литература:

1. Постановление Правительства КР от 30 сентября 2020 года №504.
2. Вводное руководство по проведению анализа регулирующего воздействия. ОЭСР, 2020г.
3. <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/Supporting-Firm-Creation-and-Growth-through-Business-Development-Services-in-Kyrgyzstan-RUS.pdf>
4. <http://mineconom.gov.kg/ru/direct/5/50>
5. <http://mineconom.gov.kg/ru/direct/5/35>
6. <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/Supporting-Firm-Creation-and-Growth-through-Business-Development-Services-in-Kyrgyzstan-RUS.pdf>
7. https://www.unescap.org/sites/default/files/Strengthening%20competitiveness%20of%20SMEs_final_Russian%20version_Savia_0.pdf
8. Асанбаев Е.Т. Противодействие лжепредпринимательской деятельности: правовые аспекты. / Известия ВУЗов Кыргызстана. 2017. №. 10. С. 117-119.
9. Боконтаева Д.К. Социально-правовые основы предпринимательской деятельности в Кыргызстане. / Известия ВУЗов Кыргызстана. 2017. №. 12. С. 274-277