

Калыбаева А.А.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ШАРТТАРЫНДА ЧЕНЕМДИК-УКУКТУК АКТЫЛАРДЫН РЕГУЛЯТИВДИК ТААСИРИНЕ ФОРМАЛДУУ МАМИЛЕ КӨЙГӨЙЛӨРҮ

Калыбаева А.А.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМАЛЬНОГО ПОДХОДА К АНАЛИЗУ РЕГУЛЯТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ В УСЛОВИЯХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А.А. Kalybaeva

PROBLEMS OF THE FORMAL APPROACH TO ANALYSIS REGULATORY IMPACT OF REGULATORY LEGAL ACTS IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 346.13 (575.2)

Кыргыз Республикасындагы ишкерчилик чөйрөсү базар экономикасындагы маанилүү компонент катары көрсөтүлөт. Канчалык берилген чөйрөдөгү мамлекеттик жөнгө салуучулук канчалык сапаттуу жана эффективдүү болсо, жыйынтыгында ишкерчиликтеги субъектилердин жөнгө салуучулугу, кирешелүүлүгү жана дагы салык базасын түзүүнүн эсебинен коомдун жыргалчылыгы да ошончолук жакшырат. Жөнгө салуучулук таасирленүүнүн анализи, ишкерчилик чөйрөгө тигил же бул укуктук-ченемдүү акт таасир тийгизерин баалаш керек, анын негизинде экономикага мыйзам чыгаруунун позитивдүү таасирине шарт түзүлүүсүн камсыз кылыш керек. Бирок көпчүлүк учурда мындай анализди жүргүзүүдө формалдык мамиленин болушу байкалат, ал болсо аны таптакыр эффективдүү эместигин көрсөтүп турат. Макалада мындай формалдуу мамиленин себептери жана тиешелүү негативдик тенденцияларды жеңүүнүн ыкмалары каралат. Автор бул мамлекеттик функцияны ишке ашырууда формализмдин пайда болушунун өбөлгөлөрүн изилдеп, ошондой эле аткарылып жаткан иштин сапатын жогорулатуу үчүн иштелип чыккан айрым сунуштарды иштеп чыккан.

Негизги сөздөр: формалдык мамиле, ишкерчилик жүргүзүү, жөнгө салуу, мамлекет, анализ, жөнгө салуучулук таасир, жакшыртуучулук.

Предпринимательская среда в Кыргызской Республике представляет собой важнейший компонент рыночной экономики. От того, насколько качественно и эффективно будет осуществляться государственное регулирование данной сферы, зависит, в конечном итоге, результативность деятельности субъектов предпринимательства, прибыльность той или иной сферы бизнеса и, как следствие, благосостояние общества за счет формирования налоговой базы. Анализ регулятивного воздействия, призванный оценить, насколько тот или иной нормативный правовой акт способен оказать влияние на предпринимательскую

среду, в связи с этим должен выполняться особенно тщательно с тем, чтобы обеспечить позитивное влияние законодательства на экономику. Однако, при выполнении такого анализа зачастую наблюдается формальный подход, что делает его совершенно неэффективным. В статье рассматриваются причины такого формального подхода и способы преодоления соответствующих негативных тенденций. Автором проводится исследование предпосылок возникновения формализма в реализации данной государственной функции, а также формулируются некоторые рекомендации, призванные повысить качество проводимой работы.

Ключевые слова: формальный подход, предпринимательская деятельность, регулирование, государство, анализ, регулятивное воздействие, совершенствование.

The entrepreneurship sphere in Kyrgyz Republic is one of the main components of market economy. As the state regulation of this sphere is realizing qualitatively and effectively, the entrepreneurs' activity will be the effective and profitable, and the taxation base will affect the life conditions of citizens. The analysis of regulating impact is to assess how this or that normative legal act is able to influence the entrepreneurship sphere, and that is the reason it should be performed very well to provide positive impact of legislation to economy. Otherwise, during this analysis is being performed we can see the formal approach that makes it absolutely ineffective. In article are considered the reasons of such formal approach and the ways to overcome the corresponding negative tendencies. The author studies the prerequisites for the emergence of formalism in the implementation of this state function, and also formulates some recommendations designed to improve the quality of the work being done.

Key words: formal approach, entrepreneurship, regulation, state, analysis, regulating impact, improvement.

Развитие Кыргызской Республики как полноправного члена международного сообщества является

фактором, предопределяющим все более очевидное усложнение внутринациональных связей, в том числе, в сфере экономической деятельности, которая, как известно, выступает базисом для системы права как универсального регулятора отношений.

При этом большое значение имеет обоснованный выбор методов и способов правового регулирования, а также определение меры, которая необходима для урегулирования социальных процессов, выявление соотношения правовых и иных регуляторов, регулирования и саморегулирования [1, с. 72].

Поиск оптимального баланса между регулированием общественных отношений, способами такого регулирования и оценкой потенциального воздействия на отношения является задачей, которая стоит перед Кыргызской Республикой на сегодняшний день. Особенную актуальность это приобретает в контексте активных социально-экономических и политических изменений, которые сопутствуют стране на данном этапе ее развития. Формирование адекватного правового пространства, в котором права и интересы субъектов предпринимательской деятельности окажутся защищены наилучшим образом, так, чтобы обеспечить стабильное функционирование рыночных механизмов экономики, выступает приоритетным направлением государственной политики.

Нужно отметить, что проблема правового регулирования в современном мире выходит далеко за рамки позитивного права и предстает перед исследователями проблемой формирования новой правовой реальности с учетом постоянно и динамично меняющихся условий среды в контексте глобализационных информационных процессов. При этом в Кыргызской Республике правовая наука зачастую сталкивается с отсутствием продуманного, методологически обоснованного инструментария, который позволил бы в наилучшей степени урегулировать те или иные отношения.

Ранее господствовало мнение о том, что эффективность правового регулирования зависит, в первую очередь, от характера имеющихся в конкретном обществе экономических законов и их проявления в сознательной деятельности людей, от своевременности приведения права в соответствие с новыми потребностями экономического и политического развития [2, с. 138]. Однако, в настоящее время более популярной является позиция, согласно которой правовая среда становится все более гуманистической по сути, то есть в центре такой среды находится человек, а вся система правового регулирования должна, в конечном итоге, быть направлена на реализацию идеи

свободного человека, обладающего правами, интересами и возможностями для их осуществления [3, с. 22]. Нужно отметить, что подобное антропоцентрическое построение глобальной правовой системы и активное восприятие национальными системами права ключевых идей прав и свобод человека придают современному правотворческому процессу новые качества.

По мнению большинства ученых-правоведов, которое мы разделяем, именно самореализация личности, ее творческого потенциала должна рассматриваться как главный критерий эффективности регулятивной функции права, эффективности всего правового воздействия [1, с. 73].

Только понимание действительных причин и обстоятельств, которые обусловили разработку и принятие соответствующего нормативного правового акта, позволяет оценить, насколько его регулятивное действие соответствует объективным потребностям человека, на деятельность которого направлены соответствующие нормы. Таким образом, именно социальные потребности и интересы являются базой для формирования цели любого правотворчества и правового регулирования. Именно в указанном подходе, как нам видится, лежит обоснование формирования такого института, как анализ регулятивного воздействия. Законодательный акт призван не только урегулировать общественные отношения, составляющие предмет той или иной отрасли права, но, в конечном итоге, улучшить или усовершенствовать жизнь субъектов таких правоотношений. Если в данном случае мы говорим о предпринимательских отношениях и субъектах предпринимательской деятельности, то анализ регулятивного воздействия направлен на всестороннюю оценку позитивного или негативного влияния на их деятельность. При этом результатами соответствующей аналитической деятельности будет не только локальное установление необходимых правил и норм, регламентирующих деятельность субъектов предпринимательской деятельности, которые способствовали бы одновременно и упорядочению возникающих отношений, и достижению такими субъектами собственных потребностей, составляющих их мотивационную сферу, но и создание единой системы критериев, в соответствии с которыми продукты позитивного права будут признаваться отвечающими актуальным вызовам, с которыми сталкивается общество на определенном этапе развития.

Четкое понимание соответствующих потребностей участников предпринимательских правоотноше-

ний, предопределенное общим видением необходимости концептуальной защиты права каждого человека на свободу предпринимательской деятельности, позволяет, в конечном итоге, избежать такого нежелательного с методологической точки зрения явления, как формализм при проведении предварительного анализа потенциального регулятивного воздействия того или иного нормативного акта.

Не менее важно для характеристики эффективности регулятивного действия правовой нормы обеспечить качественное соответствие между требованием нормы и правосознанием тех, к кому она обращена; между нормой и моральными устоями, традициями, обычаями, фактически действующими в данной среде или социальной группе [1, с. 72].

Все вышеизложенное является методологическими предпосылками современного процесса правотворчества, когда при разработке соответствующего нормативного правового акта государству следует обеспечить, прежде всего, неформализованный подход к пониманию истинных потребностей своих граждан или определенных социальных групп и лишь затем проследить, насколько та или иная правовая норма точно отражает указанные потребности [4, с. 62].

Применяя все вышесказанное в рамках общей методологии исследования правового воздействия норм на общественные отношения к конкретным методам проведения анализа регулятивного воздействия в Кыргызской Республике, можно отметить, что в настоящее время имеет место крайний формализм как в восприятии регулятивной функции права, так и отражении отдельных аспектов правового регулирования в соответствующих нормативных правовых актах. Подобный формализм является отчасти следствием правового нигилизма, присущего субъектам правоотношений на стадии становления правовой системы [5, с. 66]. В этом случае право воспринимается не как естественный и потому необходимый регулятор общественных отношений, призванный упорядочить их и привести в единообразие, а как некий сторонний механизм, который не имеет с жизнью общества или каждого отдельного гражданина ничего общего. Следовательно, и влияние такого права на отношения носит формальный характер, не подкрепленный осознанием субъекта необходимости выполнять правовые предписания [6, с. 18]. К сожалению, можно констатировать, что проявления правового нигилизма присущи кыргызстанскому обществу и представляют собой весьма трудно преодолимый недостаток общественного правового сознания.

Неверие граждан в потенциал права как универсального регулятора порождает формальное правотворчество, при котором законодатели не продумывают ни порядок исполнения соответствующих нормативных предписаний, ни формы государственного принуждения к такому исполнению, ни степень влияния таких норм или их отсутствия на жизнедеятельность отдельного человека или всего общества в целом.

Подобное общее формальное отношение к правовому механизму в целом порождает формализм в ходе анализа регулятивного воздействия.

При этом следует отметить, что даже в критериях качества проведения анализа регулятивного воздействия указываются такие аспекты, которые по большому счету характеризуются высокой степенью формализма. Так, согласно рекомендациям Министерства экономики Кыргызской Республики к критериям качественно проведенного анализа относятся:

- выполнение требований соответствующей методики;
- соответствие итоговой аналитической записки требованиям формата;
- аргументированность выводов, рекомендаций и обоснованность прогноза;
- достоверность информации, которая была положена в основу проведенного анализа;
- применение всех доступных аналитических инструментов [7].

Как видно из вышеуказанного перечня, никакой из заявленных критериев не характеризует необходимость выявления подлинного понимания авторами анализа регулятивного воздействия действительных причин и обстоятельств, послуживших основой для его проведения, а также актуальных потребностей той или иной социальной группы, интересы которых затрагиваются планируемым к разработке нормативным правовым актом.

Данный подход видится нам абсолютно формализованным, когда суть методологических операций, применяемых в рамках анализа регулятивного воздействия, сводится к составлению записки согласно установленным требованиям, при этом вопрос о социальной предопределенности соответствующего анализа вообще не рассматривается в качестве необходимой составляющей познавательного процесса, лежащего в основе аналитической работы [1, с. 73].

Более того, рекомендации, сформированные уполномоченным государственным органом в сфере экономики, по оптимизации и совершенствованию процесса анализа регулятивного воздействия, также совершенно формальны, поскольку направлены на

обеспечение соответствия процедур установленным техническим требованиям. Сложившаяся ситуация видится нам крайне негативной с точки зрения перспектив развития института анализа регулятивного воздействия в Кыргызской Республике. Отсутствие содержательного компонента в методических рекомендациях является, по нашему мнению, фактором, предопределяющим неэффективность проводимой деятельности. Учитывая то, что анализ регулятивного воздействия для Кыргызстана выступает сравнительно новым государственно-правовым институтом, к нему следовало бы подойти, прежде всего, с позиции научного обоснования, описания основных задач, методологии и базовых результатов, эффектов, с достижением которых связывается его проведение.

Подобная ситуация дает основания предположить, что, несмотря на прогрессивный характер методики анализа регулятивного воздействия, большинство государственных служащих, реализующих данную идею в практической плоскости, абсолютно далеки от понимания сущности и содержания проводимой работы, ее действительных целей, а также тех результатов, на которые может рассчитывать общество при правильно проведенном анализе социального эффекта от того или иного принимаемого нормативного правового акта. В данном случае мы рискуем получить очередной неработающий механизм, применение которого будет требовать затрат и ресурсов, а используемый формальный подход – препятствовать получению значимых для государства и общества

результатов. Как следствие, мы получим систему неэффективных нормативных правовых актов, которые, вместо того, чтобы улучшать положение субъектов предпринимательства и способствовать дальнейшему развитию экономики, будут усложнять ее либо создавать дополнительные препятствия к реализации экономических планов.

Литература:

1. Ковтун З.Л. О методологии исследования регулятивного воздействия права. [Текст] / З.Л. Ковтун // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. - 2014. - №2. - С. 72-73.
2. Явич Л.С. Право и общественные отношения [Текст] / Л.С. Явич. - М., 1971. - С. 138.
3. Брызгалов А.И. О некоторых теоретико-методологических проблемах юридической науки на современном этапе [Текст] / А.И. Брызгалов // Государство и право. - 2004. - №4. - С. 22.
4. Охотский Е.В. Государственный режим и стиль управленческой деятельности: трудности демократической трансформации [Текст] / Е.В. Охотский // Управление. - 2017. - №1. - С. 62-71.
5. Ахметов А.С. Правовой нигилизм как социальный феномен [Текст] / А.С. Ахметов // Правовая парадигма. - 2017. - №16. - С. 66-70.
6. Ахметов А.С. Проблемы формирования правовой культуры современного общества [Текст] / А.С. Ахметов. // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2017. - №3. - С. 18-21.
7. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://mineconom.gov.kg/ru/direct/5/50>. - Загл. с экрана.