

А.Е. Асенова¹, С.Б. Байзаков¹, А.Р. Ойнаров¹,
А.А. Тулепбекова

¹Институт экономических исследований,
г. Астана, Казахстан

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНТРОЛЬНОЙ И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация. Представлены практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию контрольной и надзорной деятельности государственных органов в Республике Казахстан. Проведен анализ деятельности контрольно-надзорных органов в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Показана динамика проверочных мероприятий госорганов субъектов предпринимательства. Выполнен анализ результатов моратория на проведение проверок субъектов предпринимательства. Выявлены некоторые проблемы в системе управления рисками. Предложены новые подходы к системе оценки рисков и налагаемых санкций с целью определения соотношения размера санкций к степени нарушения. Проанализирован международный опыт в контрольно-надзорной сфере страхования ответственности предпринимателя, общественного контроля и финансовых гарантий. Рассмотрены условия с целью слияния административных, разрешительных и контрольных функций для регулируемых сфер деятельности.

Ключевые слова: государственный контроль, надзор, государственное регулирование, предпринимательство.



Түйіндеме. Мақалада Қазақстан Республикасында мемлекеттік органдардың бақылау және қадағалау қызметін одан әрі жетілдіру бойынша практикалық ұсынымдар көрсетілген. Кәсіпкерлік қызметті мемлекеттік реттеу саласындағы бақылау-қадағалау органдарының қызметіне талдау жүргізілген. Бақылау-қадағалау органдары қызметінің негізгі көрсеткіштері анықталған. Мемлекеттік органдардың кәсіпкерлік субъектілерін тексеру шараларының динамикасы көрсетілген. Кәсіпкерлік субъектілерін тексеруге жарияланған мораторидің нәтижелеріне талдау жасалған. Тәуекелдіктерді басқару жүйесіндегі кейбір проблемалар қарастырылған, тәуекелдіктерді бағалау жүйесінің жаңа тәсілдері ұсынылған. Бұзушылық дәреже-

сіне санкциялар өлшемінің қатынасын анықтау мақсатында салынатын санкцияларға талдау жүргізілген. Бақылау және қадағалау саласындағы халықаралық тәжірибеге талдау берілген, атап айтқанда кәсіпкердің жауапкершілігін сақтандыру, қоғамдық бақылау, қаржылық кепілдіктер сияқты балама түрлері бойынша. Реттелуші қызмет салалары үшін әкімшіліктік, рұқсат берушілік және бақылау функцияларын біріктіру шарттары қарастырылған.

Түйінді сөздер: мемлекеттік бақылау, қадағалау, мемлекеттік реттеу, кәсіпкерлік.



Abstract. The practical recommendations for further improvement of control and monitoring of activities of the state bodies in the Republic of Kazakhstan were represented in the paper. It was carried out the analysis of activities of regulatory bodies in the field of state regulation of business activity. The main indicators of activity of regulatory bodies - supervisory authorities were determined. The dynamic of verification activities of the state bodies of business subjects was shown. The analysis of the results of moratorium on inspection of businesses was carried out. Some problems in the system of risk management were considered and new approaches to the system of risk management were offered. The analysis of the sanctions imposed was held in order to identify the ratio of sanction sizes to the extent of the violation. The analysis of international experience in supervisory sphere was held, in particular on such alternative types of control as insurance of entrepreneur responsibility, public control, financial guarantees. The conditions for the merger of administrative, licensing and control functions for regulated fields of activity were reviewed.

Key words: state control, supervision, state regulation, entrepreneurship.

Введение

Одним из основных вопросов управления в экономике является государственное регулирование видов экономической деятельности. В соответствии со ст. 80 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан (далее – ПК) целями государственного регулирования предпринимательства являются обеспечение безопасности производимых и реализуемых субъектом предпринимательства товаров, работ, услуг для жизни и здоровья людей, защиты их законных интересов, безопасности для окружающей среды, национальной безопасности Республики Казахстан, защиты имущественных интересов государства. При этом государственное регулирование осуществляется посредством

установления требований, обязательных для исполнения субъектами предпринимательства, а также с использованием регуляторных инструментов, под которыми понимаются способы воздействия в отношении субъектов предпринимательства, в том числе разрешения и уведомления, определяемые в соответствии с Законом Республики Казахстан "О разрешениях и уведомлениях"; сферы деятельности субъектов предпринимательства, в которых осуществляется государственный контроль и надзор в соответствии с ПК; информационные инструменты, предусмотренные законодательством Республики Казахстан.

В нынешних условиях экономическая политика должна проводиться при условии соблюдения баланса интересов всех заинтересованных групп, а именно: государства, бизнеса, населения. Поэтому на сегодня наметился переход к принципу "умного" регулирования, предусматривающего построение комплексной системы принятия экономических решений, исходя из интересов всего общества, снятие административных барьеров и принятие простых решений [1].

Цель работы – выработка рекомендаций по совершенствованию контрольной и надзорной деятельности государственных органов в Республике Казахстан. В результате неоправданно высокой степени усмотрения должностных лиц при проведении проверок, в частности, исполнения ранее выданного предписания, складывается ситуация непрерывного проведения проверок по следующему циклу: выявление нарушения – выдача предписания – проверка исполнения предписаний и выявление новых нарушений и т.д.

Меры, предпринимаемые сегодня Правительством Республики Казахстан по совершенствованию контрольной и надзорной деятельности государственных органов, направлены на ограничение роли государства на основе внедрения новых подходов к организации и проведению проверок. Так, в отдельных сферах (пожарная безопасность, налоговое администрирование) введены камеральный контроль, аудит или страхование в качестве альтернативы проверкам. Кардинальный пересмотр формата проведения проверок позволит сократить количество тре-

бований к предпринимателям более чем на 30 %.

Согласно Указу Президента Казахстана в период со 2 апреля 2014 г. до 1 января 2015 г. в стране действовал мораторий на проведение проверок субъектов малого и среднего предпринимательства. В результате удельный вес проверок субъектов малого и среднего предпринимательства в общем количестве проверок снизился в 2 раза (по данным Комитета по статистике МНЭ РК). Существенно изменилась структура проводимых проверок в отношении к группам риска. Так, за 9 мес. 2014 г. удельный вес проверок с высокой группой риска составил 38,2 % (при 18,7 % за соответствующий период прошлого года). То есть введение моратория позволило государственным органам увеличить более чем в 2 раза удельный вес проверок в высокой группе риска.

Удельный вес проверок со средней группой риска снизился и составил 18,2 % (при 23,5 % за 9 мес. 2013 г.), с незначительной группой риска – 43,6 % (при 57,8 % за 9 мес. 2013 г.). Положительными результатами моратория можно считать рост количества зарегистрированных субъектов МСП (за апрель-сентябрь 2014 г. на 57741 ед.). Рост численности занятых в МСП (только за 3 мес. действия моратория на проверку увеличения численности занятых превысило среднегодовые темпы роста за последние 9 лет) на 4,6 %. Значительный рост выпуска продукции субъектами МСП (за первое полугодие 2014 г. увеличение на 37,8 %).

С 1 января 2015 г. полностью отменены плановые проверки, поэтому они проводились только в первой половине 2015 г. и только в отношении субъектов, не являющихся субъектами частного предпринимательства. Фактически в отношении предпринимателей в первом полугодии 2015 г. проведены внеплановые проверки по жалобам и обращениям юридических и физических лиц. Со второго полугодия 2015 г. проверки на основании новых систем управления рисками проводятся только в тех сферах, где они разработаны, и только в отношении потенциальных нарушителей.

В отношении административных нарушений существует

диспропорция, связанная с тем, что для отдельных правонарушений установлены неоправданно высокие санкции, а для других – относительно низкие. И не всегда такая дифференциация связана с разной степенью общественной опасности. Проблема несоответствия высокого размера штрафа степени административного нарушения обусловлена тем, что контрольно-надзорными органами вольно трактуются требования к степени грубости нарушения. В ряде случаев размер штрафа (иного наказания) не зависит от степени грубости нарушения (одинаковый штраф могут назначать как за грубые нарушения, так и за незначительные). Достичь соотношения размера санкций к степени нарушения возможно при проведении детального анализа показателей по нарушениям требований по всему перечню разрешений, установленных Законом РК "О разрешениях и уведомлениях". Данное обстоятельство приводит к тому, что может назначаться как необоснованно суровое наказание, так и незначительное наказание без соблюдения обязательных требований в будущем. Это создает дополнительные нагрузки для предпринимателя. Осуществление нового подхода к организации государственного контроля в части проверок, отказ от плановых проверок существенно изменили условия проведения проверочной деятельности государственными органами в отношении субъектов предпринимательства. В этой связи актуальным становится решение следующих задач:

- выработка новых подходов к системе оценки рисков, которую должны внедрить в своей работе контрольно-надзорные органы в связи с отменой плановых проверок и введением особого порядка контроля и выборочного контроля;
- анализ принимаемой государственными органами системы оценки рисков (СОП) на базе утвержденной методики формирования государственными органами системы оценки рисков;
- оценка действующей системы государственного контроля с точки зрения правового урегулирования данной сферы государственного управления.

Фундаментальные теоретические исследования данной проблематики проводились Б.С. Курмангалиевым [2] и С.К. Шо-

катаевым [3]. Институт экономических исследований занимается изучением вопросов совершенствования государственного регулирования предпринимательской деятельности в Казахстане.

Методами исследования, использованными при подготовке работы, являются: качественный анализ нормативно-правовых актов в сфере регулирования предпринимательской деятельности; качественный анализ доступной ведомственной информации по вопросам контроля, надзора и разрешительной системы; консультации с экспертами, включая представителей НПО и государственных структур.

Результаты исследований. Государственный контроль и надзор в Казахстане осуществляется в соответствии с Предпринимательским кодексом (ПК) Республики Казахстан, который предусматривает, общие положения и принципы проведения контроля, права и обязанности проверяемых и проверяющих, виды проверок и сферы деятельности субъектов предпринимательства, в которых возможен государственный контроль и надзор, условия проведения иных форм контроля и надзора, содержит нормы, обязывающие органы контроля и надзора осуществлять проверки на основании системы оценки рисков и другие процедурные вопросы.

Следует отметить, что в 2014 г. были внесены существенные изменения в части отмены плановых проверок и применения новых подходов к осуществлению контроля с разработкой новых систем оценки рисков, разрабатываемых на основании единой методики. До 2015 г. система оценки рисков (СОР) применялась для плановых проверок, и отбор субъектов проводился на основе балльной системы, который рассчитывался по результатам предыдущих проверок. Все субъекты контроля в зависимости от набранных баллов распределялись по 3-м степеням (высокая, средняя и незначительная) риска и проверялись планово с соответствующей кратностью (1 раз – в год, 1 раз – в 3 года, 1 раз – в 5 лет). Таким образом, несмотря на отсутствие нарушений, субъект контроля все равно подвергался плановой проверке, но только с меньшей кратностью (1 раз – в 3 года или 1 раз – в 5 лет). С 2015 г. плановые проверки заменены особым

порядком проведения проверок и выборочными проверками. При этом особому порядку контроля подлежат только субъекты высокой степени по 7 сферам, указанным в ст. 141 ПК¹. Данные виды проверок также будут проводиться с применением СОР. Кардинальным отличием СОР 2015 г. от прежней системы оценки рисков является то, что проверке могут подлежать только субъекты, отнесенные к высокой степени риска. При этом регулирующий государственный орган путем мониторинга и анализа будет точно выявлять "нарушителей" и только потом осуществлять проверку, что снизит нагрузку на законопослушных предпринимателей. Из этого следует, что:

1. Часть субъектов контроля сразу же освобождаются от проверок, так как не отнесены к высокой степени риска. К таким отнесены субъекты с незначительной степенью риска в зависимости от сложности объекта, масштабов и количественных данных. Например:

- субъекты с количеством работников менее 250 чел. (при контроле в области трудового законодательства);
- площадью менее 200 га и 3000 га для орошаемых земель (при контроле в сфере земельных отношений);
- общежития и гостиницы вместимостью менее 100 чел., организации питания площадью менее 1500 м² (при контроле в сфере пожарной безопасности);
- парикмахерские, косметологические объекты, гостиницы, мотели, кемпинги, общежития, вахтовые поселки, бассейны,

Предпринимательский кодекс. Ст. 141. Распределение проверяемых субъектов (объектов) по группам. Особый порядок проведения проверок применяется при осуществлении контроля и надзора в отношении субъектов, отнесенных к высокой степени риска, в следующих сферах государственного контроля и надзора: (1) в области радиационной безопасности населения; (2) в области атомной энергии; (3) в области пожарной безопасности; (4) за соблюдением установленных правил обращения и функционирования взрывчатых и ядовитых веществ, радиоактивных материалов и веществ; (5) в области оборота ядов, вооружения, военной техники и отдельных видов оружия, взрывчатых и пиротехнических веществ и изделий с их применением; (6) в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения; (7) в области промышленной безопасности.

бани, сауны, прачечные, химчистки (при контроле в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения).

2. Субъект, отнесенный к высокой степени риска в случае соблюдения требований по мониторингу, проводимому госорганом (своевременное и полное предоставление отчетности, своевременная выплата налогов и других платежей, отсутствие подтвержденных жалоб, положительные результаты прежних проверок), может вообще не попасть в список проверок. В результате новый подход позволяет государственному органу (инспектору) проводить всесторонний анализ всей имеющейся у него информации о предпринимателе и проводить проверки только в отношении субъектов, требующих повышенного контроля. В целом новый подход подразумевает разделение государственного контроля и надзора на 4 группы.

К *первой* группе отнесены сферы регулирования наиболее опасных видов деятельности, в отношении которых определен особый порядок проведения проверок (на основании СОП), внеплановые проверки и иные формы контроля и надзора. Сферы, в которых сохраняется особый порядок, четко определены в абзаце втором п. 2 ст. 141 ПК.

Ко *второй* группе отнесены сферы деятельности, в которых будут точно проверяться только "нарушители" на основании мониторинга посредством выборочных проверок (на основании СОП), а также внеплановые проверки и иные формы контроля и надзора.

К *третьей* группе отнесены сферы, в которых достаточным является проведение внеплановых проверок и только на основании обоснованных жалоб, в том числе физических и юридических лиц, чьи права были нарушены. Для этого были пересмотрены основания внеплановых проверок, определенных в п. 3 ст. 144 ПК в части исключения таких оснований, как инициативное обращение проверяемого субъекта о проведении проверки его деятельности, реорганизация и изменение наименования проверяемого субъекта.

К *четвертой* группе отнесены сферы, в которых государство имеет возможность осуществлять регулирование посред-

ством других инструментов (инструменты поддержки в виде субсидирования, выделения средств на реставрацию, страхование ответственности и другое), а контроль осуществлять только в виде дистанционного мониторинга без выхода на проверку.

Обсуждение результатов. Вместе с тем, несмотря на проведенные реформы и системную работу по снижению административных барьеров, в регулировании предпринимательской деятельности остается ряд проблемных вопросов.

Во-первых, Предпринимательский кодекс направлен на установление единых принципов осуществления контрольной и надзорной деятельности для всех регулирующих органов. Однако в ПК присутствует множество исключений из общего порядка проведения проверок. Особого внимания требуют исключения, предусмотренные Кодексом Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет", для налоговых органов при проведении налоговых проверок. Исключения определены при проведении иных форм контроля, при определении порядка, сроков проведения, продления, приостановления проверок, оформлении акта о назначении, результатах и завершении проверок, при определении сроков проведения проверки.

Подобные исключения есть и по осуществлению контроля на соблюдение требований трудового законодательства. Также полностью исключено осуществление контроля за:

- соблюдением требований финансового законодательства Республики Казахстан, а также контролем и надзором финансового рынка и финансовых организаций;

- соблюдением требований антимонопольного законодательства Республики Казахстан, осуществляемого антимонопольным органом;

- соблюдением требований бюджетного законодательства Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы исполнения государственного бюджета;

- соблюдением центральными государственными органами, маслихатами и акиматами требований по государственной регистрации нормативных правовых актов, а также официальному опубликованию нормативных правовых актов;

– посещением уполномоченным государственным органом по делам архитектуры, градостроительства и строительства объекта с целью установления соответствующего выполнения местными исполнительными органами функций, возложенных на них законодательством Республики Казахстан;

– проверкой органами государственного архитектурно-строительного контроля деятельности лиц, осуществляющих технический надзор.

Изначально исключение из общего порядка проведения проверок предусматривалось только для быстро протекающих проверок, при которых нет четкого перечня подконтрольных субъектов (например, при пересечении государственной границы, контроль дорожного движения, несанкционированного изъятия объектов животного и растительного мира) и государственному органу невозможно проанализировать деятельность субъектов в соответствии с оценкой рисков, распланировать проверки и провести все процедуры регистрации, определенные Законом.

Таким образом, некоторые сферы необоснованно определены в разряд исключений, в связи с чем их необходимо вывести под общий порядок проведения проверок.

Во-вторых, действующая система государственного контроля и надзора в Казахстане характеризуется высоким процентом наложения штрафных санкций, и штрафы применяются как основная мера воздействия даже при выявлении несущественных нарушений без какого-либо соотношения с серьезностью нарушений. Такая практика сохраняется, несмотря на то, что одним из принципов осуществления государственного контроля и надзора является приоритет предупреждения правонарушения перед наказанием. Вместе с тем мировой опыт показывает, что развитые страны в контрольно-надзорной сфере идут по пути использования уведомлений и предупреждений вместо наказания и наложения санкций.

К примеру, в **Канаде** при проведении налогового контроля широко развита сеть предоставления консультационных услуг налогоплательщикам. Кроме того, созданы благоприятные ус-

ловия в приемных пунктах налогоплательщиков, существует единая телефонная сеть консультационных услуг в целом по стране с единым телефонным номером. На работу со СМИ выделяется достаточно средств из бюджета, так как положительный эффект оправдывает затраты. Проводятся регулярные социологические исследования и изучается качество услуг, которые оказывают государственные структуры, по доступности, понятности, доброжелательности [4].

В соответствии с Положением о проведении финансовой проверки, утвержденным Министерством финансов Германии по согласованию с Бундестагом **Германии**, налоговая проверка проводится с целью установления и оценки обстоятельств дела, имеющих существенное значение для налогообложения, а не для изыскания дополнительных налогов. При назначении и проведении проверки учитываются принципы соразмерности средств, потраченных на проведение проверки, предполагаемым результатам и наименьшего вмешательства в дела предприятия. В этой связи контролирующим органам необходимо изменить подходы к проведению проверок от санкций - к консультациям и профилактике нарушений. Это позволит отойти от практики принуждения исполнять требования законодательства через наказание и перейти к достижению целей через разъяснительную, консультационную и профилактическую работу. Будет способствовать созданию ответственности бизнеса перед обществом и государством и условий для партнерских отношений между государственными органами и предпринимателями. В данном случае положительным будет широкое применение предупредительных мер путем осуществления иных форм контроля, обучения, инструктажа, консультаций, а также переход на саморегулирование бизнеса без вмешательства государства.

В-третьих, следующим направлением совершенствования контрольной и надзорной деятельности государственных органов является автоматизация систем управления рисками (далее – СУР). В связи с определением новых подходов к управлению рисками регулирующие органы разработали отраслевые СУР. Автоматизация СУР в данной ситуации является наиболее

актуальной, так как с применением предыдущих СУР возникли проблемы при реализации, в частности, отсутствие:

- оценки эффективности контрольной деятельности госорганов;
- отраслевого анализа по применению СУР и, как следствие, недостаточная его реализация.

В результате бизнес испытывает необоснованное административное давление, защищенность потребителя снижается и отсутствует достоверная статистика. Ключевым инструментом сокращения дублирования и снижения затрат для государства и бремени для субъектов частного предпринимательства является автоматизация СУР. Как показывает мировая практика, автоматизация СУР обеспечит неукоснительное соблюдение требований законов и минимальное участие инспектора при оценке и отборе субъектов для проверок и сборе данных об их результатах, повысит прозрачность планирования и проведения объективного анализа контрольной и надзорной деятельности государственных органов для ее дальнейшего совершенствования. Также автоматизация СУР обеспечит прозрачность контрольной и надзорной деятельности государственных органов, упростит взаимодействие контрольных органов и органов прокуратуры при регистрации проверок и их закрытии, позволит проводить глубокий анализ СУР и совершенствовать законодательство в части установления требований к бизнесу.

В-четвертых, в настоящее время Предпринимательским кодексом предусмотрено более 100 сфер контроля и надзора за деятельностью субъектов частного предпринимательства, а законодательство Казахстана содержит огромное количество требований, обязательных к исполнению, которые проверяются регулирующими органами на постоянной основе. Вместе с тем в случае чрезвычайных происшествий на производстве (пожар, отравления и другое) ответственность полностью ложится на владельцев и руководителей производства, а многочисленные проверяющие и надзирающие органы остаются вне сферы ответственности. В итоге при наделении контролирующих органов множеством полномочий, прав и административных

рычагов, ответственность за их действия законодательством не установлена.

Более того, практически все контролирующие органы сами устанавливают требования, правила, выдают разрешительные документы, которые потом сами же и проверяют. Это свидетельствует о слиянии административных, разрешительных и контрольных функций. В данном случае назрела необходимость замены контроля со стороны государства более демократичными и менее жесткими альтернативными видами контроля, такими, как:

- страхование ответственности предпринимателя;
- общественный контроль;
- финансовые гарантии.

Страхование ответственности предпринимателя. В целях либерализации контроля, Указом Главы государства от 27 февраля 2014 г. № 757 "О кардинальных мерах по улучшению условий для предпринимательской деятельности в Республике Казахстан" предусмотрено введение возможности страхования ответственности субъектов предпринимательства, как альтернативы проверкам. Это свидетельствует о том, что назрела необходимость появления независимого посредника, которым во многих странах выступают страховщики.

Страхование может заменить контроль чиновников и при правильной расстановке акцентов способно повысить эффективность соблюдения "правил игры", так как ни одна страховая компания не продаст полис на серьезную сумму, если у предпринимателя в качестве страхователя нарушается техника безопасности хранения горючих веществ, окажется неисправной электропроводка или система безопасности. Также со страховым агентом навряд ли удастся договориться за определенное вознаграждение, он несет конкретную финансовую ответственность перед страховой компанией, которая может обанкротиться, если не будет обеспечен эффективный контроль за деятельностью своих сотрудников. Для страховой компании предприниматель - прежде всего клиент, источник его прибыли и процветания. Для этого страховщик обеспечивает предпринимателю комфортные условия: удобный график проверки, своевременно

предоставляет консультации и заключения. Главным преимуществом является то, что страхование способно создать экономические стимулы для инвестиций в системы безопасности в реальном секторе.

При анализе преимуществ и недостатков замены государственного контроля страхованием ответственности необходимо учитывать опыт стран, в которых данный вид альтернативного контроля успешно зарекомендовал себя. В этой связи необходимо отметить, что особое место на страховых рынках большинства индустриально развитых стран занимает так называемое общество взаимного страхования (далее – ОВС). ОВС создается в виде некоммерческой организации на базе профессионального, коммерческого или территориального единства участников и лучше адаптируется к нуждам местного населения или учету специфических потребностей различных социально-профессиональных групп, которые являются членами такой организации. Цель деятельности ОВС – осуществление страхования имущественных интересов его членов на основе метода взаимного страхования.

В зарубежных странах ОВС осуществляют страхование имущества, ответственности, предпринимательских рисков, а также личное страхование, в частности, страхование жизни. Общества взаимного страхования принадлежат самим страхователям, их капитал формируется за счет страховых взносов, которые уплачивают страхователи. Страхователи в ОВС являются сособственниками страхового предприятия. Задача ОВС заключается в предоставлении своим членам наиболее качественных услуг по страхованию за приемлемую цену. Излишки, накопленные за отчетный период деятельности общества, принадлежат его членам. Решение о направлениях использования этих средств принимается на общем собрании членов ОВС или их представителей.

В **Германии** впервые в мире была введена система коммерческого страхования. Страховые компании Германии, по общему мнению экспертов, принадлежат к наиболее надежным в мире. Примером является крупнейший частный страховой концерн Европы (Allianz Holding). Самым первым из всех видов стра-

ховых компаний в Германии является "Общество взаимного страхования": страхователи являются здесь одновременно и застрахованными. С 1871 г. в Германии действует закон, по которому любое лицо обязано возместить ущерб, причиненный другим лицам, даже если ущерб был причинен без соответствующего намерения. Данный риск может быть застрахован, и определенные группы лиц обязаны это сделать. Им предоставляется свобода выбора страховой компании [5].

Закон предписывает страховку ответственности для определенных профессий: нотариус, консультант по вопросам налогообложения, ревизор-экономист. Страховка ответственности для адвокатов предписана их профессиональной ассоциацией. Типичный риск: несоблюдение сроков подачи в суд документов, необходимых для ведения дел, порученных клиентами.

Страхование в сфере промышленности представлено в Германии следующими видами: страхованием ответственности в промышленности (экологической ответственности, ответственности за продукцию), последствий нарушения производства, краж (так называемого "нарушенного доверия"), а также страхованием кредитов.

В Казахстане можно отметить наличие предпосылок для введения страхования ответственности субъектов предпринимательства как альтернативы проверкам в сфере туристской, оценочной, торговой деятельности, гражданско-правовой ответственности застройщика перед дольщиком, здравоохранения (внедрение профессиональной ответственности медицинских работников).

Перенимая международный опыт, необходимо учитывать, что система страхования за короткий срок не сможет заменить контролирующие органы и к ней нужно переходить постепенно, создавая вначале альтернативу для предпринимателей. Эффективность добровольного или обязательного страхования в первую очередь должна оцениваться с точки зрения удовлетворения страхователей страховой защитой и готовности страхового рынка. Наравне с преимуществами при передаче государственного контроля в страхование необходимо учиты-

вать следующие риски:

1. Страхование только финансово возмещает вред вследствие наступления страхового случая и не может предотвратить наступление негативных событий. Вместе с тем основная цель государственного контроля - это направленность предупреждения нарушений законодательства (технологических, санитарных, пожарных и других правил и норм) с целью недопущения рисков от деятельности недобросовестных предпринимателей.

2. В страховой случай не включаются условия, создающие наступление страхового случая (несоблюдение установленных правил, стандартов и норм, халатное отношение к их исполнению) и выплаты по ним не производятся.

3. У страховых компаний нет инструментов контроля и воздействия при выявлении нарушений. На практике возможна такая ситуация, при которой предпринимателю необходимо застраховать свою деятельность от риска отравления, но вместе с тем не соответствовать требованиям к процессу деятельности (санитарные правила и нормы), что и увеличивает риск самого отравления.

В случае передачи контрольных функций страховым компаниям возникнет необходимость выстраивания четкого механизма его проведения по аналогии с контролем, осуществляемым государственными органами (процедура проведения, сроки, регистрация, проверяемые требования, инструменты воздействия, права и обязанности и другое). Однако в данном случае полностью теряется сама необходимость замены контроля страхованием, так как не достигнута основная цель, т. е. исключение контроля. С учетом изложенного и в целях недопущения негативных последствий необходимо:

- во-первых, данный инструмент внедрялся как альтернатива, т. е. у предпринимателей должен быть выбор: страховать или не страховать свою ответственность и что для него является более оптимальным и выгодным решением;

- во-вторых, просчитать экономический эффект от страхования и затрат субъектов предпринимательства, в том числе страховых компаний, а именно произвести расчеты размеров

обязательств, ставок страховых премий, оценку прибыльности и доходности, обеспечения необходимого уровня платежеспособности и финансовой устойчивости организаций;

- в-третьих, для полной отмены государственного контроля и передачи в сферу страхования выявить сферы деятельности, в которых замена проверок страхованием будет активно поддержана предпринимателями и не станет дополнительным административным бременем.

Общественный контроль. Следующей альтернативой государственным проверкам может послужить общественный контроль, который осуществляется общественными объединениями, гражданами на предмет соблюдения прав и законных интересов потребителей. При этом общественные объединения могут применять только меры общественного воздействия на изготовителя, исполнителя или продавца, являющегося субъектом предпринимательской деятельности.

К таким мерам относятся разъяснительная и просветительская работа среди предпринимательских структур и граждан-потребителей, консультирование, оказание помощи в составлении искового заявления и сопровождении дел при судебной защите, широкое информирование населения через СМИ о правах потребителей.

Отличительной чертой общественного контроля служит то, что объектами общественного контроля, помимо физических и юридических лиц, являющихся продавцами, изготовителями, исполнителями товаров (работ, услуг), также могут быть: государственные органы и органы местного самоуправления, субъекты квазигосударственного сектора, государственные учреждения и предприятия, учреждения здравоохранения и образования частной формы собственности – получатели бюджетных средств. То есть общественный контроль - это как раз тот механизм, который позволяет обществу контролировать государственные органы как на этапе принятия, так и на этапе реализации решений и оценки полученного результата, поскольку бесконтрольная власть подвержена коррупции, работает нерационально и злоупотребляет инструментами регулирования. Общественно-

му контролю можно передать такие сферы деятельности, которые затрагивают общественные интересы, а именно контроль состояния загрязнения окружающей среды, противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановки и т. д.

Общественный контроль в **США и западноевропейских странах** представляет достаточно широкий набор инструментов, который строится прежде всего вокруг принципов прозрачности государственной власти и участия общества в ее работе. Они обеспечиваются путем принятия государством специальных нормативных актов о раскрытии информации, контроля со стороны граждан, некоммерческих организаций, советов, комитетов при государственных органах. Также существенную роль играют волонтерские движения, общественные инициативы, голосования, обсуждения, петиции, экспертизы, журналистские расследования. При этом само словосочетание "общественный контроль" на Западе практически не употребляется [6]. Общественный контроль не является инструментом принуждения и с его помощью невозможно приказать совершать необходимые обществу действия. Однако можно обратить внимание на проблемы, недостатки в работе и в какой-то мере повлиять на принимаемые решения. Общественный контроль возможен в первую очередь, когда власть этого хочет или, как минимум, не препятствует работе соответствующих институтов. Тем не менее, несмотря на "добровольность" данного института, для субъектов общественного контроля необходимо предусмотреть ряд инструментов, которые будут "стимулировать к действию" государственные органы к взаимодействию с субъектами общественного контроля. Такими инструментами могут выступать:

1) обращение в суд субъектов общественного контроля в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов негосударственных некоммерческих организаций;

2) предоставление права запрашивать у государственных органов и организаций необходимую информацию и посещать их в случаях, предусмотренных законодательством;

3) подготавливать по результатам общественного контро-

ля итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы и организации, в том числе в вышестоящие органы организации, в отношении которых проводился общественный контроль, а также в СМИ.

Подобный контроль позволит предпринимателям избежать наказания со стороны контролирующих органов и "черного списка" нарушителей требований законодательства.

Финансовые гарантии. В мировой практике финансовые гарантии используются в сфере туризма, грузовых перевозок, жилищного строительства и др. Финансовая гарантия определяется как гарантия возмещения убытков, возникающих вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств перед потребителями [7]. Основными видами финансовых гарантий в государствах - членах ЕС являются:

- банковские гарантии;
- договоры страхования договорной ответственности организаций;
- доверительные (трастовые) счета;
- банковские депозиты;
- поручительства ассоциаций по обязательствам своих членов;
- гарантийные фонды.

Данный вид регулирования широко используется в сфере туризма. Европейский опыт показывает, что каждый из туроператоров несет финансовую ответственность перед туристами через страховое покрытие своей деятельности. Так, например, в Великобритании страховое покрытие необходимо не только для туроператоров, но и для деятельности турагентств. Данную практику можно применить в Казахстане, так как Законом о туристской деятельности не предусмотрены какие-либо персональные финансовые гарантии.

Целью государственного регулирования при осуществлении турфирмами выездного туризма является в первую очередь защита прав и законных интересов граждан Республики Казахстан, выезжающих за границу. Однако существующая система осуществления государственного контроля в Казахстане не дает

эффективных результатов, так как проверке подлежат лишь квалификационные требования, предъявляемые при лицензировании деятельности. Следовательно, финансовая гарантия непосредственно каждого туриста не контролируется и не обеспечивается. Ряд неудачных случаев в сфере выездного туризма за последние несколько лет в Казахстане является ярким свидетельством неэффективности действующего контроля. В целях предотвращения возникновения рисков в данной сфере целесообразно рассматривать регулирования, полностью покрывающие вышеуказанную проблему. В этой связи введение финансовых гарантий для туроператоров и создание Фонда защиты прав туриста является наиболее приемлемым в сфере туризма. Поскольку особенности применения данных финансовых инструментов определены в компетенцию уполномоченного органа, важным этапом является проведение работы по анализу регуляторного воздействия в рамках принятия соответствующих подзаконных актов.

Выводы

Таким образом, Предпринимательский кодекс предусматривает множество исключений из общего порядка проведения проверок для целого ряда субъектов предпринимательства, что создало условия для необоснованного выведения отдельных сфер регулирования из контроля. В связи с этим необходимо внесение соответствующих изменений в ПК. Кроме того, анализ контрольно-надзорной деятельности государственных органов показал недостаточную реализацию систем управления рисками (СУР), вследствие чего не представляется возможным проведение оценки эффективности контрольной деятельности госорганов, а также отраслевого анализа по применению СУР и в целом оценку эффективности СУР.

При наделении контролирующих органов множеством полномочий, прав и административных рычагов, ответственность за их действия законодательством не установлена. Это создало условия для слияния административных, разрешительных и контрольных функций и дополнительную административную нагрузку для регулируемых сфер деятельности. В настоящее время на-

зрела необходимость замены контроля со стороны государства более демократичными и менее жесткими альтернативными видами контроля, как страхование ответственности предпринимателя, общественный контроль, финансовые гарантии, широко используемые в развитых странах.

Список литературы

1 *Michael Gibbons & David Parker*. Impact assessments and better regulation: the role of the UK's Regulatory Policy Committee, 2012. – 32 p.

2 *Курмангалиев Б.С.* Конституционно-правовые основы осуществления государственного контроля в Республике Казахстан: автореф. дис. к.ю.н.: – Алматы: КазНУ, 2002. – 25 с.

3 *Шокатаев С.К.* Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля в Республике Казахстан (проблемы теории и практики): автореф. дис. к.ю.н. – Алматы, 2006. – 31 с.

4 *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Report. 2015.* – 314 p.

5 *Greß S.* Private Health Insurance in Germany: Consequences of a Dual System, 2007. – 22 p.

6 *Carroll Doherty.* A public opinion trend that matters: Priorities for gun policy. 2015. – [Electronic resource]: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/01/09/a-public-opinion-trend-that-matters-priorities-for-gun-policy>

7 *Guidance. Understanding the Enterprise Finance Guarantee.* – 2013. – [Electronic resource]: www.gov.uk/guidance/understanding-the-enterprise-finance-guarantee

Тулелбекова А.А. Тел.: +7(7172) 526187
e-mail: a.tulepbekova@economy.kz

Асенова А.Е. e-mail: a.asenova@economy.kz

Байзаков С.Б. e-mail: s.baizakov@economy.kz