Приложение

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | Утверждено  постановлением Правительства Кыргызской Республики от «\_\_\_»\_\_\_\_\_ года №\_\_\_ |

**Концепция создания государственной системы анализа регулятивного воздействия в условиях интеграции Кыргызской Республики в ЕАЭС**

**ВВЕДЕНИЕ**

Анализ регулятивного воздействия (далее - АРВ) является одним из новейших инструментов оптимизации государственного управления, задействованных в подавляющем большинстве стран современного мира, актуальность которого всё более возрастает в условиях новых вызовов и крайней неопределённости в развитии глобальной экономики.

Инструмент АРВ позволяет подойти системно к процессам введения, изменения и отмены правовых норм, и как следствие, обеспечить существенное повышение качества регулирования, предсказуемости и обоснованности возможных изменений в нормативно-правовой базе, регулирующей экономическую деятельность субъектов предпринимательства.

В Кыргызской Республике внедрение инструмента АРВ началось с 2004 года при поддержке международных донорских организаций. К настоящему времени многое удалось сделать, включая формирование необходимой нормативно-правовой базы, которая не только обязывает проводить анализ регулятивного воздействия, но и представляет методику АРВ.

Вместе с тем, фактические результаты демонстрируют, что применение АРВ в Кыргызской Республике более, чем за десятилетний период, не позволило существенно улучшить качество разрабатываемых нормативных правовых актов (НПА), регулирующих сферу предпринимательства. Проекты НПА оказались недостаточно обоснованы в части правового, антикоррупционного анализа и анализа воздействия на конкуренцию. Качество анализа экономических последствий по принимаемым НПА также продолжает оставаться низким.

За все эти годы в Кыргызстане так и не удалось провести количественных оценок по предотвращению избыточных затрат бизнеса или государства в результате применения АРВ к разрабатываемым и действующим НПА.

Отечественные предприниматели пока не верят в инструмент АРВ, как эффективный механизм защиты их интересов.

Вместе с тем, накопленный опыт в применении АРВ к нормативным правовым актам, регулирующим сферу предпринимательства, позволил провести анализ, выявить проблемы, трудности и особенности применения этого инструмента в Кыргызской Республике с учётом международного опыта.

Результаты показали, что совокупность институциональных проблем, дефицит квалифицированных кадров, слабость методологической базы, ограниченность информации, потребность в актуализации нормативных правил и процедур в сфере АРВ требуют сегодня адекватных системных решений для повышения качества применения инструмента АРВ в Кыргызской Республике.

Развитие Кыргызской Республики в интеграционных условиях с ЕАЭС с августа 2015 года является новым вызовом для национальной экономики и субъектов предпринимательства.

Спрос на качественное применение АРВ со стороны государства и бизнеса, с учётом этих новых вызовов, всё более возрастает. Поэтому, актуальность в создании единой государственной системы для повышения качества АРВ очевидна, а с учётом интеграции Кыргызстана в ЕЭАС многократно возрастает, поскольку уровень страновой оценки наднациональных НПА ЕЭК будет иметь определяющее значение для защиты интересов страны в той или иной сфере регулирования бизнес -среды.

Подобные подходы системного управления в сфере АРВ распространены в ряде стран Европы, включая страны ОЭСР. Из стран ЕАЭС наиболее успешный опыт поэтапного создания системы АРВ можно наблюдать в Российской Федерации и Республике Казахстан.

Настоящий документ представляет концептуальные подходы по переходу на системные методы государственного управления в сфере АРВ нормативного - правового регулирования на развитие предпринимательства в условиях интеграции Кыргызской Республики в ЕАЭС.

В документе представлено общее видение по созданию сбалансированной системы АРВ на основе анализа проблем и рекомендаций по их решению в рамках четырёх составляющих управления в сфере АРВ:

(i) институты;

(ii) законодательство;

(iii) кадры;

(iv) доступ к информации.

Данный проект документа разработан по инициативе Министерства экономики Кыргызской Республики при поддержке Технической помощи Азиатского Банка развития, с участием межведомственной группы по вопросам совершенствования процедуры проведения АРВ, созданной Приказом министра от 22 сентября 2016 года № 34.

Проект документа подготовлен для рассмотрения и принятия Правительством решения по вопросу создания единой государственной системы АРВ с учётом интеграции Кыргызской Республики в ЕАЭС.

**I.ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ, ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

Анализ регулятивного воздействия нормативных правовых актов - это инструмент для разработки и оценки социально-экономических последствий вводимого или введённого ранее государственного регулирования.

В самом обобщённом понимании, АРВ – это проверка законодательных инициатив на целесообразность и эффективность.

Анализ регулятивного воздействия позволяет решить следующие основные проблемы:

1. Обеспечить выбор наиболее эффективного варианта решения проблем.

2. Рассчитать выгоды и издержки субъектов предпринимательской деятельности, государства, других заинтересованных лиц.

3. Оценить воздействие регулирования на деловой климат и инвестиционную привлекательность страны.

4. Снизить риски, связанные с введением нового регулирования, и повысить доверие граждан и бизнеса к принимаемым государством решениям.

Инструмент АРВ позволяет учесть позицию предпринимателей при подготовке нормативных документов и исключить уже на стадии разработки те положения, которые могут привести к административным или финансовым обременениям бизнеса или издержкам государства или общества в целом.

В разных странах АРВ может существенно отличаться по охвату (видам оцениваемого регулирования), порядку проведения, методам анализа, а также по терминологии.

В законодательстве Кыргызской Республики используется термин анализ регулятивного воздействия. Методика применения АРВ распространяется на разрабатываемые и действующие нормативные правовые акты, регулирующие сферу предпринимательства.

В международной практике, этот инструмент называется «Regulatory Impact Analysis» (RIA), в российском и в казахстанском законодательстве - это оценка регулирующего воздействия (ОРВ). В Узбекистане этот инструмент носит название СОВАЗ или система оценки воздействия актов законодательства, в Республике Беларусь - оценка эффективности программы (ОЭП), а в Армении – это модель стандартных расходов (МСР). В странах Европейского Союза этот инструмент называется как оценка воздействия/оценка регулирующего воздействия (ОВ/ОРВ) и в ЕАЭС - это ОРВ или оценка регулирующего воздействия.

Мониторинг нормативных правовых актов - это инструмент для наблюдения за имплементацией принятого нормативного правового акта и фиксации прогресса в достижении целей регулирования, заявленных при принятии НПА на основе заранее согласованных индикаторов мониторинга.

Оценка фактического регулятивного воздействия (далее - ОФРВ) нормативных правовых актов - это инструмент, предназначенный для оценки фактических результатов достижения целей регулирования относительно заявленных при принятии НПА. ОФРВ, как правило, проводится по ключевым для бизнеса НПА спустя 3 -5 лет после их принятия. ОФРВ позволяет:

1. Определить и оценить фактические положительные и отрицательные последствия принятия НПА;

2. Выявить в НПА положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджета;

3. Дать рекомендации относительно целесообразности сохранения, изменения или отмены действующего НПА.

**II. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ**

Первый опыт использования АРВ появился в 80-х годах ХХ века. И появился он в странах с развитым законодательством тогда, когда они столкнулись с тем, что вал регуляторных актов настолько возрос, что сами правительства потеряли ориентиры в том, как они соотносятся друг с другом и какие последствия могут повлечь в будущем.

На сегодня инструмент АРВ применяется в очень многих странах мира, практически во всех странах ОЭСР. Именно этой организации принадлежат 10 принципов или 10 вопросов по оценке качества регулирования, которыми так или иначе руководствуются все страны, все правительства, включая Кыргызскую Республику, которые вводят у себя эту практику с теми или иными корректировками.

ОЭСР были сформулированы 10 вопросов, которые отвечают принципам «лучшего регулирования» и могут быть использованы на всех уровнях принятия решений:

1. Правильно ли определена проблема?

2. Доказана ли необходимость государственного вмешательства?

3. Является ли регулирование наилучшей формой государственного вмешательства?

4. Существует ли правовая основа регулирования?

5. На каком уровне (уровнях) должно осуществляться государственное вмешательство?

6. Превосходят ли выгоды от введения регулирования издержки, связанные с таким регулированием?

7. Является ли прозрачным распределение издержек и выгод между различными социальными группами?

8. Является ли регулирование ясным, понятным и приемлемым для объектов регулирования?

9. Имели ли все заинтересованные стороны возможность высказать свое мнение по поводу необходимости регулирования?

10. Каким образом будет достигаться соблюдение регулирующих правил?

При этом, следует отметить отсутствие единой унифицированной модели применения АРВ и, соответственно, каждая страна учитывает свои институциональные, кадровые, социальные, культурные и правовые особенности при проведении процедуры АРВ.

В международной практике во многих странах предусмотрен сначала упрощенный анализ или отсутствие всякого анализа, если решение проблемы не предусматривает каких-то больших затрат и только после этого делается анализ.

По данным ОЭСР выделяется три группы стран по охвату НПА для проведения АРВ:

(i) страны, где процедура ОРВ происходит только в случае принятия нормативного акта, предусматривающего бюджетные расходы — США, Канада;

(ii) страны, где ОРВ происходит при принятии любого регулирующего акта — Нидерланды, Великобритания;

(iii) страны, где жесткая процедура проведения ОРВ не вводится, но декларируются общие принципы, при которых меры регулирующего воздействия вводятся только в случае, когда доказана их целесообразность — Южная Корея, Чехия. В двух странах (Швейцария и Франция) процедуры проведения АРВ закреплены в Конституции.

В Российской Федерации после неудачных попыток в 2003 -2010гг, этот инструмент государственного регулирования быстро стартовал в 2010 году, как оценка регулирующего воздействия. Сегодня там действуют свои методики и законодательная практика, в министерстве экономического развития создан и с 2010 года функционирует целый Департамент ОРВ.

Только за 2015 год еще на предварительной стадии разработки при проведении ОРВ был отклонен фактически каждый второй проект нормативного акта как ухудшающий условия развития экономики России. В результате, было предотвращено на 3,1 тр. руб. избыточных затрат.

В настоящее время, там ведётся ускоренный процесс распространения инструмента ОРВ на региональный и муниципальный уровни. До конца 2017 года в РФ будет введена экспертиза действующих НПА, прошедших ОРВ, как оценка фактического воздействия.

В Казахстане внедрение инструмента анализа и оценки воздействия законопроектов началось с принятия Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» в 1998 году, в котором были закреплены основные принципы проведения экспертизы (антикоррупционная, правовая, лингвистическая, экологическая, финансовая и другая) проектов НПА. Следующим этапом развития АРВ, как системы анализа и оценки НПА, стало утверждение Правил проведения научной экспертизы. В настоящее время система АРВ в Казахстане получила свое подкрепление в недавно принятом законе «О мерах по кардинальному улучшению условий для предпринимательской деятельности».

**III.НАДНАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ОРВ В РАМКАХ ЕАЭС**

Эффективная регуляторная политика объявлена сегодня, как ключевой инструмент евразийской интеграции. Наднациональный инструмент ОРВ в рамках ЕАЭС нацелен на достижение умного и сокращение необоснованного регулирования экономической деятельности субъектов предпринимательства на едином рынке ЕАЭС.

При этом, качество страновых моделей и систем АРВ имеет и будет иметь определяющее значение для формирования эффективной наднациональной модели/системы регулирования ЕЭК. В настоящее время в рамках введения наднационального регулирования внедряются наиболее прогрессивные модели ОРВ с учетом не только международного опыта, но и опыта стран – членов ЕАЭС, включая опыт Кыргызской Республики.

Важным фактором в этом процессе является участие представителей бизнес-сообщества стран Союза, которые уже принимают активное участие в оценке регулирующего воздействия проектов решений ЕЭК. Это позволит снизить риски «шоков нового регулирования» для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на общих рынках Союза.

Сейчас делаются первые шаги по построению наднациональной системы ОРВ в рамках ЕАЭС. Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 31.03.2015 № 25 утверждены Положение о Рабочей группе Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии и состав Рабочей группы. Пунктом 10 Положения о Рабочей группе предусматривается включение в состав Рабочей группы по одному представителю бизнес-сообщества каждого государства-члена ЕАЭС, включая Кыргызскую Республику.

Площадкой для публичных консультаций в ходе ОРВ является правовой портал ЕАЭС, на котором размещаются тексты проектов нормативных актов для их публичного обсуждения, сводки отзывов и принятые тексты нормативных правовых актов.

Процедура ОРВ по проектам решений ЕЭК начала проводиться с 1 апреля 2015 года. С момента начала своей деятельности и до конца 2015 года Рабочая группа Комиссии по проведению ОРВ проектов решений ЕЭК провела 22 заседания. В рамках ОРВ публичное обсуждение прошли 94 проекта решения Комиссии, по которым учтено почти 70%замечаний и рекомендаций от общего количества. Большинство заключений об ОРВ касалось проектов в сферах лекарственных средств и медицинских изделий – 42% (31 проект), 15% (11 проектов) – таможенного регулирования, порядка 8-9% (по 6-7 проектов) – метрологии, техрегулирования, санитарных и ветеринарных мер.

Эти данные свидетельствуют о большой востребованности процедуры ОРВ по проектам решений ЕЭК со стороны бизнес-сообщества стран Союза, а также о конструктивном подходе департаментов-разработчиков к учету предложений, поступающих по итогам публичного обсуждения и в рамках подготовки заключений об ОРВ Рабочей группой ЕЭК.

В соответствии с разделом IX Регламента ЕЭК (Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии») ОРВ проводится в отношении проектов актов ЕЭК, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности.

Для гармонизации с ЕЭК критерия по «охвату НПА для применения АРВ» в Кыргызской Республике рекомендуется тоже проводить АРВ только к тем нормативным актам, которые затрагивают интересы предпринимательства, возможно, охватывая всё более широкое поле нормативных актов на последующих этапах.

Система АРВ в целом является гибкой, так как может существовать в различной степени полноты и охвата, и ее применение в странах Евразийского экономического союза, включая Кыргызстан, должно происходить с учётом институциональных, кадровых, информационных и правовых возможностей и культурных особенностей развития данных стран.

**IV. ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ АРВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Начало внедрению в Кыргызстане инструмента анализа регулятивного воздействия управленческих решений было положено в 2004 году, когда при поддержке международных организаций впервые была предпринята попытка разработать методику АРВ.

Далее, был принят Указ Президента Кыргызской Республики «О некоторых мерах по оптимизации разрешительно-регулятивной системы в Кыргызской Республике», согласно которому Правительству поручалось устранить административные препятствия и ограничения в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности посредством АРВ как процесса пересмотра и оптимизации разрешительной нормативной правовой базы регулирования в данной области.

В декабре, 2007 года была принята Методика анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, которая установила порядок проведения АРВ и мониторинга последствий регулятивного воздействия нормативных правовых актов на развитие предпринимательства и общества.

Министерство экономики Кыргызской Республики стало координирующим государственным институтом, которое, согласно постановлению ПКР №603, обязывало представлять АРВ на вновь разрабатываемые нормативные правовые акты, регулирующие предпринимательскую деятельность.

Затем, в 2008 году был принят Закон КР «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования», в котором АРВ закреплялся как основной инструмент регулирования предпринимательской деятельности и который установил процедуру пересмотра нормативных правовых актов.

Согласно этому Закону была создана межведомственная комиссия, которая была призвана коллегиально оценивать целесообразность сохранения или исключения тех или иных норм регулирования. Причем эта оценка проводилась после представления заинтересованными госорганами АРВ на разработанный нормативный правовой акт.

Постановлением Правительства КР от 12 января №4 был создан Совет по регулятивной реформе при Премьер – министре Кыргызской Республики, деятельность которого была сфокусирована на вопросах согласования и принятии коллегиальных решений по наиболее важным инструментам регулирования бизнес- среды. Деятельность межведомственной комиссии постановлением Правительства КР от 30 марта 2016 года № 164 была прекращена.

Обязательность применения АРВ для НПА, направленных на регулирование предпринимательской деятельности, была закреплена Законом КР «О нормативных правовых актах КР».

Действующая методика о порядке применения АРВ в Кыргызской Республике АРВ была разработана и утверждена в 2014 году. Однако, ее применение не позволило заметно повысить эффективность АРВ в Кыргызской Республике.

Выявились другие системные проблемы, которые напрямую никак не связаны с качеством действующей Методики АРВ, но препятствуют повышению качества проведения АРВ в целом, это:

(i) слабость действующих институтов;

(ii) слабость законодательной базы;

(iii) дефицит кадров;

(iv) ограниченность информации для проведения АРВ нормативных правовых актов, регулирующих сферу предпринимательства.

**V. АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ АРВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ, ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

Анализ ситуации и выявленные проблемы в применении АРВ нормативных правовых актов, регулирующих сферу предпринимательства, представлен по четырём основным компонентам системы государственного управления в этой сфере:

(i) институты;

(ii) законодательство/методологическая база;

(iii) кадры;

(iv) достоверность данных и доступность к информации.

**5.1. Институты**

Слабость институтов АРВ характерно для многих стран, включая такие влияющие факторы, как:

(i) нехватка или отсутствие институциональной и политической поддержки с распределением ответственностей;

(ii) нехватка или отсутствие руководства по применению политики, необходимого для министерств и иных правительственных служб;

(iii) нехватка или отсутствие у отвечающих за политику институтов полномочий и механизмов по ее принудительному исполнению;

(iv) слабый акцент на процессе мониторинга, оценки и отчетности, как посредством направления отзывов, так и посредством поддержания и расширения заинтересованных групп.

В Кыргызской Республике применяется децентрализованный подход при разработке АРВ. Разработку проектов нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, должны проводить органы исполнительной власти и местного самоуправления согласно Методике. Фактически, при разработке проектов нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, органы исполнительной власти на республиканском уровне проводят АРВ, а на местном уровне АРВ не применяется.

При этом, в органах исполнительной власти в условиях дефицита времени и кадров процедуры проведения АРВ к НПА носят формальный характер и фактически рассматривается как дополнительное бремя. Во многих министерствах и ведомствах не проводят реальный анализ и подготовку наиболее обоснованных решений, а просто следуют уже принятым решениям в проекте НПА. При этом, государственные служащие не несут никакой ответственности в случае принятия неэффективного решения и отрицательных последствий для бизнеса, государства или общества в целом.

Задача рабочей группы состоит также в формальной подготовке в надлежащей форме отчета о проведении АРВ и в передаче его на экспертизу в Министерство экономики.

Министерство экономики Кыргызской Республики, являясь уполномоченным органом по АРВ, проводит экспертизу анализа регулятивного воздействия проектов нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, только на соответствие Методике АРВ.

Поэтому, в рамках действующей институциональной модели проведение АРВ в Кыргызской Республике к проектам нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, по сути, носит формальный характер.

В целом, основные проблемы действующих институтов Кыргызской Республики в сфере АРВ сводятся к следующему:

(i) полноценные структурные подразделения в министерствах и ведомствах для проведения АРВ отсутствуют;

(ii) институт по координации политики Правительства Кыргызской Республики по вопросам АРВ представлен отделом всего из 4-х человек в министерстве экономики КР;

(iii) регулярная работа межведомственной Комиссии, созданной в рамках Закона об оптимизации НПА с участием бизнеса и независимых экспертов, прекращена;

(iv) Совет по регулятивной реформе при Премьер – министре Кыргызской Республики функционирует нерегулярно.

(v) нет эффективных механизмов взаимодействия институтов по АРВ между Правительством, Жогорку Кенешеми Национальным Банком Кыргызской Республики;

(vi) не удалось создать, как государственные, таки независимые институты мониторинга и оценки фактического воздействия действующих НПА на развитие предпринимательства;

(vii) институциональные механизмы или «фильтры» для оптимизации действующей базы НПА на основе ОФРВ, регулирующей сферу предпринимательства пока не разработаны;

(viii) взаимодействие институтов АРВ Кыргызской Республики с институтами АРВ ЕЭК пока не установлено;

(ix) действующие институты АРВ не охватывают Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, Национальный Банк Кыргызской Республики и уровень регионов, включая местные органы самоуправления.

Анализ опыта других стран показывает, что слабость институтов АРВ характерна для многих стран.

Она обусловлена следующими факторами:

(i) нехватка или отсутствие институциональной и политической поддержки с распределением ответственностей;

(ii) нехватка или отсутствие руководства по применению политики, необходимого для министерств и иных правительственных служб;

(iii) нехватка или отсутствие у отвечающих за политику институтов полномочий и механизмов по ее принудительному исполнению;

(iv) слабый акцент на процессе мониторинга, оценки и отчетности, как посредством направления отзывов, так и посредством поддержания и расширения заинтересованных групп.

**5.2. Законодательство/методологическая база АРВ**

**Законодательство**

На законодательном уровне вопрос проведения АРВ проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности, закреплен в Законах КР «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности» и «О нормативных правовых актах КР».

Закон КР «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности» (далее – Закон об оптимизации) закрепляет обязательность проведения АРВ проектов нормативных правовых актов, а также единый подход к проведению АРВ. Кроме того, Закон об оптимизации устанавливает процедуру пересмотра и оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности. Такая процедура включает в себя:

- три этапа пересмотра НПА;

-участие представителей бизнес-ассоциаций в рабочих группах по пересмотру НПА, создаваемых отраслевыми ведомствами и органами местного самоуправления (МСУ),

- создание Правительством КР Межведомственной комиссии по проведению оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности (деятельность в 2016 прекращена);

- 5-летнюю периодичность пересмотра НПА.

Вместе с тем, постановлением Правительства КР «О признании утратившими силу некоторых решений Правительства Кыргызской Республики» от 30 марта № 164, принятые в реализацию статьей 5-9 Закона об оптимизации подзаконные акты Правительства КР, признаны утратившими силу .

Согласно поправкам 2014 года к Закону Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», для нормотворческих органов введена процедура мониторинга и оценки эффективности действия принятых ими НПА. При этом, согласно статье 33-1 данного Закона порядок мониторинга и оценки НПА должен устанавливается Правительством КР.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2015 года № 139 утвержден Порядок проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики, который распространяется только на НПА Правительства Кыргызской Республики

Таким образом, можно констатировать, что к настоящему моменту в Кыргызской Республике нормативная правовая база разработки нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность на основе методики АРВ, уже сложилась.

Наряду с этим, в действующей системе НПА по АРВ выявились следующие проблемы:

(i) отсутствие четких критериев для отнесения НПА к акту, регулирующему предпринимательскую деятельность, и подлежащему АРВ;

(ii) недостаточное регулирование процесса общественного обсуждения проектов НПА, подлежащих АРВ и самих АРВ, а также механизма учета/отклонения предложений к проектам НПА,

(iii) действующее законодательство не содержит регламентацию проведения АРВ нормативных актов ЕАЭС, относящихся к регулированию предпринимательской деятельности и являющиеся наднациональными нормативными актами.

Вместе с тем, несмотря на последовательность в развитии нормативно-правовой базы для применения АРВ в Кыргызской Республике, ее применение не позволило заметно повысить эффективность АРВ в Кыргызской Республике. Анализ показал наличие системных проблем, которые препятствуют повышению качества разработки НПА с применением методики АРВ.

**Методология**

По мнению основателя методики АРВ, Скотта Джейкобса, методика или методология АРВ не предполагает какой-то застывшей единой модели или какой-то единой формулы. Это - достаточно творческая и гибкая система. Она включает в себя разные виды оценок: логическую, юридическую, например, на соответствие действующей законодательной системе, экономическую, когда просчитываются последствия для бизнеса или для общества в целом.

В каждом конкретном случае конкретные методы подсчета или оценки воздействия могут отличаться. Самое главное, что последствия, которые просчитываются или прогнозируются с помощью АРВ, оцениваются с точки зрения соотнесения затрат и выгод от введения определенного регулирования как для отдельных социальных групп, которые затрагивает регулирование, так и для общества в целом, причем обязательно с учётом мнения этих групп.

В идеальной системе методика АРВ должна применяться даже не к актам и не к проектам актов, в идеале она должна применяться к анализу какой-либо проблемы, а принятие какого-либо регуляторного акта может рассматриваться лишь как один из путей решения проблемы.

Первая Методика АРВ нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства была принята в Кыргызской Республике в 2007 году . Она установила порядок проведения АРВ и мониторинга последствий регулятивного воздействия нормативных правовых актов на развитие предпринимательства и общества. Исполнительным органам власти, местным государственным администрациям и органам местного самоуправления было предписано руководствоваться Методикой при разработке нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность. Органом, координирующим мониторинг на соответствие Методике проектов нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, стало Министерство экономического развития и торговли Кыргызской Республики.

Этой методикой предписывалось рассматривать только два варианта регулирования:

(i) "оставить все как есть", то есть ничего не принимать;

(ii) дерегулирование или действие рыночных механизмов.

Кроме того, она предполагала подготовку отчета о проведенном АРВ в табличной форме, в которую было включено ограниченное число вопросов. В целом, такой подход не обеспечивал необходимой информацией для принятия обоснованного решения.

Проблемы, выявленные по мере накопления опыта проведения АРВ, обусловили необходимость разработки новой версии методики АРВ (разработана и утверждена в 2014 году), которая была направлена на предоставление разработчикам АРВ более понятного инструмента. В данной методике предписывалось проводить большее число различных анализов, была задана структура аналитической записки.

Вместе с тем, к настоящему времени данная методика не позволяет качественно провести АРВ из – за слабости методологических основ для проведения различных видов анализов.

Действующая Методика проведения АРВ нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства утверждена Постановлением Правительства КР от 30 сентября 2014 года №559. Согласно Закону об оптимизации данная Методика АРВ может быть использована и при проведении АРВ в отношении действующих НПА.

**Основными недостатками данной методики являются:**

(1) Документ по формату и содержанию не несёт методологических рекомендаций, в большей степени он отвечает документу о «порядке» проведения АРВ.

(2) Действующая методическая база не позволяет сделать АРВ в полном объёме, в частности, не проводится экономический анализ, оценка выгод и затрат, анализ конкурентоспособности, антикоррупционный и другие.

(3) В действующей методической базе отсутствуют рекомендации и примеры/кейсы по проведению всех этих видов анализа.

(4) Действующая Методика утверждена в 2014 году, поэтому в ней отсутствуют рекомендации по проведению АРВ к отдельным НПА наднационального уровня в рамках ЕАЭС, которые могут затрагивать интересы отечественного бизнеса.

(6) Действующая Методика АРВ не содержит механизмов проведения общественных консультаций.

**5.3. Кадры**

Низкий кадровый потенциал может свести на нет все попытки внедрения АРВ. Опыт показал, что с 2004 года в Кыргызской Республике этот фактор стал одним из препятствий качественного проведения АРВ.

Сегодня государственные органы понимают, что на пустом месте внедрение АРВ, как эффективного инструмента подготовки качественных НПА просто не может возникнуть. Чтобы АРВ не превратилось в формальность, нужно обучать людей. Если не предпринимать усилий, в частности, по системной подготовке государственных служащих, то АРВ превратится в формальные отписки.

Постановление ПКР от 30 сентября 2014 года № 559 предписывает министерствам, государственному комитету, административным ведомствам, иным государственным органам, органам местного самоуправления организовать работу в центральных аппаратах и подведомственных организациях по изучению Методики АРВ. Однако на практике для этого есть ряд препятствий:

- обучение специалистов госорганов не финансируется из бюджета. Донорские организации не в состоянии постоянно поддерживать такие программы;

- количество тренингов не соответствует потребности, отсутствие устойчивых групп для разработки АРВ приводит к частой смене обученных кадров.

Для справки:

В бюджеты Российской Федерации и Республики Казахстан уже закладываются средства на проведение широкомасштабного обучения госслужащих методикам проведения АРВ.

Выявленные проблемы кадрового потенциала в Кыргызской Республике в сфере АРВ демонстрируют:

1. Сменяемость кадров в министерствах и ведомствах, что затрудняет формирование устойчивой группы, которая проводит АРВ.

2. Подготовленные лица "теряются" после обучения в связи с переходом на другую работу, повышением, увольнением и пр.

3. В госорганах отсутствуют соответствующие требования по проведению АРВ, занесенные во внутренние регламенты, положения, в стандарты и форматы проведения АРВ.

4. Обучения направлены только на разъяснение применения методики АРВ без контроля освоенных знаний.

**5.4.Доступность к информации**

Проведение АРВ требует применения большого объема различной информации - эмпирической и статистической - государственной и ведомственной. Сбор эмпирической информации требует финансирования, имеющаяся статистическая информация не всегда удовлетворят разработчиков. Эти обстоятельства препятствуют проведению качественного экономического анализа, а также оценкам масштаба рассматриваемых проблем. Когда нет достоверных данных, приходится исходить из каких-то умозрительных заключений, что может привести к искажениям результатов АРВ.

Кроме того, отсутствует база данных для АРВ общего доступа, которая должна включать информацию о проводимых и проведенных АРВ, информацию о текущем состоянии каждого проводимого АРВ, возможности заинтересованных сторон, включая бизнес, активно участвовать в процессе подготовки НПА, регулирующих сферу предпринимательства. Отсутствие информационной базы данных препятствует прозрачности проведения АРВ, доступу заинтересованных сторон к аргументации рабочей группы в пользу того или иного решения.

Применение средств информационных технологий (IT), которые предлагают большие возможности в рамках регуляторного взаимодействия между правительством, деловыми кругами и гражданами, могло бы существенно улучшить решение данной проблемы.

Международный опыт демонстрирует сегодня стремительный прорыв в области разработки программного обеспечения для создания и поддержания функционирования информационных баз данных АРВ и специализированных сайтов для размещения результатов проведенных АРВ, регулирующих предпринимательство, с обеспечением обратной связи.

Такая практика принята во многих странах мира. Так, начиная уже с 1999 года, Дания публикует в Интернете отчет об оценке НПА влияния на бизнес. И Правительство Дании требует, чтобы все формы, используемые бизнесом при общении с государственными органами, были доступны через Интернет. В США универсальный электронный сайт, www.business.gov, оказывает практическое содействие бизнесу через систему FAQs (часто задаваемые вопросы). В Мексике введение АРВ также было осуществлено с помощью онлайн-системы, что привело к тому, что в 2004 году 95% АРВ, подготовленных федеральными агентствами для COFEMER, было подано в режиме онлайн.

Анализ проблем доступности к информации для проведения АРВ в Кыргызской Республике сводится к следующему:

1. Выявлен низкий уровень количественных оценок при проведении АРВ из-за дефицита исходных данных для проведения АРВ;

2. Отсутствует широкий доступ для заинтересованных сторон и разработчиков АРВ к информации о текущем статусе АРВ по действующему и планируемому законодательству, нет обратной связи.

**V. ВЫВОДЫ:**

1. В Кыргызской Республике за период 2004 -2016гг. в целом сформирована база для внедрения системных подходов в применении инструмента АРВ по четырём основным компонентам государственного управления:

(i) институты АРВ;

(ii) нормативно-правовая база и методология АРВ;

(iii) кадровый и экспертный потенциал;

(iv) действующие источники информации, включая данные Национального статистического комитета Кыргызской Республики, ведомственные и международные источники данных, иные источники;

2. Проблемы, выявленные в процессе анализа ситуации, продемонстрировали слабые стороны по каждому из компонентов системы АРВ в Кыргызской Республике.

3. Всё более растёт спрос на обоснованные политические решения в сфере регулирования предпринимательства в условиях интеграции Кыргызской Республики в ЕАЭС, учитывая, что регуляторная политика в ЕАЭС объявлена ключевым инструментом евразийской интеграции.

4. Очевидной является потребность в улучшении качества АРВ и актуализации политики с учётом интеграции Кыргызской Республики в ЕАЭС;

5. Нормативное правовое регулирование бизнес – среды с применением инструмента АРВ, это системный и комплексный процесс государственного управления. Поэтому, безотлагательными становятся инициативы по внедрению системных принципов применения АРВ в Кыргызской Республике.

**VI. ЦЕЛЬ:**

Создать государственную систему АРВ, способную обеспечить высокий уровень качества разработки и реализации НПА, c учётом интеграции Кыргызской Республики в ЕАЭС.

**VII. О создании государственной системы АРВ с учётом интеграции Кыргызской Республики в ЕАЭС**

Государственная система АРВ - это совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых четырёх компонентов государственного управления, позволяющих обеспечить высокое качество НПА на всех этапах их жизненного цикла, от разработки до отмены НПА (см. рис.2):

(i) институты;

(ii) законодательство и методологическая база;

(iii) кадры;

(iv) достоверность данных и доступность к информации



Концептуальное видение государственной системы АРВ приведена выше, на рис.1 (упрощённая схема).

Ниже, на рис.2, приведена схема жизненного цикла НПА, состоящая из трёх этапов (блоков).

Этап1. Анализ регулятивного воздействия нормативных правовых актов.

На данном этапе АРВ применяется к анализу какой-либо проблемы, затрагивающей предпринимательскую деятельность, а принятие какого-либо регуляторного акта может рассматриваться лишь как один из путей решения проблемы. Здесь применяется методика АРВ в следующей последовательности:

1. Анализ проблем;

2.Формулирование вариантов решения (на основе предварительного АРВ);

3. Выбор предпочтительного решения;

4. Проектирование реализации НПА.

Этап 2. Мониторинг нормативных правовых актов.

На этом этапе жизненного цикла НПА применяется методика мониторинга промежуточных результатов по имплементации принятого нормативного правового акта с фиксацией прогресса в достижении целей регулирования на основе определенного набора индикаторов мониторинга, и формирования отчёта для принятия решений относительно соответствия полученных результатов указанным целям в ходе реализации НПА.

Этап 3. На данном этапе, спустя 5 лет с момента принятия НПА, применяется инструмент по оценке фактического регулятивного воздействия нормативных правовых актов с соответствующим методическим обеспечением. Этот инструмент предназначен для оценки достижения целей регулирования действующего НПА и его фактического воздействия на бизнес-среду для принятия последующих решений относительно целесообразности сохранения, изменения или отмены данного НПА.



Системный подход в управлении процессом анализа и оценки регулирующего воздействия (АРВ) с охватом НПА на всех этапах жизненного цикла НПА, позволит обеспечить в целом качественный анализ и оценку возможных последствий тех или иных управленческих решений.

Особенность системных методов управления состоит в том, что при нарушении системы или выпадения какого-то элемента (например, слабость кадров или отсутствие методики) можно не получить желаемого результата и прийти к неверному политическому решению.

Практика применения АРВ в условиях интеграции Кыргызской Республики в ЕАЭС должна нарабатываться поэтапно, то есть, предстоит пройти путь от простого к сложному, от создания отдельных элементов к целостной системе.

Учитывая, что государственная система АРВ является управленческой системой, содержание обновлённой политики АРВ целесообразно формировать с учётом приведенных ниже рекомендаций по основным компонентам системы АРВ:

(i) институты;

(ii) законодательство;

(iii) кадровый потенциал и потребность в его повышении для улучшения качестваАРВ;

(iv) доступность и достоверность информации.

**РЕКОМЕНДАЦИИ:**

В данном разделе представлены основные рекомендации, разработанные на основе анализа ситуации и выявления проблем по каждому из четырёх блоков/компонентов государственной системы АРВ, охватывающей все три этапа жизненного цикла НПА, рекомендуемой к рассмотрению Правительством Кыргызской Республики.

**(i). Укрепление институтов АРВ**

Принимая во внимание слабость действующей институциональной модели по организации и проведению АРВ в Кыргызской Республике, для повышения эффективности её функционирования рекомендуются следующие изменения и дополнения:

1. В каждом Министерстве и ведомстве за 2-3 специалистами должны быть закреплены функции по разработке АРВ, мониторингу и оценке фактического воздействия НПА (на всех трёх этапах жизненного цикла НПА, от разработки до утраты юридической силы НПА). Эти специалисты и вновь приступившие к данной работе должны пройти углубленное обучение и сдать экзамены для получения сертификата специалиста АРВ. Их участие в рабочей группе при разработке АРВ для конкретного госоргана является обязательным.

2. Функции Министерства экономики КР, который координирует процесс разработки и реализации политики АРВ, рекомендуется существенно расширить, включая:

–формирование политики развития государственной системы АРВ и механизмов её реализации по всем четырём компонентам системы (институты, законодательство и методология, кадры и доступ к информации);

-разработка и актуализация методического обеспечения проведения АРВ на всех этапах жизненного цикла НПА (АРВ, мониторинг, ОФРВ) остаётся за Министерством экономики КР;

- экспертиза на соответствие требованиям методологиям проведения АРВ, мониторинга и ОФРВ;

-экспертиза на соответствие требованиям Методики публичных консультаций в процессе проведения АРВ, мониторинга и ОФРВ;

- активное применение инструмента АРВ в процессе разработки проектов НПА ЕАЭС для защиты страновых интересов.

3. Поэтому, предлагается существенно укрепить подразделение АРВ в рамках действующей структуры министерства экономики, увеличив штатную численность подразделения вдвое для создания управления АРВ.

4.Повысить роль Совета по регулятивной реформе при Премьер –министре Кыргызской Республики в части согласования и принятия политических решений по важнейшим НПА, к которым применена процедура АРВ. Рекомендуется также расширить состав Совета и привлечь к его работе представителей бизнеса, независимых экспертов по АРВ и принять Положение о регулярном функционировании Совета с учётом взаимодействия с ЕЭК.

5.При поддержке международных донорских организаций создать независимый регуляторный институт (агентство или центр), на базе которого поэтапно могут решаться две важнейших задачи по созданию государственной системы АРВ:

1) Создание базовых основ национальной системы АРВ в условиях интеграции в ЕАЭС, включая такие направления работ, как:

- разработка и внедрение инструмента мониторинга ситуации;

- внедрение инструмента по оценке фактического регуляторного воздействия действующих в течение 5 лет НПА на бизнес – среду (ОФРВ);

- разработка и актуализация методологической базы для проведения АРВ, мониторинга и оценки фактического регулирующего воздействия (ОФРВ) на всех этапах жизненного цикла НПА по запросу Правительства Кыргызской Республики;

- разработка программ обучения и рекомендаций для Правительства по наращиванию потенциала кадров по АРВ на всех этапах жизненного цикла НПА, в том числе, в сфере высшего образования;

2). Вторая задача будет сфокусирована на проведении независимого АРВ по запросам Правительства на наиболее сложные и спорные НПА по регулированию сферы предпринимательства и предоставление рекомендаций Правительству Кыргызской Республики.

***Комментарий:***

*Переход к созданию независимых регуляторных органов АРВ, по мнению ОЭСР, дает большой потенциал для улучшения регуляторной политики. Сейчас многие страны-члены ОЭСР и другие перешли к независимым регуляторным институтам, создавая отдельные агентства, независимые от политической системы, которым передаются полномочия по реализации отдельных политик в сфере АРВ.*

*Независимые консультативные/координационные агентства АРВ обладают полномочиями давать Правительству рекомендации по отдельным регуляторным актам.*

**(ii) Совершенствование законодательства и методологической базы**

В рамках формирования государственной системы АРВ в Кыргызской Республике на первом этапе рекомендуется систематизировать НПА в данной сфере, путем объединения Закона о НПА и Закона об оптимизации в единый НПА, содержащий систематизированное изложение правовых предписаний, направленных на регулирование процедур проведения АРВ, мониторинга и ОФРВ.

В целях усиления позиций Кыргызской Республики при принятии решений в ЕАЭС рекомендуется включить в законодательство Кыргызской Республики требование о необходимости проведения АРВ проектов нормативных актов ЕАЭС, которые могут оказать влияние на предпринимательскую деятельность.

**Сферы, объекты применения АРВ и заинтересованные стороны**

В Кыргызской Республике проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование предпринимательской деятельности, подлежат анализу регулятивного воздействия в соответствии с методикой, утвержденной Правительством .

Предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на получение прибыли лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке . Предпринимательство (предпринимательская деятельность) представляет собой инициативную, самостоятельную экономическую деятельность физических и юридических лиц, осуществляемую от своего имени за счет собственных или заемных средств, на свой риск и под свою имущественную ответственность, направленную на получение прибыли.

Таким образом, объектом проведения АРВ являются все проекты НПА, которые в той или иной степени изменяют существующий порядок использования предпринимателями собственных или заемных средств и уровень риска для предпринимательской деятельности, имущественную ответственность предпринимателей и условия, влияющие на размеры получаемой ими прибыли.

Субъектами предпринимательства являются физические и юридические лица, зарегистрированные в установленном законом порядке и осуществляющие на свой риск и под свою имущественную ответственность не запрещенную законодательством деятельность с целью извлечения прибыли вне зависимости от их организационно-правовых форм и форм собственности.

Заинтересованными сторонами при проведении АРВ являются:

- субъекты предпринимательства, интересы которых в той или иной мере затронет предлагаемое регулирование;

- граждане (население), организации неправительственного сектора, интересы или сферу деятельности которых в той или иной мере затронет предлагаемое регулирование;

- министерства, государственные комитеты, административные ведомства, иные государственные органы, органы местного самоуправления, сфера деятельности которых в той или иной мере затрагивает субъектов предпринимательства.

**Схемы проведения АРВ для НПА**

Для снижения необоснованной нагрузки на разработчиков АРВ вводится следующая схема проведения АРВ в зависимости от особенностей проблемы, либо самого проекта НПА:

1. Предварительный АРВ – первичный «фильтр», начало работы над проблемой, принятие решения (надо/не надо регулирование/разработка НПА).

Содержание работы по предварительному АРВ сводится к подготовке краткого документа с ответами на следующие вопросы:

(i) проблема, которую призвано решить будущее регулирование;

(ii) цели будущего регулирования;

(iii) основные меры предполагаемого регулирования;

(iv) альтернативные варианты решения проблемы;

(v) предварительная оценка последствий для каждого для каждого из вариантов.

2. Частичный АРВ, который допускает сокращение объема действий при проведении АРВ и предписывает подготовку отчета в табличной форме в виде ответов на определенные вопросы и формулирование общего суждения о полученных выводах и предложенной регуляции.

3. Полный АРВ, который требует провести полноформатное АРВ и подготовку отчета по АРВ (аналитической записки) в форме текстового документа по заданной структуре.

Критерием проведения полного АРВ являются наличие хотя бы одного из следующих условий:

(1) возникновение дополнительных затрат бюджета, которые необходимы для обеспечения деятельности государственного органа для выполнения предложенного НПА в связи с предполагаемым ростом штатного числа специалистов и возникновением капитальных затрат;

(2) недостижение консенсуса среди заинтересованных сторон относительно предпочтительного способа регулирования;

(3) ситуация, при которой после процедуры рассмотрения НПА в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики проект НПА претерпевает принципиальные изменения, влияющие на интересы заинтересованных сторон.

Во всех других случаях, когда ни одно из этих условий не выполняются, может выполняться частичный вариант АРВ.

Решение о проведении АРВ в полном или частичном варианте должен принимать уполномоченный координирующий орган (Министерство экономики КР) на основании информации, представленной инициатором НПА.

Решение о целесообразности/нецелесообразности проведения повторного АРВ после процедуры рассмотрения проекта НПА в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики и внесения в него принципиальных изменений, влияющих на интересы заинтересованных сторон, принимает уполномоченный координирующий орган на основании информации, представленной инициатором НПА.

АРВ проводится разработчиком проекта НПА. Результатом проведения АРВ являются аналитическая записка в форме, которая зависит от варианта проведения АРВ (полного или частичного), и проект НПА, который отражает наиболее предпочтительный вариант государственного регулирования общественных отношений.

АРВ для проектов решений местных государственных администраций и органов местного самоуправления должны проводиться по упрощенной схеме (частичный вариант).

***Для справки:***

*В Нидерландах и некоторых других странах также используется ступенчатый процесс проведения АРВ («скрининг-тест»): сначала проводится предварительный АРВ, по результатам которого органы, занимающиеся вопросами реформы регулирования, принимают решение о том, следует ли в данном случае делать полный АРВ, и какие критерии надлежит применить в отношении соответствующего предложения о регулировании.*

**Исключения НПА для проведения АРВ:**

Не следует проводить АРВ в случаях, когда рассматриваются:

1. Проекты НПА о ратификации, присоединении и утверждении международных договоров;

2. Проекты НПА не вводящих нового регулирования предпринимательской деятельности, в том числе, связанных с выполнением международных договоров и не предусматривающих нового регулирования предпринимательской деятельности;

3. Проекты НПА предусматривающие правоотношения между государственными органами, ОМСУ и субъектами предпринимательства на добровольной основе;

4. Проекты НПА срочного характера, направленные на введение государственного регулирования на срок не более чем 90 календарных дней, и не предусматривающего продление;

5. Проекты НПА, предусматривающие ответственность за административное нарушение, уголовную ответственность.

6. Признанные в установленном законом порядке проекты НПА по отмене незаконных или неконституционных НПА;

7. Проекты НПА, направленные на устранение коллизий и противоречий (по согласованию с уполномоченным государственным органом);

8. Проекты НПА, направленные на упрощение существующих требований и процедур (по согласованию с уполномоченным государственным органом);

9. Проекты НПА, направленные на сокращение административных затрат для предпринимателей;

10. Направленные на принятие концепций, стратегий, программ, планов действий, других аналогичных документов.

Рекомендации по повышению качества методологии АРВ в Кыргызской Республике сводятся к следующему:

1) Актуализировать действующую Методику АРВ (2014 г);

2) Подготовить специальные методические рекомендации по проведению экономического, правового, антикоррупционного анализов и анализа конкурентоспособности;

3) Подготовить Руководство с пошаговой последовательностью проведения АРВ со ссылками на эти методики и с примерами для разработчиков АРВ;

4) Утвердить данный пакет Приказом министерства или постановлением Правительства, который целесообразно унифицировать для всех разработчиков АРВ в Кыргызской Республике.

АРВ должен учитывать позицию предпринимателей при подготовке проектов НПА и исключить уже на стадии разработки те положения, которые могут привести к необоснованным административным или финансовым обременениям бизнеса или издержкам государства или общества в целом.

**Комментарий:**

Опыт стран-членов ОЭСР предлагает все чаще использовать количественные подходы в дополнение к качественным методам (опросы и т. д.) для анализа разрабатываемых и оценки действующих НПА.

Одним из самых первых методов измерения масштабов административного бремени является Модель стандартных издержек (МСИ), разработанная в Голландии.

**(III). Рекомендации по наращиванию потенциала кадров в сфере АРВ:**

1. Предлагается отказаться от массового обучения специалистов госорганов.

2. Необходимо перейти к обучению отобранных специалистов госорганов.

3. Провести отбор специалистов по сформулированным критериям отбора (создать базу данных);

4. Согласовать программы обучения и методологию обучения;

5. Согласовать механизм, подтверждающий полученные знания (возможно экзамен) и соответствующий документ, возможно свидетельство или сертификат) и ввести эти требования в регламенты;

6. Ввести требования об обязательном участии таких специалистов при разработке АРВ в госорганах (изменить регулирование проведения АРВ и внутренние регламенты и положения госорганов);

7. Определить источник финансирования для обучения специалистов;

8. Все специалисты должны пройти углубленное обучение на выбранной «площадке» и целесообразно сдать экзамены для получения свидетельства (сертификата) специалиста АРВ.

**(IV). Рекомендации по улучшению доступа к информации**

Создание доступных источников информации для разработчиков АРВ создаст необходимый информационный базис для улучшения качества АРВ. Это потребует создания информационной системы АРВ Кыргызской Республики, которая должна обеспечивать потребности разработчиков АРВ, соответствовать в основных компонентах лучшим мировым образцам аналогичных систем.

Поэтому, рекомендуется:

1. На первом этапе разработать и запустить специализированный портал по АРВ в Министерстве экономики Кыргызской Республики, используя опыт РФ и других стран, который позволит в режиме on-line усилить консультативный процесс и принимать участие в обсуждениях НПА всех заинтересованных сторон и отслеживать статус НПА, к которым был применён АРВ;

2. На втором этапе при поддержке международных донорских и других партнёрских организаций на базе Министерства экономики Кыргызской Республики создать единую и регулярно обновляемую информационную систему АРВ, охватывающую все три этапа жизненного цикла НПА, в которую могут быть интегрированы, как статистические показатели, наиболее часто используемые при проведении АРВ, так и результаты АРВ по проведенным НПА в сфере регулирования предпринимательства по тем или иным направлениям.

В частности, для разработки Информационной системы АРВ необходимо будет:

- обеспечить создание базы данных информационной системы АРВ, которая включает:

- базу НПА, регулирующих проведение АРВ в Кыргызской Республике.

- информацию о статусе проводимого АРВ, а также средства для on-line обсуждения;

- информацию о результатах мониторинга принятого НПА

- информацию о результатах оценки фактического регулятивного воздействия НПА.

- статистические показатели, наиболее часто используемые при проведении АРВ, так и результаты АРВ по проведенным НПА в сфере регулирования предпринимательства по тем или иным направлениям.

3.На третьем этапе рекомендуется интегрировать информационную базу данных АРВ Министерства экономики Кыргызской Республики с Единым государственным порталом правовой информации, который может быть создан на базе Министерства юстиции Кыргызской Республики. Такой портал может стать единым источником опубликования планов законопроектных работ, проектов нормативных правовых актов, АРВ и принятых нормативных правовых актов. Технические требования каждого из реестров будут соответствовать поставленным задачам. Реестр отчетов АРВ и проектов нормативных правовых актов будут также служить в качестве электронной платформы консультаций с заинтересованными сторонами и инструментом электронного документооборота в рамках межведомственного согласования проектов НПА.

**VIII. ПУБЛИЧНЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ**

Важным элементом создания государственной системы АРВ должен стать институт по проведению публичных консультаций с заинтересованными сторонами, которые позволяют выявить позиции заинтересованных сторон, сделать процесс рассмотрения проекта нормативного акта прозрачным, обеспечить свободное заявление и возможность учета данных позиций.

В действующей Методике Кыргызской Республики по применению АРВ обозначено, что НПА и АРВ к этим документам должны размещаться на общественное обсуждение. Однако, фактически, эта законодательная норма в силу слабости институтов и иных объективных причин пока не соблюдается.

Площадкой для публичных консультаций в ходе АРВ при формировании государственной системы АРВ может стать специализированный сайт АРВ, созданный в Министерстве экономики Кыргызской Республикидля размещения информации о разработке проектов нормативных правовых актов и результатов их публичного обсуждения, на котором могут размещаться тексты проектов актов для их публичного обсуждения, сводки отзывов и принятые тексты нормативных правовых актов.

Конечные цели проведения публичных обсуждений – это качественное улучшение и совершенствование нормативного правового регулирования, основывающееся на учете мнения заинтересованных лиц, оценке их выгод и издержек, формирование доверительного отношения к государству и государственному аппарату и повышение прозрачности в государственном управлении, оптимизация уровня государственного вмешательства в экономику (в том числе сокращение административных и иных барьеров).

Институт публичных обсуждений проекта нормативного правового акта является одним из наиболее эффективных и результативных инструментов в практике государственного управления. Организация и проведение публичных обсуждений позволяют быстро получить информацию от заинтересованных групп об их отношении к нормативно-правовому регулированию, а также количественные данные об издержках и выгодах нормативных правовых актов.

Было бы целесообразно, если бы министерства и ведомства, начиная разрабатывать АРВ, вовлекали представителей бизнеса уже на ранних стадиях, с момента разработки АРВ и до момента вынесения НПА с результатами АРВ на общественное обсуждение.

**Основные рекомендации сводятся к следующему:**

1. На основе опыта других стран разработать и внедрить методику по форматам, процедурам и содержанию публичных консультаций в процессе проведения АРВ.

2. Функцию экспертизы проведения публичных консультаций возложить на государственный институт по разработке и реализации политики АРВ (Министерство экономики КР).