

Утверждена
постановлением Правительства
Республики Казахстан
от « 18 » апреля 2014 года
№ 380

**Концепция
государственного регулирования предпринимательской
деятельности до 2020 года**

**1. Видение развития государственного регулирования
предпринимательской деятельности в Казахстане**

Настоящая Концепция определяет видение, основные подходы к государственному регулированию предпринимательской деятельности и направлена на обеспечение дальнейшего развития в этом направлении до 2020 года.

Данной Концепцией предполагается до 2020 года создать на постоянной основе централизованную систему публичного анализа регуляторного воздействия действующих и вновь вводимых норм законов и инструментов регулирования экономики и внедрения на его основе согласования нормативных правовых актов объединениями субъектов частного предпринимательства, действующими в сфере принятия данных правовых норм, на основе международного опыта. При этом предусматриваются возможность передачи в бизнес-среду отдельных государственных функций регулирования предпринимательской деятельности с одновременным повышением ответственности предпринимателей за нарушения, повлекшие для потребителей ущерб. Также реализация Концепции предполагает дальнейшее усовершенствование систем управления рисками и внедрение новых принципов взаимоотношений государства и бизнеса, устанавливающих невмешательство в процесс производства и внутреннюю деятельность частных предприятий, и направленность государственного контроля только на качество и безопасность конечного продукта, проработку вопросов институционального усиления общественных организаций защиты прав потребителей, повышение требований к ним, разработку прозрачных механизмов деятельности, повышение информированности потребителей о качестве и безопасности потребляемой продукции.

Анализ регулирования предпринимательской деятельности в Казахстане

Задача создания благоприятной среды для развития частного предпринимательства и прихода инвестиций стоит перед всеми странами бывшего социалистического блока с начала 1990-х годов.

Конец XX века ознаменовался также началом пересмотра систем государственного регулирования в западных странах и развитием существующих подходов и используемых практик. На тот момент не существовало международного опыта эффективного перехода от плановой экономики к рыночной, а также общепринятой практики реформирования регуляторной среды в развитых рыночных экономиках.

В Казахстане система государственного регулирования предпринимательской деятельности выстраивалась в новых рыночных условиях. Первые годы независимости развивалась правовая база, регулирующая отношения частной собственности, гражданского общества и свободы предпринимательства. Проблемы регулирования государственными органами решались по мере их возникновения, путем ввода новых регуляторных инструментов.

В этой связи, предпочтение отдавалось разрешительным инструментам. Разрешения являются самым простым с точки зрения администрирования инструментом, но подвержены наиболее высоким коррупционным рискам. При этом для предпринимателей как субъектов регулирования введение разрешений становилось существенным барьером на входе в рынок. А в условиях наличия сложных и порой неисполнимых требований такой барьер непреодолим для малого бизнеса.

Понимая необходимость ограничения произвольного введения регулирования предпринимательской деятельности государством проведены реформы, направленные на повышение эффективности государственного регулирования.

В 2006 году был принят Закон Республики Казахстан «О частном предпринимательстве», которым было предусмотрено создание экспертных советов при государственных органах. В результате бизнес имеет возможность участвовать в разработке нормативных правовых актов через экспертные советы, созданные при центральных государственных, местных представительных и исполнительных органах.

Также Законом Республики Казахстан «О частном предпринимательстве» были предусмотрены принципы государственной защиты и поддержки частного предпринимательства, критерии определения размерности и многое другое.

В 2007 году был принят Закон Республики Казахстан «О лицензировании», которым были утверждены исчерпывающий перечень видов лицензируемой деятельности и новые принципы лицензирования.

В 2011 году введены принципы «одного окна» на согласование со всеми государственными органами при получении лицензий, «молчание – знак согласия» распространены на все разрешения. Также установлен единый срок выдачи лицензий – 15 рабочих дней, проверки представленного пакета документов на полноту в двухдневный срок, исключено обязательное нотариальное заверение документов.

В 2012 году выдача всех лицензий переведена в электронный формат для разрешений, не связанных с прямым риском для жизни и здоровья граждан, носящих информационный характер, не влияющих на обеспечение безопасности от высоких угроз, введен уведомительный порядок.

Важной реформой государственного контроля и надзора в отношении субъектов предпринимательства стало введение в 2011 году в действие Закона Республики Казахстан «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан», которым устанавливаются единые принципы осуществления контрольной и надзорной деятельности государственных органов.

В целях повышения прозрачности нормотворческой деятельности государственных органов, свободного доступа бизнеса к нормативным правовым актам, а также повышения правовой грамотности внесены поправки, предусматривающие повышение уровня ведомственных актов государственных органов, устанавливающих обязательные требования для бизнеса, до уровня постановлений Правительства Республики Казахстан, указов Президента Республики Казахстан и законов. В реализацию указанной нормы на уровень постановлений Правительства Республики Казахстан поднят 251 нормативный правовой акт.

В 2012 году введен запрет на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства в течение трех лет со дня их государственной регистрации.

В целом итогом проведенных реформ явилось значительное снижение давления контролирующих органов на бизнес.

Кроме того, за последние годы проведены реформы в таких сферах как открытие предприятия, налогообложение, защита инвесторов.

За последнее время в Казахстане были внедрены отдельные элементы анализа регуляторного влияния принимаемых нормативных правовых актов. Так, для обеспечения качества разработки нормативных правовых актов, оценки их влияния на регулируемую сферу и снижения коррупционных рисков была внедрена методика оценки социально-экономических последствий разрабатываемых проектов законодательных актов, которая во многом основана на модели анализа регуляторного воздействия. Законом Республики Казахстан «О частном предпринимательстве» предусмотрена необходимость расчета затрат субъектов частного предпринимательства в связи с введением нормативных правовых актов. Существует механизм правового мониторинга действующих нормативных правовых актов.

Однако на сегодня в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности имеются следующие проблемы:

1) в разрешительной системе – неурегулированность существующей разрешительной системы, неиспользование систем управления рисками в разрешительной практике Казахстана, постоянное неконтролируемое увеличение количества разрешительных документов, сложность разрешительного законодательства, отсутствие ответственности чиновников за негативные последствия по выданным разрешениям, отсутствие эффективной реализации проводимых реформ;

2) государственный контроль и надзор – преобладание выявления нарушений и наказания над профилактикой их совершения и предупреждения; наличие большого количества требований, подлежащих проверке со стороны государства, многие из которых являются неисполнимыми, дублирующимися, устаревшими, противоречивыми, необоснованными; недостаточная реализация систем оценки рисков.

Одним из принципов осуществления государственного контроля и надзора является приоритет предупреждения правонарушения перед наказанием. Однако санкции, применяемые в случае нарушения, чаще являются штрафами, чем предупреждениями, а также повторными проверками.

Высокий процент наложения штрафных санкций указывает на то, что штрафы применяются даже к несущественным нарушениям, несмотря на то, что международная практика идет по пути использования уведомлений о необходимости улучшений.

Такая практика свидетельствует о том, что санкции применяются без какого-либо соотношения с серьезностью нарушений;

3) саморегулирование бизнеса – отсутствие развитой конкуренции в бизнес-среде, которая могла бы стать хорошей основой для саморегулирования, сферы с элементами саморегулирования еще не готовы к полноценному саморегулированию, несовершенство законодательства Республики Казахстан о саморегулируемых организациях;

4) нормотворчество – неэффективность существующей системы анализа регуляторного воздействия в нормотворческой деятельности из-за отсутствия организованной площадки обсуждения, проведения научной экономической экспертизы, в рамках которой осуществляется анализ социально-экономических последствий только проектов законов, неэффективность участия бизнеса в нормотворческом процессе, а также формальный подход государственных органов (разработчиков) к учету мнений бизнес-сообщества;

5) техническое регулирование – множественность существующих нормативных правовых актов и наличие в них отсылочных норм, которые влекут дублирование требований, отсутствие единой базы нормативно-технических документов, а также контроля со стороны государственных органов. Отсутствие единой базы нормативно-технических документов не дает полной, достоверной и своевременной информации заинтересованным лицам, что является административным барьером, и в результате бизнес не имеет возможности оперативно знакомиться с нормативными документами, а также

соблюдать данные требования, что в условиях рыночной экономики тормозит развитие отраслей экономики.

Большую часть из указанных проблем возможно решить путем внедрения анализа регуляторного воздействия вводимых и действующих инструментов регулирования, так как анализ регуляторного воздействия повышает качество государственного регулирования в целом и позволяет оценивать его эффективность, а также предоставляет достаточный инструментарий совершенствования государственного регулирования по всему спектру реализации государственной политики.

Согласно Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858, достижение баланса публичных и частных интересов при осуществлении предпринимательской деятельности путем государственного регулирования предпринимательской деятельности возможно с принятием Предпринимательского кодекса Республики Казахстан, в котором будут закреплены такие базовые принципы государственного регулирования отношений с участием субъектов предпринимательства, как:

1) гарантия свободы частного предпринимательства (разрешено осуществление любых видов деятельности, не запрещенных законодательством Республики Казахстан), обеспечение его защиты и поддержки (принцип свободы частного предпринимательства);

2) равенство всех субъектов предпринимательства на осуществление предпринимательской деятельности (принцип равенства субъектов предпринимательства);

3) гарантия неприкосновенности и защиты собственности субъектов предпринимательства (принцип неприкосновенности собственности);

4) действие субъектов предпринимательства в пределах Конституции Республики Казахстан и принятых в соответствии с ней нормативных правовых актов (принцип законности);

5) стимулирование предпринимательской деятельности, включая поддержку и приоритет развития малого предпринимательства (принцип стимулирования предпринимательской деятельности);

6) участие субъектов предпринимательства в экспертизе проектов нормативных правовых актов, текстов международных договоров и иных обязательств Республики Казахстан, затрагивающих интересы предпринимательства (принцип участия в нормотворчестве).

Таким образом, Предпринимательский кодекс Республики Казахстан будет тем законодательным актом, в котором будут также систематизированы нормы, регулирующие вопросы государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Мировой опыт и сравнительный страновой анализ
сильных и слабых сторон

Анализируя международный опыт, можно выделить три модели, которые в той или иной степени использовались, начиная с конца 80-х годов.

Первая, возможно, самая яркая модель радикальной экономической либерализации, которая привела к большим положительным изменениям и до кризиса 2008 года однозначно оценивалась как успешная. Такая модель была реализована в странах Прибалтики, Восточной Европы и Китае. Существование общественно-политического консенсуса, а в Китае сильной политической воли руководства страны дало возможность органам власти быстро изменить законодательную и регуляторную базу, существенно увеличить приток инвестиций и осуществить переход к быстро развивающейся рыночной экономике. Общей характеристикой этой модели было то, что реформируемые системы были изначально нестабильными, плановая экономика так или иначе рушилась, и с ней существенно падали уровень жизни граждан и экономический потенциал государств. Иными словами, начались изменения, системы стали динамичными. В таких условиях проведение радикальных реформ было оправданным и принесло ожидаемые позитивные результаты.

Вторая модель использовалась в развитых индустриальных странах. Она характеризуется построением механизмов усовершенствования регулирований посредством использования оценок эффективности, снижения издержек, точечных секторальных реформ, построением институциональной системы недопущения неэффективных регулирований. Элементы этой модели начали использоваться с конца 1970-х годов как ответ на экономический кризис. К концу XX века эта модель была кодифицирована документами Организации Экономического Сотрудничества и Развития, Европейского Союза, внутренними законами Соединенных Штатов Америки, многих стран Западной Европы, Австралии и Новой Зеландии. Общей характеристикой этой модели было то, что реформируемые системы были изначально стабильными. Невзирая на кризис, уровень жизни населения резко не падал, жизнеспособность системы отношений и управления не поддавалась сомнению. Иными словами, системы пребывали в состоянии равновесия. В таких условиях не было необходимости в проведении радикальных реформ.

Третья модель фактически не являлась спланированной политикой, а характеризовалась набором полумер, деклараций и отходов от принятых ранее решений. Такая практика в той или иной степени сложилась в большинстве стран бывшего Советского Союза. Органы власти в таких условиях выстраивали правила «под себя», не обращая внимания на возможность исполнения этих правил. Частный бизнес к таким условиям привык, уходя в тень. Бизнес-среда стала непредвиденной для новых игроков и достаточно дорогой. Со временем такая система стала более стабильной. За 20 лет образовалось некоторое равновесие, при котором желание что-то изменить балансируется желанием удержать статус-кво. К сожалению, такое равновесие устанавливается в точке невыгодной ни большинству граждан, ни интересам государства. Реформы, которые срабатывали при первой модели, почти всегда

не работают при их использовании в странах с таким равновесием. Причина этого – отсутствие мотивации их исполнять до логического завершения, как представителями органов власти, так и бизнесом.

Казахстан отличается от большинства стран Содружества Независимых Государств тем, что некоторые радикальные реформы были успешно проведены в первые годы независимости. В этом смысле у Казахстана имеется некоторое сходство со странами Центральной Европы и Китаем. Успех этих реформ, наличие природных богатств привели к росту экономики и благосостояния населения. Вместе с тем, пока рано утверждать, что экономика Казахстана полностью либерализована, а условия для ведения бизнеса сопоставимы с лучшими мировыми образцами.

В сложившихся на сегодня условиях самой подходящей моделью для проведения реформ в Республике Казахстан является вторая модель, опробованная в развитых индустриальных государствах. В отличие от других описанных моделей, эта модель предусматривает формирование целенаправленной государственной политики, ее институциональное обеспечение и последовательное внедрение, в то время как точечные и логически незавершенные реформы не приведут к ожидаемому результату.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности наравне с инвестиционной политикой, политикой развития инфраструктуры и людского капитала, кредитно-финансовой политикой является частью общей политики экономического развития государства.

Так как цели государственного регулирования часто выходят за рамки чисто экономической политики и влияют на безопасность граждан и общества и стабильность государства, к государственному регулированию предпринимательской деятельности следует относиться как к интегральной части всеобщей государственной политики, принимая во внимание все существующие связи и влияния. Политика регулирования предпринимательской деятельности отличается набором используемых инструментов.

Успешная разработка и внедрение сбалансированной государственной политики в развитых индустриальных странах прямо зависели и зависят от некоторых стартовых факторов. К этим факторам относятся в первую очередь управляемость системой органов власти, их эффективность и профессионализм, преемственность политического курса высшего руководства государств, существование развитой системы институтов гражданского общества, действенная система открытой отчетности и подконтрольности органов власти, отсутствие срастания интересов крупного бизнеса и органов власти в отдельных секторах экономики.

В качестве хорошего примера неадекватного внимания этим факторам можно привести опыт некоторых стран в противодействии финансовому и экономическому кризису 2008 года. Само возникновение этого кризиса своими корнями уходит к вопросу недостаточного внимания, которое уделяли власти Соединенных Штатов Америки вопросу срастания интересов крупных

финансовых организаций и их регуляторов в вопросах выдачи ипотечных кредитов. Та же причина срастания интересов банков и их регуляторов привела к финансовому коллапсу Исландии. Плохое состояние экономик Португалии, Греции, Италии после кризиса 2008 года имеет те же корни и связано с неуправляемостью системы органов власти, их неэффективностью и непрофессионализмом. Сложная экологическая ситуация в крупных китайских городах, аварийность на предприятиях и объектах инфраструктуры вызваны отсутствием действенного контроля за деятельностью органов власти и недостаточным развитием институтов гражданского общества.

С другой стороны, страны, где достаточное внимание уделялось всем этим факторам, сумели выстроить достаточно гибкую и конкурентную экономическую среду с адекватной защитой интересов граждан и общества, которая позволила избежать кризиса даже в условиях глобализации экономик. В первую очередь это касается стран северной Европы, Канады и Австралии.

На сегодняшний день к сильным сторонам существующей системы государственного управления и взаимодействия в треугольнике интересов государственной власти, бизнеса и граждан в Республике Казахстан относятся:

1) относительно высокий уровень профессионализма государственных служащих высшего и среднего звена, высокий уровень исполнительной дисциплины в большинстве государственных органов. Такое положение дел является следствием успешного проведения административной реформы в Республике Казахстан и внимания руководства к повышению квалификации государственных служащих. В отличие от других стран Содружества Независимых Государств в Республике Казахстан успешно внедрялись программы обучения будущих государственных служащих.

2) долговременная стабильность и прогнозируемость функционирования системы государственного управления, преемственность политического и административного руководства органами государственного управления;

3) политическая воля руководства государства улучшить предпринимательскую среду и инвестиционную привлекательность, определены планы перевода экономики на инновационный путь развития, постепенный отход от ресурсной модели развития экономики;

4) относительно высокий уровень управляемости деятельностью органов власти, как на центральном, так и региональном уровнях;

5) положительный опыт проведения комплексных реформ и внедрения политики государства в сфере административного управления, автоматизации, внедрения систем управления рисками в отдельных органах государственной власти, проведения инвентаризации разрешительных процедур и требований.

К слабым сторонам существующей на сегодняшний день системы государственного управления и взаимодействия в Республике Казахстан относятся:

1) организационная слабость и малочисленность предпринимательских и профессиональных ассоциаций, ассоциаций граждан по защите прав потребителей, слабый уровень развития институтов гражданского общества и,

как следствие, отсутствие деятельного диалога между такими ассоциациями и органами государственного управления;

2) институциональная заинтересованность отдельных органов власти в расширении их сфер регулирования и контроля;

3) заинтересованность крупного бизнеса в сохранении существующего положения вещей, в том числе сохранения высокого уровня монополизации экономики. Такая заинтересованность в сохранении статус-кво объясняется желанием не допустить конкуренцию для бизнеса и не разрушать установленные связи.

4) недостаточная осведомленность граждан о том, что развитие частного предпринимательства и конкуренции приводит к улучшению качества товаров и обслуживания, снижению их цены, увеличению количества рабочих мест и заработных плат;

5) отсутствие действенных методов мониторинга эффективности деятельности отдельных органов государственной власти, внедрения требований законодательных актов в части соотношения достижения заявленных целей и сопутствующих издержек, практики проведения независимых исследований проблематики государственного управления и регулирования, а также внедрения государственных политик и их эффективности;

6) отсутствие регулярной открытой отчетности отдельных органов власти перед вышестоящими инстанциями по результатам их деятельности.

Для качественной реализации политики государственного регулирования предпринимательской деятельности необходимо четко выстроить ее институциональную часть в соответствии с передовым мировым опытом.

Международная практика показывает, что примерно с начала 1980-х годов вместе с разработкой и внедрением новых требований и процедур регуляторных политик развитые страны начали создавать структуры так называемого регуляторного надзора.

К примеру, в Соединенных Штатах Америки в структуре офиса управления и бюджета (Office of Management and Budget) в 1980 году создан офис информации и регуляторных отношений (US Office of Information and Regulatory Affairs). В 2005 году в Великобритании создан директорат лучшего регулирования (The Better Regulation Executive). Консультативный совет по административным барьерам Нидерландов (Adviescollege Verminderende Administratieve Lasten) был создан в 2000 году. Совет по улучшению регулирования Швеции (Regelradet) был создан в 2008 году и начал действовать в 2009 году. В Германии Национальный совет по контролю норм (Nationaler Normenkollrat) создан в 2006 году. Похожие советы также существуют в Мексике, Австралии, Японии. В некоторых странах функции регуляторного надзора исполняют департаменты министерств. В Дании это Департамент лучшего регулирования Министерства финансов, в Финляндии это Бюро законодательных инспекций Министерства юстиции, во Франции

это Служба качества и упрощения Министерства финансов. В Греции, Бельгии, Ирландии и Корее это департаменты офиса Премьер-Министра. Почти во всех странах Организации Экономического Сотрудничества и Развития, кроме Соединенных Штатов Америки, заключения органа регуляторного надзора носят рекомендательный характер.

В разных странах эти органы в последующем эволюционировали и их приспособляли к эффективной синергии с органами государственного управления. Поэтому, на сегодняшний день, существуют некоторые различия как в задачах, поставленных перед этими органами, функциях которые они исполняют, так и их структуре и месте в системе государственного управления.

Функции таких надзорных органов в разных странах включают:

- 1) предоставление информационной, технической и консультационной поддержки государственным органам-регуляторам и правительствам;
- 2) координацию действий государственных органов регуляторов по вопросам нормотворчества и контроля, надзора за исполнением процедур;
- 3) предоставление политическому руководству государства оценки регулирований или согласование требований и процедур новых и пересматриваемых регулирований;
- 4) выработку предложений по усовершенствованию регулирований, их реформе, анализ проблематики, проведение исследований, изучение отчетности государственных органов, проведение соответствующих консультаций с неправительственными организациями.

Цели и задачи настоящей Концепции

Целью настоящей Концепции является повышение эффективности государственного регулирования предпринимательской деятельности посредством создания сбалансированной системы, при которой регулирование станет предсказуемым, дешевым для бизнеса и будет эффективно в достижении целей и свободно от коррупции.

Достижение указанной цели будет обеспечено посредством поэтапного и системного решения следующих задач:

- 1) переориентация государственного контроля и надзора с выявления и наказания на профилактику и предупреждение;
- 2) создание условий для развития саморегулирования бизнеса;
- 3) совершенствование нормотворчества на основе анализа регуляторного воздействия и публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы бизнеса;
- 4) приведение технического регулирования в соответствие с мировой практикой и интеграционными процессами;
- 5) установление соразмерной ответственности с целью стимулирования законопослушного поведения;

б) повышение уровня защищенности потребителей.

Этапы внедрения политики государственного регулирования предпринимательской деятельности

Предусматривается три основных этапа.

Этап 1 – подготовительный (2014 – 2016 гг.). На этом этапе предусматривается провести следующие мероприятия:

- 1) выстроить систему институционального обеспечения политики;
- 2) полностью реформировать регуляторные инструменты.

Ключевым элементом выстраивания системы институционального обеспечения является определение консультативно-совещательного органа и его места в системе исполнительной власти Республики Казахстан.

Реформирование регуляторных инструментов уже проводится в Республике Казахстан. Для завершения первого этапа необходимо завершить реформирование системы контроля и надзора, разработать и внедрить систему саморегулирования там, где это возможно.

Этап 2 – процедурный (2016 – 2018 гг.). На этом этапе предусматривается провести следующие мероприятия:

- 1) разработать методики, необходимые для проведения анализа регуляторного воздействия;
- 2) ввести в действие процедуры планирования, разработки и пересмотра регулирований, обеспечить проведение диалога с общественными объединениями;
- 3) ввести в действие систему отчетности государственных органов.

На втором этапе будет проводиться работа над разработкой:

- 1) методики анализа регуляторного воздействия;
- 2) порядка подготовки и представления периодических отчетов государственных органов о регуляторной деятельности;
- 3) методики стандартных издержек.

После разработки и апробации соответствующих методик планируется проведение соответствующего обучения государственных служащих. Следует полностью внедрить предусмотренные Концепцией процедуры планирования, разработки и пересмотра регулирований, обеспечить неуклонное соблюдение процедур публичного обсуждения.

На завершающей части второго этапа будет полностью внедрена система периодической отчетности государственных органов о проделанной ими работе по проектированию и пересмотру регулирований.

Этап 3 – завершающий (2018 – 2020 гг.). На этом этапе предусматривается:

- 1) провести анализ исполнения регуляторных функций государственных органов;
- 2) внедрить систему мониторинга эффективности государственной политики;

3) провести настройку институциональной системы, процедур и методологий.

На третьем этапе будет проведен пилотный анализ исполнения регуляторных функций в одном из государственных органов. В результате этого анализа будет проведена доработка соответствующих процедур и методик.

После этого предполагается выбрать по одному государственному органу из каждой сферы государственного управления и регулирования:

- 1) сфера безопасности человека и общества;
- 2) финансовая сфера;
- 3) гуманитарная сфера;
- 4) сфера природных ресурсов.

Проведение анализа исполнения регуляторных функций государственных органов в каждой из этих сфер даст возможность дальнейшей доработки методик и их дальнейшего использования с учетом специфики сфер регулирования.

Процедура анализа исполнения регуляторных функций в дальнейшем будет проведена по всем государственным органам.

Результаты первых анализов исполнения регуляторных функций, как и анализ периодической отчетности государственных органов, и материалы исследований должны использоваться при проведении мониторинга эффективности регуляторной политики и отображаться в соответствующей периодической отчетности консультативно-совещательного органа.

В ходе внедрения всех без исключения предыдущих шагов должны извлекаться уроки и проверяться эффективность процедур и методик. Соответствующие изменения будут разрабатываться консультативно-совещательным органом и внедряться для повышения эффективности государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Ожидаемые результаты от реализации Концепции

От реализации Концепции ожидается повышение эффективности государственного регулирования предпринимательской деятельности посредством:

- 1) создания благоприятного предпринимательского климата путем оптимизации системы государственного регулирования, подтвержденного 45 местом в рейтинге Всемирного Банка «Doing Business»;
- 2) создания условий для развития саморегулирования путем реализации двух пилотных проектов;
- 3) сокращения количества проверок в сфере технического регулирования в отношении пищевой продукции более 20 %;
- 4) обеспечения наблюдаемости системы государственного регулирования путем ведения объективной и достоверной статистики, 100 %

охват автоматизацией систем управления рисками контрольных и надзорных органов, утвержденных совместными приказами с уполномоченным органом по предпринимательству;

5) снижения расходов государственного бюджета, связанных с государственным регулированием предпринимательской деятельности, на 10 %;

6) сокращения операционных издержек бизнеса, связанных с инструментами регулирования, на 10 %.

2. Основные принципы и общие подходы к сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности

Принципами государственного регулирования предпринимательской деятельности являются:

1. Баланс интересов потребителей, бизнеса и государства. Система государственного регулирования предпринимательской деятельности предполагает обеспечение максимально эффективной защиты прав потребителя при минимальной (объективно необходимой) нагрузке на бизнес. В такой системе цели государственного регулирования достигаются наименее затратными методами для бизнеса и бюджета.

2. Обоснованность и эффективность использования регулирований через внедрение обязательных процедур обоснования, согласования и мониторинга эффективности регулирований в достижении заявленных целей.

3. Прозрачность деятельности государственных органов и доступность информации. Принятие общественно значимых решений полагается осуществлять только после общественных слушаний и иных форм диалога с обществом. Любая информация, не ограниченная к использованию и необходимая бизнесу и потребителям, должна быть доступна и по возможности представляться бесплатно.

Нормотворческая деятельность предполагает ее осуществление при активном вовлечении в этот процесс всех заинтересованных лиц на основе использования централизованной системы.

4. Ответственность и справедливость наказания через установление ответственности государственных органов за неисполнение требований государственной политики регулирования предпринимательской деятельности, соответствие уровня наказания уровню нарушения для бизнеса, последовательный отход от карательных мер при выявлении нарушений к профилактике и мотивации исполнять регуляторные требования. Возможность обжаловать действия органов власти в вышестоящих инстанциях и судах.

5. Свобода от коррупции через уменьшение возможностей осуществлять коррупционные действия в сфере государственного регулирования, искоренение таких явлений как конфликт интересов, избирательное

применение права, зависимое от операторов регулирования монопольных и близких к монопольным рынков.

6. Комплексность и эффективность реализации реформ. Эффективность реализации Концепции будет зависеть от решения поставленных задач всеми государственными органами. Отраслевые документы по смежным направлениям реформ должны корреспондироваться с Концепцией. Оценка эффективности реформ должна выражаться в реальном улучшении условий для ведения бизнеса и удовлетворенности потребителя.

Предмет политики государственного регулирования предпринимательской деятельности делится на две основные части:

- 1) необходимые к исполнению требования законодательства;
- 2) инструменты регулирования (регуляторные инструменты).

Необходимость разделения предмета на эти две составляющие части обусловлена существенным различием методов проведения политики в каждом из них.

Требования законодательства – это нормы нормативных правовых актов, предписывающие обязательное поведение, устанавливающие правила, параметры и нормативы.

Требования законодательства являются первичным основанием функционирования любого регулирования. Примерами таких требований являются требования уплаты налогов, других платежей и правила их исчисления, нормативы выбросов отходов производства, требования пожарной безопасности, строительные и санитарно-эпидемиологические правила и гигиенические нормативы, требования технических регламентов Республики Казахстан, Таможенного союза.

Каждое действие органа исполнительной власти по отношению к бизнесу или документ, необходимый для сдачи или предъявления органу власти, основываются на необходимости исполнять требования законодательства и существовании этих конкретных требований.

Политика государственного регулирования предпринимательской деятельности регламентирует жизненный цикл требований законодательства, устанавливает необходимые условия появления новых требований, процедуру их обоснования и согласования, публичного обсуждения, параметры, по которым будет проводиться мониторинг достижения целей, условия и процедуру отмены требований законодательства.

Второй частью предмета политики являются инструменты регулирования, посредством которых обеспечивается исполнение требований законодательства. Инструменты регулирования делятся на четыре группы:

- 1) разрешительные инструменты, включающие лицензии, разрешения заключения, регистрации и прочее;
- 2) инструменты контроля, включающие аудит, проверки, расследования, и связанные с ними предписания и санкции;
- 3) информационные инструменты, включающие представление документов, уведомлений и справок, налоговую, финансовую и другую

отчетность, других документов, декларирование состава продукции, публикацию данных о банкротстве, изменении собственности предприятий и прочее;

4) инструменты саморегулирования. В рамках данной Концепции под системой саморегулирования понимается инструмент регулирования. Кроме того, государство играет ключевую роль в процессе замены инструментов регулирования на саморегулирование и наоборот.

Политика государственного регулирования предпринимательской деятельности регламентирует состав и процедуры применения этих инструментов и их жизненный цикл, устанавливает кодификацию инструментов регулирования, необходимые условия появления новых инструментов, процедуру их обоснования и согласования, публичного обсуждения, устанавливает адекватность выбора применяемых инструментов с использованием результатов анализа рисков и параметры, по которым осуществляется мониторинг достижения целей их использования, условия и процедуру их отмены или замены.

Подходы к реформе государственного регулирования предпринимательской деятельности условно делятся на две группы. Первая группа касается конкретных регулирований и связана с регламентацией их жизненного цикла. Вторая группа имеет общий для всего государственного регулирования предпринимательской деятельности характер.

Первая группа. Постоянно действующая политика государственного регулирования предпринимательской деятельности относительно конкретных требований законодательства и используемых инструментов характеризуется некоторой цикличностью. Жизненный цикл требований законодательства и инструментов их исполнения включает:

- 1) регуляторное планирование;
- 2) проектирование новых регулирований;
- 3) пересмотр регулирований;
- 4) отчетность государственных органов.

Регуляторное планирование. Политика государственного регулирования предпринимательской деятельности регламентирует планирование государственными органами законодательной и иной нормотворческой деятельности, устанавливающей или меняющей требования или инструменты государственного регулирования.

Планы готовятся государственными органами на основании разработанных консультативно-совещательным органом методик, утверждаются руководителями государственных органов и подаются в консультативно-совещательный орган в форме уведомления. После этого планы публикуются государственными органами на официальном интернет-ресурсе государственных органов, в том числе единой централизованной краудсорсинговой системе, содержащей базу нормативных правовых актов и предоставляющей возможность каждому общественному объединению детально и структурированно комментировать, вносить предложения и

обсуждать как действующие нормативные акты, так и проекты нормативных актов. При этом должна быть возможность оценивать комментарии и сортировать их по дате, рейтингу популярности и субъектам комментирования.

Проектирование новых регулирований. Государственные органы разрабатывают проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, устанавливающих новые требования или новое использование инструментов регулирования согласно планам. Они также готовят сопроводительную документацию, разработанную и утвержденную в соответствии с настоящей Концепцией.

При подготовке сопроводительных документов к проектам нормативных правовых актов государственные органы будут доказывать необходимость введения конкретного регулирования. Такие проекты и сопроводительные документы публикуются на официальном интернет-ресурсе государственных органов.

Проверку соблюдения процедур государственными органами при проектировании регулирований, достоверности и полноты обоснования осуществляет консультативно-совещательный орган. В случаях выявления нарушений процедуры или иных разногласий с государственным органом, заключения консультативно-совещательного органа вносятся руководству Правительства Республики Казахстан для рассмотрения.

Пересмотр регулирований. Пересмотр существующих регулирований производится с периодичностью 5-10 лет в соответствии с планами. Государственные органы могут пересматривать существующие регулирования с более высокой периодичностью на основании анализа данных модели стандартных издержек, чрезвычайных ситуаций или обращений граждан и организаций.

Консультативно-совещательный орган инициирует пересмотр существующих регулирований на основании анализа отчетности государственных органов, данных исследований или обращений граждан и организаций.

Органы и лица, обладающие правом законодательной инициативы, инициируют пересмотр существующих регулирований согласно требованиям законодательства Республики Казахстан.

Национальная палата предпринимателей и иные общественные объединения самостоятельно инициируют пересмотр существующих регулирований.

Концепция предусматривает методологию пересмотра существующих регулирований только для государственных органов. В случаях, когда консультативно-совещательный орган инициирует пересмотр существующих регулирований, он подает соответствующее обращение в государственный орган, который осуществляет саму процедуру пересмотра.

В случаях, когда Национальная палата предпринимателей или иные общественные объединения инициируют пересмотр существующих

регулирующих, они готовят соответствующие обоснования и подают их в государственный и консультативно-совещательный орган.

В ходе периодического пересмотра государственные органы в каждом конкретном случае доказывают необходимость существования регулирования, меняют их или отменяют.

Анализ производится на предмет достижения целей регулирования, указанных в первоначальном анализе регуляторного воздействия, утвержденном при проектировании регулирования, посредством существующих требований и инструментов. В таких случаях предусмотрены следующие этапы:

- 1) анализ текста нормативного правового акта и изучение опыта его применения;
- 2) анализ динамики индикаторов эффективности регулирования и их сопоставление с данными анализа регуляторного воздействия;
- 3) анализ динамики издержек бизнеса с использованием модели стандартных издержек и их сопоставление с соответствующими данными анализа регуляторного воздействия;
- 4) подготовка заключения на предмет необходимости изменения регулирования;
- 5) при необходимости подготовка проекта изменений нормативного правового акта и соответствующего обоснования.

В иных случаях (при отсутствии первоначального анализа регуляторного воздействия) анализ осуществляется на основании упрощенной методологии оценки достижения целей (с использованием модели стандартных издержек). В таких случаях предусмотрены следующие этапы:

- 1) анализ текста нормативного правового акта и изучение опыта его применения на предмет ретроспективного определения цели регулирования и используемых регулирований;
- 2) ретроспективное определение индикаторов эффективности регулирования, обоснование их объективности и достоверности;
- 3) измерение прямых информационных издержек бизнеса с использованием модели стандартных издержек;
- 4) подготовка заключения на предмет необходимости изменения регулирования;
- 5) при необходимости подготовка проекта изменений нормативного правового акта и соответствующего обоснования.

В обоих случаях при ужесточении требований и процедур обоснование в обязательном порядке включает анализ регуляторного воздействия.

Материалы пересмотра, анализы и рекомендации публикуются на официальном интернет-ресурсе государственных органов.

Проверку соблюдения процедур анализа государственными органами достоверности и полноты анализа осуществляет консультативно-совещательный орган. В случаях выявления нарушений процедуры или иных разногласий с государственным органом, заключения консультативно-

совещательного органа вносятся руководству Правительства Республики Казахстан для рассмотрения.

Отчетность государственных органов.

Для формирования сводной отчетности государственные органы представляют в консультативно-совещательный орган отчетность, которая включает в себя данные об исполнении планов, показывает динамику индикаторов достижения целей регулирования, издержек регулирования, расходов бюджетных средств. Консультативно-совещательный орган обобщает эти отчеты по всем государственным органам, анализирует их влияние на развитие предпринимательства, указывает на системные недостатки.

Вся отчетность публикуется на официальном интернет-ресурсе государственных органов, в том числе единой централизованной краудсорсинговой системе, для публичного анализа регуляторного воздействия действующих и вновь вводимых регулирований.

Основным инструментом первой группы подходов к реформе государственного регулирования предпринимательской деятельности является анализ регуляторного воздействия.

Анализ регуляторного воздействия является аналитической процедурой сравнения затрат и выгод с учетом потенциальных рисков, связанных с возможным введением нормативных правовых актов, устанавливающих требования, обязательные для исполнения субъектами предпринимательства, а также инструменты и процедуры обеспечения исполнения этих требований. В ходе проведения анализа регуляторного воздействия осуществляется сравнительный анализ затрат и выгод возможных альтернатив вводимому новому требованию, соответствующим инструментам и процедурам обеспечения их исполнения.

Анализ регуляторного воздействия проводится перед принятием государственными органами решений, касающихся вопросов регулирования предпринимательской деятельности.

Главной целью анализа регуляторного воздействия является повышение действенности и эффективности государственной политики через выбор альтернативных подходов регулирования для более точного достижения определенных целей (решения четко определенных проблем).

Задачами анализа регуляторного воздействия являются:

- 1) четкое определение проблемы, которую нужно решить;
- 2) определение альтернативных методов решения проблемы;
- 3) оценка последствий принятия регулирования на решение проблемы и на издержки всех участвующих сторон;
- 4) определение измеримых индикаторов оценки проблемы и достижения целей государственного регулирования.

Результатом внедрения анализа регуляторного воздействия станут:

- 1) возможность принятия оптимального и рационального решения на основании полной и достоверной информации;

2) экономия ресурсов субъектов бизнеса, потребителей и государственного бюджета за счет уменьшения соответствующих издержек;

3) возможность объективно отследить эффективность принятых решений для внесения соответствующих корректив в политику регулирования.

Анализ регуляторного воздействия является инструментом, который можно использовать при принятии любого решения органами власти как национального, так и местного уровней.

Вместе с тем, проведение анализа регуляторного воздействия сопряжено с определенными издержками, как рабочего времени государственных служащих, так и, в некоторых случаях, прямыми издержками бюджетов разных уровней. Кроме того, проведение анализа регуляторного воздействия и его последующее обсуждение перед принятием решений могут существенно снизить скорость их принятия, ограничить гибкость органов власти.

С учетом мирового опыта, Концепцией определены следующие сферы использования анализа регуляторного воздействия в Республике Казахстан:

Первое. Анализ регуляторного воздействия используется исключительно при проектировании решений регуляторного характера, затрагивающих интересы субъектов бизнеса. Решения, затрагивающие интересы субъектов бизнеса, но не меняющие обязательные требования законодательства или инструменты и процедуры их исполнения планируются без использования анализа регуляторного воздействия (государственные инвестиции, субсидии, закупки, и другие). Проекты решений по преодолению последствий аварий, стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций временного действия, даже если они носят регуляторный характер, планируются без использования анализа регуляторного воздействия.

Второе. Анализ регуляторного воздействия используется при планировании проектов законов Республики Казахстан, технических регламентов Таможенного союза, постановлений Правительства Республики Казахстан, решений маслихатов, разрабатываемых акиматами.

Третье. Анализ регуляторного воздействия используется, если сфера действия проекта решения распространяется на более чем 100 субъектов бизнеса вне зависимости от размера издержек.

Четвертое. Анализ регуляторного воздействия используется, если планируемое решение ужесточает требования, усложняет процедуры их исполнения, влечет какой-либо рост издержек, связанных с его исполнением только для субъектов бизнеса.

Пятое. Анализ регуляторного воздействия используется при продлении действия регулирования, если изначально был установлен срок его действия.

Анализ регуляторного воздействия в максимально полном виде предусматривает использование экономического моделирования, иных ресурсозатратных методов сбора и анализа информации. Внедрение такого анализа регуляторного воздействия требует очень высокой квалификации исполнителей, является сложным для понимания лицами без специального

экономического образования, требует использования значительных финансовых ресурсов.

В этой связи, для упрощения анализа регуляторного воздействия предполагается:

1) либерализация требований к измеримости индикаторов существования проблемы, которую необходимо решить, и достижение цели (выгоды) проектируемого регулирования. Для целей либерализации возможно допустить достаточность использования в исключительных случаях четкого описания проблемы без определения цифровых индикаторов.

2) временный отход от использования цифровых индикаторов с рекомендациями к их определению и сбору для будущего использования;

3) регламентация альтернатив проектируемому регулированию. Практика использования анализа регуляторного воздействия в других странах показывает, что полноценный анализ альтернатив проводится не всегда. Особенно на начальных этапах внедрения анализа регуляторного воздействия государственные органы подходят к определению и анализу альтернатив формально. По этой причине необходимо обязать государственные органы рассмотреть существующую ситуацию, возможности усиления контроля за исполнением существующих требований, ответственности за нарушения существующих требований, внедрения элементов саморегулирования либо уведомительного порядка.

4) определение только прямых затрат субъектов бизнеса, связанных с исполнением регуляторных требований (административные затраты на исполнение информационных требований, затраты на работу с проверяющими, затраты на необходимые инвестиции), прямые затраты потребителей, если такие предвидятся (примером может служить поднятие цены на товары или услуги при возможном уменьшении предложения из-за уменьшения конкуренции), прямые затраты бюджета, если такие предвидятся. При внедрении анализа регуляторного воздействия не будет производиться анализ возможных затрат из-за неиспользованных возможностей, иных непрямых затрат.

5) при анализе регуляторного воздействия не будет использоваться анализ приростных эффектов. Выгоды и затраты оцениваются, предполагая полное внедрение и функциональность планируемого регулирования.

6) при анализе регуляторного воздействия не будет использоваться метод экономического моделирования. Анализ будет производиться на основании прямого сопоставления затрат и выгод, проанализированных для каждой альтернативы на основании упрощенной методологии.

7) при внедрении анализа регуляторного воздействия не будет проводиться анализ возможных рисков.

Любое регулирование принимается с целью решения конкретной проблемы, которую по тем или иным причинам не в состоянии решить рыночный механизм.

На сегодняшний день при подготовке нормативных правовых актов и их обосновании государственные органы часто ограничиваются общими формулировками проблем. Это закономерно приводит к невозможности из таких общих формулировок определить целевые группы и индикаторы оценки эффективности принятого решения в последующем.

При подготовке анализа регуляторного воздействия особое внимание предлагается уделять четкому определению проблем, раскрытию их проявлений и причин. Проявления проблем раскрываются посредством цифровых или в исключительных случаях качественных показателей, определяющих это проявление. Такой показатель после принятия регулирования становится индикатором оценки эффективности регулирования.

Этот индикатор также является одним из инструментов определения выгоды проектируемого регулирования. Такими индикаторами, помимо прочих, могут стать уровни загрязнения окружающей среды, количество аварий или происшествий, данные по незаконному обороту товаров и услуг, количество отравлений, травм.

При определении индикаторов определяется круг субъектов, на которых прямо или опосредованно влияет проявление проблемы. Таким кругом субъектов среди прочих могут быть потребители конкретного товара или услуги, жители конкретной территории, работники отдельной отрасли, государство в целом (в случаях, затрагивающих государственную безопасность).

Отдельное внимание предлагается уделять достоверности индикаторов и периодичности их измерений. Достоверность индикаторов зависит от способа их измерения (сбора первичной информации, ее обобщения). В целях проведения анализа регуляторного воздействия, для обеспечения достоверности индикаторов и возможности их повторного замера полагается использовать следующие источники:

- 1) данные органов статистики и налоговых органов;
- 2) данные государственных органов, полученные в процессе обработки отчетности, данных о происшествиях, замеров;
- 3) данные правоохранительных органов;
- 4) данные социологических и иных исследований, проводимых организациями с положительной репутацией.

К обязательным разделам анализа регуляторного воздействия относятся:

- 1) определение проблемы, которую необходимо решить введением регулирования, с указанием цифровых индикаторов ее проявления и четко определенного круга субъектов, на которых влияет эта проблема. Если проблема комплексная, допускается ее разделение на составные части, к каждой из которых определяются цифровой индикатор проявления и круг субъектов.

- 2) определение причин возникновения проблемы с четким указанием всех причинно-следственных связей. При анализе причинно-следственных

связей используются статистические корреляции, иные методы анализа. Особое внимание уделяется описанию неучтенных возможных факторов влияния (экстерналий) на существование проблемы.

3) описание механизмов влияния проектируемого регулирования на причины возникновения проблемы и ее решение;

4) четкое определение бенефициаров (выгодоприобретателей) проектируемого регулирования;

5) определение выгоды от проекта регулирования с проектированием динамики индикаторов, основанных на монетизированной или иной выгоде бенефициаров;

6) описание и анализ механизмов влияния, альтернативных проектируемому регулированию мер, определение соответствующих бенефициаров (выгодоприобретателей), определение выгод от альтернативных мер;

7) определение круга субъектов затрат от введения регулирования. При таком определении необходимо детализировать, какие типы бизнеса понесут затраты (включая региональный, отраслевой, и иные аспекты), и представить приблизительное число субъектов бизнеса, которые понесут затраты. Отдельно необходимо указать иные субъекты, которые понесут прямые или косвенные затраты (включая бюджеты, категории населения);

8) затраты на исполнение проекта регулирования исчисляются для каждой категории отдельно. Затраты исчисляются в монетарной форме или иной цифровой форме в случаях, когда монетарная форма невозможна к использованию. Производится четкий учет трансферных платежей. В исключительных случаях приводятся нецифровые затраты в описательной форме.

Типы затрат для субъектов бизнеса включают:

1) издержки на исполнение информационных обязательств (затраты времени в пересчете на цену человеко-часа);

2) плату за бланки, услуги или пошлины;

3) издержки на необходимое к установке оборудование, его обслуживание;

4) другие инвестиции в основные фонды;

5) издержки на обязательное страхование, если такое вводится;

6) издержки на экспертизы и иные заключения, выдаваемые третьими лицами;

7) издержки на дорогу и ожидания в очередях;

8) плату за курсы повышения квалификации, иные формы обучения;

9) членские взносы, подписки на периодические информационные издания, иные периодические платежи.

Для всех представленных альтернатив проекту регулирования определяется круг субъектов затрат и проводится исчисление соответствующих затрат согласно подходам, представленным выше:

1) сравнительный анализ обобщенных данных выгод и затрат по проекту регулирования и его альтернативам;

2) заключение с рекомендациями по проекту регулирования, необходимыми изменениями баз данных для внедрения индикаторов и рекомендации по периодичности мониторинга эффективности проекта регулирования.

Основаниями для возврата анализа регуляторного воздействия на доработку являются его неполное или недобросовестное исполнение, логические ошибки, допущенные при проведении анализа. Анализ регуляторного воздействия направляется на доработку с четким указанием всех причин и рекомендациями по устранению недостатков.

Анализ регуляторного воздействия возвращается на доработку в случаях:

1) отсутствия одного или более из указанных выше обязательных разделов анализа регуляторного воздействия;

2) отсутствия цифровых индикаторов в определении проблемы, если таковые возможны, или четкого круга субъектов, на которых эта проблема влияет;

3) отсутствия анализа возможных экстерналий;

4) поверхностного или детерминированного анализа механизмов влияния альтернативных мер, их выгод;

5) неполного учета возможных типов затрат;

6) невнимания к двойным или трансферным платежам, периодичности издержек;

7) поверхностного или детерминированного учета затрат для альтернатив проекту регулирования;

8) недостоверности первичной информации, отсутствия соответствующих ссылок.

Детализированная методология проведения анализа регуляторного воздействия с сопутствующими инструкциями, примерами и обучающими пособиями разрабатывается консультативно-совещательным органом с привлечением экспертов, ассоциаций, научных и иных организаций.

Консультативно-совещательный орган разрабатывает программу обучения государственных служащих по использованию методологии анализа регуляторного воздействия.

Для обеспечения прозрачности и публичности проводимой процедуры анализа регуляторного воздействия необходимо использовать единую централизованную систему публичного анализа регуляторного воздействия действующих и вновь вводимых регулирований, содержащую базу нормативных правовых актов и предоставляющую возможность каждому субъекту, участвующему в проведении процедуры анализа регуляторного воздействия, и гражданам вносить самостоятельно в систему документы, детально и структурированно комментировать, вносить предложения и обсуждать как действующие нормативные акты, так и проекты нормативных

актов. При этом должна быть возможность оценивать комментарии и сортировать их по дате, рейтингу популярности и субъектам комментирования.

Вторая группа методов относится к полному комплексу функционирования системы регулирования.

Эти методы включают:

- 1) комплексное реформирование регуляторных инструментов;
- 2) анализ исполнения регуляторных функций;
- 3) отслеживание эффективности государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Комплексное реформирование регуляторных инструментов.

Регуляторные инструменты делятся на четыре категории:

- 1) разрешительные инструменты;
- 2) инструменты контроля и надзора;
- 3) информационные инструменты;
- 4) инструменты саморегулирования.

Для успешного осуществления государственного регулирования предпринимательской деятельности необходимо, чтобы инструменты были упорядочены и соответствовали принципам политики в целом.

Реформа инструментов государственного контроля и надзора заключается в следующем.

В целях дальнейшей оптимизации контрольной деятельности государственных органов предлагаются переход на организацию проверок на основе оценки рисков с учетом отмены плановых проверок субъектов предпринимательства, сокращение требований, подлежащих проверке при осуществлении государственного контроля и надзора, четкая регламентация вопросов осуществления иных форм контроля и внеплановых проверок, полная автоматизация системы управления рисками, исключение дублирования контрольных функций государственных органов.

Также необходимо проработать вопросы применения альтернативных форм контроля и обеспечения безопасности (страхование ответственности, персональные финансовые гарантии, общественный контроль).

Потребуется выявить несвойственные государству контрольные функции, осуществление которых будет более эффективным в конкурентной среде с последующей передачей их в саморегулирование.

Для обеспечения неукоснительного соблюдения требований законов, повышения прозрачности планирования и проведения объективного анализа контрольной и надзорной деятельности государственных органов предлагается осуществить полную автоматизацию систем управления рисками.

По итогам автоматизации будет сформирована база данных, позволяющая получать достоверные данные о проверочной деятельности государственных органов для их последующего анализа и принятия соответствующих решений.

Автоматизация системы оценки рисками будет обеспечивать минимальное участие человека при планировании проверок и сборе данных о их результатах. По итогам автоматизации будет сформирована достоверная база данных о проверочной деятельности государственных органов, которая будет использована для проведения анализа регуляторного воздействия. По данному направлению предлагается автоматизировать систему оценки рисками на стадиях планирования, проведения и завершения проверок.

На стадии планирования проверок отбор субъектов для включения в план проверок будет осуществляться без участия человека на основании критериев оценки рисков, которые будут включены в автоматизированную систему. На стадии проведения проверок в автоматизированном режиме предлагается:

- 1) регистрировать акт о назначении проверки в органах правовой статистики посредством электронного документооборота;
- 2) фиксировать все стадии проверок и осуществлять контроль всех сроков (начало, приостановление, продление, завершение) проверки;
- 3) отражать в системе результаты проверок (в том числе выявленные нарушения).

В результате автоматизации системы управления рисками государственными органами будет обеспечено следующее:

- 1) полное осуществление анализа для постоянного совершенствования оценки рисков, что снизит нагрузку на законопослушных предпринимателей и повысит эффективность государственного контроля и надзора;
- 2) отслеживание процесса от планирования до завершения проверок по каждому проверяемому субъекту;
- 3) способствование исключению коррупционных проявлений со стороны проверяющих;
- 4) выявление «ненужных» требований;
- 5) упрощение процедуры документооборота и увеличение эффективности использования рабочего времени;
- 6) достоверность данных ведомственной отчетности.

В результате автоматизации системы управления рисками будет обеспечена прозрачность контрольной и надзорной деятельности государственных органов.

Пересмотр вопросов соразмерности административных санкций характеру и опасности правонарушений, более четкой дифференциации ответственности субъектов малого, среднего, крупного предпринимательства.

В соответствии с Перспективным планом законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2015 – 2016 годы в 2016 году запланирована разработка проекта Закона Республики Казахстан «О саморегулирующих организациях».

Вместе с тем в действующем законодательстве Казахстана в отдельных отраслях присутствуют элементы саморегулирования.

Как правило, саморегулируемые организации создаются в отраслях, где объединение субъектов осуществляется по профессиональному признаку.

Данное направление является наиболее долгосрочным и напрямую зависит от эффективности реализации всех остальных направлений Концепции.

Следует учитывать, что потребуется серьезный пересмотр законодательства Казахстана. Долгое время оно совершенствовалось в направлении четкой регламентации полномочий должностных лиц и ограничения возможностей для принятия субъективных решений. Большое внимание уделялось вопросам борьбы с коррупцией. Другими словами выстраивалась сбалансированная система государственного регулирования, в которой полномочия государственных служащих подвергались ограничениям, процедуры принятия решений строго формализовывались, ответственность ужесточалась, в том числе сформировано антикоррупционное законодательство. Для внедрения полноценного саморегулирования необходимо провести такую же серьезную работу и в отношении функций, передаваемых саморегулируемым организациям.

Саморегулирование – это комплекс правил, разрабатываемых, легитимно принимаемых и исполняемых субъектами предпринимательства представителями определенной отрасли, вне прямой зависимости от государственного регулирования. Как более широкое понятие, саморегулирование также рассматривается как регулирование, заключающее в себе различные формы совместного регулирования, при котором государство одобряет режим саморегулирования, или саморегулирование и государственное регулирование осуществляются параллельно и взаимодополняют друг друга. Саморегулирование основывается на возможности экономических операторов, социальных партнеров, неправительственных организаций или объединений принимать между собой и для себя общие правила на уровне страны (кодексы профессиональной этики или отраслевые соглашения).

Сферами саморегулирования могут быть профессиональные услуги юристов, врачей, бухгалтеров, аудиторов, агентов по недвижимости, архитекторов. Существуют и другие области саморегулирования: в экологической сфере, рекламной отрасли, поставщиков Интернет-услуг и рекламы алкогольных напитков, печатных средств массовой информации, поставщиков медицинских услуг.

Механизм саморегулирования предусматривает не только разработку правил, которыми руководствуются специалисты отрасли, но и предоставление услуг для отрасли и потребителей включительно с механизмами рассмотрения претензий и разрешения конфликтов.

Отношения между требованиями законодательства и системой саморегулирования могут принимать различные формы:

1) саморегулирование может осуществляться в форме установки комплекса правил в отсутствие регулирования со стороны государства;

2) нормы саморегулирования могут действовать наряду с законодательством, устанавливая более высокие стандарты для отрасли;

3) саморегулирование может заменять действующие государственные нормы, в случае, если отрасль принимает обязательство осуществлять саморегулирование, и нормы государства пересматриваются.

Система саморегулирования может состоять из таких элементов:

1) кодекс чести объединения предпринимателей определенной отрасли включительно с системой санкций за его неисполнение;

2) система введения в профессию, а именно, обучение и подготовка к экзаменам или квалификационным тестам, подготовка экзаменационных материалов и квалификационных тестов и их администрирование;

3) участие в контроле и надзоре, осуществляемых государственным контролирующим органом, а именно, совместными инспекциями, подготовкой контрольных листов, оценкой рисков;

4) разработка рекомендаций по изменению законодательства;

5) рассмотрение жалоб потребителей и членов саморегулируемой организации, разрешение конфликтов, наложение санкций, ведение статистики;

б) иная деятельность по контролю качества в отрасли.

К преимуществам саморегулирования относится то, что оно может заменить обременительное государственное регулирование менее обременительной формой или смягчить негативные аспекты государственного регулирования. Нормы саморегулирования могут быть более гибкими, адаптируемыми к рыночным условиям и стоимости. Специалисты-практики с детальным знанием отрасли могут установить более оптимальные стандарты и эффективней выявлять нарушения.

Преимущества для государства связаны с меньшими затратами и потребностью в кадрах, передачей затрат и нагрузки самим участникам рынка и созданием лучших условий сотрудничества на рынке.

Саморегулирование способствует также расширению сотрудничества и взаимодействия в отрасли, заменяет противоборство отношениями, основанными на сотрудничестве и партнерстве, использует потенциал давления со стороны других предприятий отрасли за соблюдением требований.

С другой стороны, саморегулирование профессиональными и отраслевыми организациями должно уравнивать общественные интересы с частными интересами своих членов, избегать антиконкурентности.

Анализ исполнения регуляторных функций. Анализ исполнения регуляторных функций государственных органов проводится с целью компенсирования институциональной заинтересованности государственных органов сохранять статус-кво при пересмотре регулирований, уменьшения средств государственного бюджета, направляемых на исполнение регуляторных функций, оптимизацию штатного расписания и структуры

управления государственных органов. Анализ исполнения регуляторных функций проводится комиссиями, созданными при государственных органах.

В состав таких комиссий должны входить представители консультативно-совещательного органа; государственного органа, где проводится анализ исполнения регуляторных функций; Национальной палаты предпринимателей; министерств финансов и экономики и бюджетного планирования.

Председателями комиссий назначаются представители консультативно-совещательного органа. Методика проведения анализа исполнения регуляторных функций разрабатывается уполномоченным органом по предпринимательству на основании рекомендаций консультативно-совещательного органа и утверждается Правительством Республики Казахстан.

Консультативно-совещательный орган отвечает за организационное обеспечение работы комиссий.

По результатам анализа исполнения регуляторных функций готовится отчет и рекомендации, которые утверждаются председателем комиссии. Эти документы, как и особое мнение государственного органа, если оно отличается от отчета и рекомендаций комиссии, вносятся руководству Правительства для рассмотрения.

Процедура анализа исполнения регуляторных функций включает:

- 1) анализ документов, устанавливающих функции и ответственность государственного органа;
- 2) анализ сферы регулирования, за которую несет ответственность государственный орган с акцентом на достижение заявленных целей регулирования;
- 3) анализ отчетности государственного органа по пересмотру регулирования;
- 4) пересмотр требований законодательства и соответствующих анализов регуляторного воздействия, анализ использования инструментов регулирования;
- 5) анализ штатного расписания и структуры государственного органа, опрос служащих и руководителей государственного органа с целью оптимизации управления и исполнения вверенной регуляторной функции;
- 6) консультации с руководством государственного органа;
- 7) подготовка отчета и рекомендаций.

Отслеживание эффективности государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Необходимой составной частью любой государственной политики является система мониторинга за ее исполнением. В политике государственного регулирования предпринимательской деятельности необходимо контролировать исполнение процедур и требований государственными органами. Необходимо проводить анализ периодической отчетности государственных органов, диалог с неправительственными

организациями, независимые исследования, отслеживать индикаторы достижения целей регулирования и издержек бизнеса, находящегося под влиянием регулирования.

Должны быть выстроена интегральная система мониторинга и обеспечена институциональная возможность его проведения, регламентированы отношения между регулируемыми государственными органами и структурами, проводящими мониторинг и надзор, установлена ответственность государственных служащих за нарушения, допускаемые при исполнении государственной политики.

Центральным элементом отслеживания эффективности государственного регулирования предпринимательской деятельности являются периодические отчеты консультативно-совещательного органа, в которых обобщаются показатели индикаторов достижения целей регулирования и издержки бизнеса и бюджета с использованием модели стандартных издержек.

Другим элементом такого отслеживания являются периодические адресные и общие исследования, проводимые независимыми организациями. Адресные исследования проводятся по конкретному регулированию, сфере деятельности или отрасли. Общие исследования проводятся по всему спектру регуляторной политики. Примером таких исследований является оценка цены регуляторного или инвестиционного климата государства через социологический опрос предприятий. В таких исследованиях важно, чтобы они проводились периодически и отслеживали динамику показателей.

Консультативно-совещательный орган.

Консультативно-совещательный орган предполагается создать на базе действующей Межведомственной комиссии по вопросам реформы разрешительной под председательством Первого заместителя Премьер-Министра, членами которого будут являться представители государственных органов на уровне вице-министров, национальных ассоциаций предпринимателей, потребителей и других заинтересованных представительских организаций.

Организационную поддержку консультативно-совещательного органа будет осуществлять рабочий орган, функции которого будет исполнять уполномоченный орган по предпринимательству с привлечением независимых экспертов, сотрудников ведомственных и независимых аналитических организаций. Руководителем рабочего органа консультативно-совещательного органа будет заместитель руководителя уполномоченного органа по предпринимательству.

К функциям консультативно-совещательного органа будут отнесены:

- 1) методическое обеспечение работ, связанных с планированием, разработкой и пересмотром нормативных правовых актов, устанавливающих регуляторные требования и инструменты;

- 2) согласование планов государственных органов в части разработки проектов законодательных и иных нормативных правовых актов,

устанавливающих новые требования и инструменты, и пересмотр существующих требований и инструментов;

3) подготовка заключений по исполнению процедур проектирования и пересмотра нормативных правовых актов;

4) проведение предварительного анализа или организация полного анализа сопутствующих документов при проектировании или пересмотре нормативных правовых актов и подготовка соответствующих заключений;

5) анализ периодической отчетности государственных органов и подготовка соответствующих согласований и заключений;

6) разработка соответствующих методик и проведение мониторинга исполнения политики государственного регулирования предпринимательской деятельности;

7) методологическое обеспечение работ и участие в процессе оптимизации ресурсов и структур государственных органов для эффективного исполнения политики государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Также данная Концепция направлена на проведение реформ в следующих приоритетных сферах:

1. Техническое регулирование. Техническое регулирование в Казахстане отличается от мировой практики.

Потребуется проанализировать мировой опыт в целях приведения правоприменительной практики Казахстана в соответствие с ним.

Вместе с тем, техническое регулирование носит зонтиковый характер, когда под одним нормативным правовым актом – техническим регламентом объединяется множество различных требований законодательства с большим количеством отсылочных норм, что влечет дублирование функций государственных органов, в том числе контрольных и надзорных.

Ряд мер в этом направлении уже предусмотрен Программой по техническому регулированию и созданию инфраструктуры качества на 2010 – 2014 годы.

В рамках Концепции дальнейшего реформирования разрешительной системы будут выявлены разрешения, выдаваемые на продукцию. В дальнейшем предлагается отказаться от таких разрешений и регулировать продукцию только инструментами технического регулирования. В свою очередь, техническое регулирование позволяет в существенной степени использовать механизмы саморегулирования бизнеса.

В сфере технического регулирования в конкурентной среде могут осуществляться экспертные работы, написание добровольных стандартов и прочее.

Действующая модель государственного контроля в сфере технического регулирования нацелена на контроль в отношении объекта контроля и не обеспечивает реализацию главных принципов регулирования: предупреждение и пресечение реализации опасной продукции.

Ситуация усугубляется слабой информированностью и низким уровнем грамотности конечных потребителей. В Казахстане деятельность обществ по защите прав потребителей не развита в силу недостаточности ресурсов и законодательно закрепленных инструментов воздействия.

В целях обеспечения безопасности продукции, процессов и предупреждения практики обмана потребителей назрела необходимость в проведении ряда мероприятий, корректирующих существующую систему технического регулирования.

Для фундаментального решения проблемы проверок требуется внедрение комплекса мер, которые будут направлены как на повышение эффективности работы органов государственного контроля, так и защиту законных прав и интересов субъектов частного предпринимательства.

Согласно европейскому опыту предлагается внедрить рыночный надзор, который позволит системно решить существующие проблемы, связанные с безопасностью и качеством конечной продукции на основании четкого разграничения прав, обязанностей и ужесточения ответственности участников рынка.

Тем самым государство сможет передать рынку функцию контроля безопасности, в случае нарушения которой последуют жесткие меры ответственности, вплоть до материального возмещения причиненного ущерба.

Необходимо рассмотреть вопрос создания на государственном уровне информационной системы оповещения об опасной продукции, которая обеспечит своевременный и оперативный обмен данными об опасной продукции в рамках Единого экономического пространства, в перспективе с системой ЕС (RAPEX).

Такая система позволит выстроить эффективную систему мониторинга исполнения требований, установленных в единых Технических регламентах Таможенного союза.

С другой стороны важной гарантией безопасности продукции и альтернативой государственному контролю является страхование гражданской ответственности деятельности участников рынка (органов по сертификации, импортеров, товаропроизводителей и др.) перед потребителями за качество продукции, за вред, причиненный произведенным (реализованным) товаром или оказанными работами, услугами.

Страхование должно осуществляться на случай возникновения имущественной ответственности страхователя перед потребителями за реализацию продукции, не соответствующей техническим регламентам и нормативным техническим документам по стандартизации.

Однако следует учитывать, что страхование ответственности, хотя и является эффективной мерой обеспечения безопасности продукции, повлечет увеличение нагрузки на субъекты предпринимательства.

В этой связи, к внедрению данного инструмента нужно подходить взвешено. Данный вопрос необходимо проработать с точки зрения

соотношения экономического эффекта от страхования и затрат предпринимателей.

Ввиду того, что инструменты технического регулирования позволяют не только защищать рынок от недоброкачественной продукции, но и решают задачи повышения конкурентоспособности отечественной продукции, путем установления требований безопасности и качества, отвечающих международным требованиям, необходима регламентация вопросов стандартизации. Это позволит восполнить имеющиеся пробелы, исключит отрицательные тенденции в стандартизации, появившиеся при реализации реформы технического регулирования, реализовать стратегические интересы государства (обеспечение технологического перевооружения, исполнение государственного заказа, обороноспособности, охрана окружающей среды, социальная защита населения), продвинуть инновационные технологии и повысить энергоэффективность экономики.

В Республике Казахстан все еще преобладает обязательная сертификация тогда как необходимо развитие сертификации на добровольной основе. Добровольная сертификация имеет преимущество над обязательной в связи с расширением понятия «качество». Здесь могут рассматриваться такие требования, которые покупатель считает наиболее значимыми, в то время как в обязательной сертификации существует определенный перечень нормативно установленных эксплуатационных параметров.

В рамках реализации Концепции необходимо принять ряд мер, направленных на развитие саморегулирования бизнеса в части внедрения и более широкого использования добровольной сертификации.

Реализация данных мер позволит снизить административное давление на бизнес путем сокращения номенклатуры объектов, подлежащих обязательной оценке (подтверждению) соответствия, в тех областях, где имеются незначительные риски, при этом сфокусировать инструмент сертификации на потенциально опасной продукции.

Также необходимо внедрить механизм общественного мониторинга, при котором контрольная деятельность государства в отношении качества товаров постепенно будет заменена механизмами рассмотрения жалоб потребителей и независимых экспертиз.

2. Защита прав потребителей. Любые реформы, направленные на улучшение условий ведения бизнеса, должны осуществляться с учетом необходимости сохранения на должном уровне защиты прав и интересов потребителя. При этом под потребителем можно понимать довольно широкий круг субъектов. Так государство является потребителем услуг и товаров бизнеса при государственных закупках, предприниматели являются потребителями услуг государства при получении государственных услуг и так далее.

В Казахстане с 2010 года действует Закон Республики Казахстан «О защите прав потребителей», который определяет правовые, экономические и социальные основы защиты прав потребителей, а также меры по

обеспечению потребителей безопасными и качественными товарами (работами, услугами).

Согласно Закону Республики Казахстан «О защите прав потребителей» защиту прав потребителей осуществляют все государственные органы в пределах своей компетенции.

При этом уполномоченным государственным органом в сфере защиты прав потребителей до ноября 2013 года являлось Агентство Республики Казахстан по защите конкуренции, работа которого была формальной, что обуславливалось отсутствием как законодательных, так и фактических полномочий по принятию мер реагирования на жалобы потребителей, которые зачастую носят многоотраслевой характер.

В итоге в данной сфере возник ряд проблем, к решению которых необходимо подходить комплексно.

В настоящее время к проблемам, существующим в сфере защиты прав потребителей, относятся:

1) недостаточная работа государственных органов по жалобам потребителей. Несмотря на то, что защиту прав потребителей должны осуществлять все государственные органы в пределах своей компетенции, данная функция не реализуется. Государственные органы более заинтересованы в проведении плановых проверок, нежели в реагировании на жалобы потребителей;

2) отсутствие анализа работы центральных государственных и местных исполнительных органов в части выявления и решения проблем в сфере защиты прав потребителей;

3) существующая судебная система не позволяет быстро и оперативно рассматривать дела о защите прав потребителей. В настоящее время бремя доказывания лежит на потребителе как равноправной стороне гражданских правоотношений, а это зачастую приводит к пассивному отношению потребителя при защите своих прав и интересов. При этом наиболее часто обману подвергаются пожилые люди, дети, домохозяйки;

4) слабая работа общественных объединений по защите прав потребителей. В настоящее время общественные объединения потребителей работают разрозненно, не имеют стабильных источников финансирования, полномочий, квалифицированных кадров, а также отсутствует координация их деятельности;

5) устаревшее материально-техническое обеспечение исследований и экспертиз качества и безопасности продукции (экспертных лабораторий) либо отсутствие таковых по отдельным видам исследований;

6) низкий уровень осведомленности и потребительской культуры населения вследствие отсутствия общедоступной информации;

7) наличие множества нарушений прав потребителей в виде обманной рекламы и продажи в сети Интернет, дополнительной оплаты незаказанных услуг, различных нарушений при проведении распродаж, розыгрышей и другое.

Для решения указанных проблем предлагается:

1) определить одним из акцентов работы Агентства Республики Казахстан по защите прав потребителей рассмотрение жалоб потребителей на региональном уровне. Для этого необходимо структурные подразделения Агентства во всех регионах наделить соответствующими полномочиями. Это позволит более оперативно и своевременно реагировать по конкретным фактам причинения вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде, а также повысит доверие со стороны населения к деятельности указанного Агентства.

При этом предполагается рассмотреть вопрос наделения Агентства Республики Казахстан по защите прав потребителей правом досудебного урегулирования конфликтов, вытекающих из нарушений прав потребителей. Так, Агентство могло бы утверждать мировые соглашения между предпринимателями и потребителями, права которых были нарушены.

2) внедрить оценку деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов по реализации функций по защите прав потребителей с ведением соответствующего рейтинга;

3) расширить механизмы самозащиты потребителем своих прав. Например, можно предоставить право фиксировать нарушение его прав посредством видео и фото съемки.

Необходимо внимательно изучить опыт развитых стран в части определения статуса потребителя или отдельных целевых групп (пенсионеры, дети, домохозяйки) как наиболее уязвимых с предоставлением соответствующих преимуществ в судебном процессе, в том числе изучить мировую практику досудебного соглашения, когда стороны принимают компромиссное решение не обращаясь в суд.

4) изучить и адаптировать под условия Казахстана мировой опыт в части возможности оказания различных мер государственной поддержки действующих обществ защиты прав потребителей с целью повышения качества их работы;

5) развивать и поддерживать работу национальных центров исследований и экспертиз качества и безопасности продукции;

6) создать специальный независимый интернет-ресурс, где потребитель будет иметь возможность просмотреть информацию о компании, ее товарных марках, а также предоставляемых товарах (работах, услугах), написать жалобу и соответственно получить ответ непосредственно от компании.

Помимо жалоб, потребители будут иметь возможность комментировать и отдавать предпочтение за тот или иной товар (работу, услугу), что позволит ориентировать потребителей на качество.

Для предпринимателей предлагается добровольная регистрация на сайте, что дает компании возможность отвечать потребителям на жалобы, претензии и отзывы. Такой диалог потребителя и предпринимателя позволит производителям проводить маркетинговые исследования в целях повышения качества товаров (работ, услуг).

При добровольной регистрации на интернет-ресурсе предприниматель присоединяется к Меморандуму о предоставлении качественных товаров (работ, услуг).

7) для повышения уровня правовой грамотности потребителей необходимо широкое освещение в средствах массовой информации и общественных местах (кинотеатры, локальное телевидение, общественный транспорт) политики государства и работы Агентства в этом направлении;

8) выявление обманной рекламы и борьба с ней (особенно в сети Интернет) должны также стать приоритетами работы вновь созданного Агентства и всех других государственных органов по курируемым направлениям.

В итоге такой работы можно получить мультипликативный эффект: выявление несоответствующей продукции, повышение лабораторной дисциплины, рост потребления качественной продукции и обратная связь государства с потребителями.

3. Перечень нормативных правовых актов, посредством которых предполагается реализация Концепции

Реализация Концепции предполагается посредством следующих нормативных правовых актов:

1. Кодекс Республики Казахстан от 30 января 2001 года «Об административных правонарушениях».

2. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах».

3. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года «Об административных процедурах».

4. Закон Республики Казахстан от 9 ноября 2004 года «О техническом регулировании».

5. Закон Республики Казахстан от 31 января 2006 года «О частном предпринимательстве».

6. Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан»;

7. Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года «Об общественных объединениях».
