

УДК 338:242:338.246.025

*Есеналиева Б.Б.,  
д.э.н., доцент  
КНУ имени Жусупа Баласагына  
Кыргызская Республика, Бишкек*

*Сейдахматова С.З.,  
к.э.н., доцент  
АГУПКР  
Кыргызская Республика, Бишкек*

*Esenalieva B.B.,  
Doctor of Economics, Associate Professor  
KNU named after Zhusup Balasagyn  
Kyrgyz Republic, Bishkek*

*Seidakhmatova S.Z.,  
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor  
AGUKR  
Kyrgyz Republic, Bishkek*

**Развитие предпринимательства в Кыргызской Республике в  
условиях совершенствования регуляторной политики**

**The development of the entrepreneurship in the Kyrgyz Republic in the  
context of the improvement of the regulatory policy**

**Аннотация.** В данной статье рассмотрены некоторые аспекты развития предпринимательства в Кыргызской Республике в условиях совершенствования регуляторной политики.

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 жёсткого регулирования, перекладываются на потребителей, которые становятся самым слабым уязвимым звеном системы регулирования бизнеса в стране.

**Ключевые слова:** предпринимательство, эффективные механизмы, органы местного самоуправления, регуляторная политика.

**Annotation.** In this article discusses some aspects of the development of the entrepreneurship in the Kyrgyz Republic in the context of the improvement of the regulatory policy.

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:** entrepreneurship, effective mechanisms, local government bodies, regulatory policy.

Одно из ключевых препятствий для качественного социального и экономического развития страны – это действующая система нормативного и правового регулирования общественных отношений, характеризующаяся избыточностью и постоянным ростом количества и объёма требований, устанавливаемых нормативными и правовыми актами, с одной стороны, и, с другой стороны, отсутствием эффективных механизмов контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере нормативного и правового регулирования, а также, с третьей стороны, отсутствием системной оценки эффективности самого регулирования, которая позволила бы не только ограничивать рост регуляторной нагрузки, но и сокращать её действенным способом до разумного объёма [1].

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 жёсткого регулирования, перекладываются на потребителей, которые становятся самым слабым уязвимым звеном системы регулирования бизнеса в стране.

В современных условиях регуляторная политика реализуется через широкий спектр форм регулирования предпринимательской деятельности в формате создания условий, различного рода допусков на рынок, установление обязательных требований к продукции и процессам, контрольно-надзорных процедур, запретов, ограничений, преференций, разрешений, применения информационных инструментов, а также посредством использования механизмов прогнозной и ретроспективной оценки эффективности такого регулирования (рис.1).

Одним из основных направлений политики развития предпринимательства в Кыргызской Республике должно стать

дерегулирование предпринимательской деятельности посредством облегчения разрешительной системы путём упрощения и сокращения разрешительных документов, выдаваемых на платной основе, и внедрение полной автоматизации процедуры выдачи единого перечня разрешительных документов, включая лицензии и уведомления.



**Рисунок 1. Основные рычаги управления экономикой**

Дальнейшее реформирование регуляторной системы должно осуществляться поэтапно посредством снижения административных барьеров и улучшения бизнес – климата в Кыргызской Республике.

**Таблица 1 - Составляющие эффективной регуляторной политики в Кыргызской Республике\***

|                              | <b>Элементы эффективной регуляторной политики</b>  |
|------------------------------|--|
| <b>Регуляторная политика</b> | 1. Максимально возможное снижение административных барьеров.   |
|                              | 2. Внедрение технических и юридических улучшений:<br>1) правовые эксперименты;<br>2) «регуляторные песочницы» (например: в мире существует 12 реально действующих «песочниц» в странах: Сингапур, Гонконг, Малайзия, Абу – Даби, Япония, Южная Корея, Индонезия, Австралия, Нидерланды, Швейцария, Великобритания), позволяющие апробировать на практике новые виды регулирования или отмены существующих видов регулирования предпринимательской деятельности;<br>3) фиксированные дни вступления актов в законную силу;<br>4) ясный и правильный язык правотворчества;<br>5) «электронное досье» нормативных и правовых актов. |
|                              | 3. Анализ и оценка регулирующего воздействия (Проведение анализа регуляторного воздействия – проведение АРВ нормативных и правовых актов), проводимые законодательной и исполнительной властью (АРВ и ОРВ).  |
|                              | 4. Проведение публичных консультаций с использованием IT-решений.  |
|                              | 5. Построение современных баз и платформ данных в целях монетизации эффектов для бизнеса, граждан, государственных органов и подведомственных организаций.   |

|  |   |
|--|---|
|  | 6. Использование подходов поведенческой экономики.<br>7. Реализация государственно-частного партнёрства в виде кооперации сопричастных лиц – государственных (Правительство, Парламент, Счётная палата, государственные ведомства) и негосударственных (бизнес, некоммерческие организации, объединения граждан). |
|--|---|

\*Источник: по данным [«Рекомендации по регуляторной политике и управлению», [www.regulatory-policy.hse.ru](http://www.regulatory-policy.hse.ru)].

Совершенствование разрешительной системы должно быть направлено на устранение административных барьеров для обеспечения условий развития и эффективного ведения бизнеса в стране. Система государственного контроля и надзора, которая устанавливает запреты и ограничения; осуществляет контроль исполнения обязательных требований (до выпуска на рынок или непосредственно на рынке); налагает санкции за неисполнение требований законодательства, при проведении проверок должна не просто констатировать факты нарушений и применять санкции к субъектам предпринимательства, а предотвращать неблагоприятные происшествия, в целом сокращать число проверок и наказаний (система государственного контроля должна носить не преимущественно карательный характер, а превентивно-профилактический).

В данном направлении улучшения системы контроля и надзора необходимо ввести показатели типа «Показатели мониторинга эффективности государственного контроля и надзора», отвечающие принципам регуляторной политики.



**Рисунок 2. Принципы регуляторной политики**

Предлагаемые нами изменения в контрольной и надзорной сферах будут затрагивать все практические аспекты деятельности государственных органов, действующих в сфере регуляторной системы, по следующим направлениям: 1) реальная институциональная реорганизация государственных контрольных органов; 2) пересмотр действующей законодательной базы (в Кыргызской Республике насчитывается порядка 240 видов лицензионно-разрешительных документов, число которых необходимо, безусловно, сокращать поэтапно); 3) создание информационных систем (ИС) и электронных баз данных (ЭБД) для определения секторов экономики и предприятий с повышенным уровнем риска в стране; 4) внедрение новых форм и методов в процедурах назначения и проведения проверок; 5) организация процесса апелляции и разработка механизма обжалования контрольного процесса в рамках мероприятий по борьбе с коррупцией; 6) активизация работы с предпринимательскими структурами и их объединениями для устранения административных барьеров, а также для установления системы обратной связи и проведения мониторинга работы контрольных органов; 7) координация контрольной деятельности и

исключение дублирующих полномочий различных контролирующих органов.



**Рисунок 3. Комплекс мер, направленных на формирование интегрированной регуляторной политики**

В данном контексте важно принять во внимание тот факт, что многие страны (в том числе и Республика Казахстан, где трижды вводились моратории на проверки субъектов предпринимательства в 2008 году, 2009 году, 2014 году) осуществили реформирование системы государственного контроля и надзора посредством плавного перехода от плановых проверок к организации проверок на основе оценки рисков (новая система оценки рисков угрозы жизни и здоровью населения, окружающей среде или имущественным интересам самого государства) выступает основой для назначения проверок), а также введения в виде альтернативы проверкам возможности страхования ответственности, проведения аудита, экспертиз субъектов предпринимательства, в том числе и негосударственных экспертиз, развитие форм негосударственного контроля, технического аудита, противопожарного аудита и оценки соответствия.

Добросовестные субъекты предпринимательства будут следовать требованиям законодательства, чтобы избежать излишних проверок со стороны контрольно-надзорных органов государства. Новый подход к государственному контролю и надзору переносит акцент контрольной функции от проведения проверок и последующего анализа только

результатов этих проверок на анализа дополнительных источников (критериев). К таким критериям можно отнести: 1) своевременность предоставления отчётов; 2) полнота предоставляемой информации в отчётах; 3) соответствие данных в отчётах реальной действительности; 4) достижение поставленных индикаторов; 5) наличие автоматизированных систем учёта и отчётности; 5) соответствие ведения автоматизированных систем учёта и отчётности; 6) количество и содержание жалоб и предложений потребителей; 7) информация от других государственных органов и общественных объединений.

Так, Закон Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» предусматривает освобождение новых предпринимателей от проверок на три года; сокращение в два раза кратность проверок предпринимателей со стороны санитарно-эпидемиологического надзора; а также в рамках данного законодательства государственные контролирующие органы не вправе проводить внеплановые проверки без подтверждающих сведений и материалов; и должны проводить контрольную проверку в срок до одного дня; внедрение «Цифрового камерального контроля» для сокращения традиционных форм документального контроля (развитие форм цифрового контроля создаст равные конкурентные условия, сократит коррупционные проявления и теневую деятельность, а цифровая прослеживаемость вытеснит с рынка товары неизвестного происхождения с сомнительным качеством) [3].

В начале 2019 года был введён мораторий на проведение проверок субъектов предпринимательства и введена система проверок на основе рисков для выявления компаний с высоким уровнем риска и снижения числа проверок в целом всех субъектов предпринимательства. На официальном портале Министерства экономики Кыргызской Республики по проверкам деятельности субъектов предпринимательства, осуществляемых государственными контролирующими органами [www.proverka.gov.kg](http://www.proverka.gov.kg) внедрён механизм обратной связи с субъектами предпринимательства, с которым работают 10 государственных контролирующих органов, включенных в утверждённый Постановлением Правительства Кыргызской Республики Перечень уполномоченных органов [2].

Также в Кыргызской Республике разработан *реестр* инвестиционных стимулов для улучшения режима стимулирования инвестиционной деятельности и обеспечения прозрачности предоставления различных льгот для инвесторов, который включает 78 фискальных и нефискальных стимулов на двух уровнях государственного управления: республиканском и местных уровнях власти [2], [3].

**Вывод:** Во-первых, для практической реализации и улучшения механизмов регуляторной политики в Кыргызской Республике предлагаем развить (по примеру соседних стран: например, Республики Казахстан) институт бизнес – омбудсмена, который будет обладать (наделён) полномочиями по внесению в уполномоченный орган предложений о пересмотре или отмене регуляторных инструментов государственных

органов в наиболее проблемных для бизнеса страны сферах, а также полноценно реализовывать механизм регуляторной апелляции.

Во-вторых, предлагаем создать современную (обязательно на электронной платформе) базу данных нормативных и правовых актов и нормативно-технических документов, а также обязательных требований, предъявляемых к субъектам предпринимательства, в формате «Реестр обязательных требований в сфере предпринимательства в Кыргызской Республике». Такой Реестр обеспечит прямой доступ для предпринимательских структур, субъектов правоприменительной практики и широкого круга потребителей к НПА в полном объеме:

I. субъекты предпринимательства получают: 1) необходимую информацию о составе, количестве, сроках действия и взаимосвязи всей совокупности требований в отношении субъектов предпринимательства; 2) полную информацию в разрезе отдельных видов предпринимательской деятельности;

II. потребители будут иметь: 1) достаточно простую доступность к информации о действующих требованиях к субъектам предпринимательства; 2) доступность к статистике безопасности в сфере предпринимательской деятельности;

III. субъекты правоприменительной практики получают: 1) хорошее досье на нормативные и правовые акты, содержащие действующие требования к субъектам предпринимательства, для реализации правоприменительной практики в сфере предпринимательской деятельности; 2) актуальные сведения о поднадзорных субъектах, что приведёт к расширению сферы применения эффективного контроля. Доступ к такому Реестру обеспечит условия для функционирования действенной системы общественной оценки существующих и предлагаемых проектов нормативных и правовых актов в сфере предпринимательской деятельности для содействия дальнейшему улучшению регуляторной системы. С применением Реестра регуляторная система становится наблюдаемой и управляемой с уменьшением коррупциогенных инструментов регуляторных процедур (разрешительных и контрольно-надзорных).

В-третьих, изучив опыт зарубежных стран в части введения и использования «регуляторной песочницы», ввести экспериментальный правовой режим в виде механизма «регуляторной песочницы» для апробации новых видов регулирования предпринимательской деятельности на практике или отмены существующих видов регулирования, не соответствующих эффективному регулированию деятельности субъектов предпринимательства в Кыргызской Республике на современном этапе.

#### **Библиографический список источников:**

1. Регуляторика [Электронный ресурс]. – Режим просмотра [www.regulatory-policy.hse.ru](http://www.regulatory-policy.hse.ru).

2. Официальный электронный портал Министерства экономики Кыргызской Республики по проверкам деятельности субъектов



предпринимательства, осуществляемых государственными контролирующими органами. [Электронный ресурс]. – Режим просмотра [www.proverka.kg](http://www.proverka.kg).

3. Закон Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года № 72. (В редакции Законов Кыргызской Республики от 17 октября 2008 года № 231, 30 апреля 2009 года № 144, 30 мая 2011 года № 33, 22 июля 2011 года № 121, 27 мая 2014 года № 79, 29 декабря 2014 года № 170, 14 апреля 2016 года № 41, 6 июня 2017 года № 98, 16 октября 2017 года № 175, 2 августа 2018 года № 81, 29 марта 2019 года № 40, 31 декабря 2019 года № 151, 23 марта 2020 года № 29, 13 мая 2020 года № 54). [Электронный ресурс]. – Режим просмотра [www.cbd.minjust.gov.kg](http://www.cbd.minjust.gov.kg).