

Кому: Аппарат Правительства Республики Казахстан

Автор: Оңалтай Исламбек Ильясұлы – руководитель управления совершенствования государственной разрешительной системы Департамента политики развития предпринимательства Министерства национальной экономики Республики Казахстан.

Дата: 10.02.2025

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Тема: Развитие саморегулирования в предпринимательской деятельности на территории Республики Казахстан

Ключевые слова: саморегулирование, стимулирование, развитие предпринимательства, добросовестная конкуренция, равенство, прозрачная деятельность.

Совершенствование управления в государственных органах требует не только оперативного реагирования на вызовы современного общества, но и долгосрочного стратегического планирования. В условиях динамичного развития экономики и усложнения системы государственного управления центральные государственные органы сталкиваются с необходимостью выстраивания гибких и эффективных механизмов взаимодействия с обществом, бизнесом и другими структурами. Одним из инструментов повышения эффективности государственного управления и улучшения регулирования является саморегулирование. Оно позволяет перераспределить функции контроля и регулирования между государством и профессиональными сообществами, что способствует снижению бюрократической нагрузки и созданию более благоприятной среды для развития бизнеса.

В последние годы Казахстан активно стремится модернизировать свой экономический и правовой ландшафт для привлечения инвестиций, улучшения деловой среды и повышения устойчивости бизнеса. Одним из ключевых направлений этих реформ является развитие института саморегулирования. Формирование и развитие саморегулируемых организаций (далее – СРО) позволяет снизить государственное вмешательство, одновременно улучшая контроль за деятельностью бизнеса на основе профессиональных стандартов и правил, а также этических норм. Однако для достижения максимальной эффективности саморегулирования важно применять международные стандарты, такие как «Руководящие принципы Организации экономического сотрудничества и развития» по ответственному ведению предпринимательской деятельности, «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека» - принципы для осуществления рамок Организации Объединенных Наций. Эти стандарты предлагают универсальные подходы к корпоративной

ответственности и устойчивому развитию, которые могут служить основой для создания эффективной системы саморегулирования в Казахстане.

Несмотря на значительный прогресс в области реформирования государственного управления и экономики, развитие саморегулирования в Казахстане сталкивается с рядом вызовов. Среди них можно выделить недостаточную осведомленность бизнеса о преимуществах участия в СРО, неготовность государственных органов к передаче части своих функций, а также отсутствие квалифицированных кадров, способных обеспечить эффективное функционирование саморегулируемых организаций. Кроме того, для успешного внедрения саморегулирования необходимо создать четкую правовую базу, обеспечить прозрачность и подотчетность СРО, а также сформировать культуру доверия между государством, бизнесом и обществом.

Целью аналитической справки является не только анализа текущего состояния и выявления существующих проблем, но и разработки комплексных мер, направленных на интеграцию международного опыта, укрепление правовой базы и повышение вовлеченности всех заинтересованных сторон. Реализация этих мер позволит создать устойчивую систему саморегулирования, которая будет способствовать экономическому росту, повышению конкурентоспособности и улучшению качества жизни в стране.

Анализ проблемы

Саморегулирование в Казахстане, запущенное в 2015 году, должно было стать эффективным инструментом снижения административной нагрузки на бизнес и повышения качества отраслевого регулирования. Однако его развитие сталкивается с рядом системных проблем, которые мешают полноценному внедрению и доверию к этому механизму.

Одной из ключевых проблем является низкое качество работы государственных органов, ответственных за регулирование саморегулируемых организаций (СРО). Закрепленные законом полномочия по развитию саморегулирования часто остаются нереализованными регулирующими государственными органами, что приводит к отсутствию стратегий и конкретных мер поддержки. Качество отчетности о состоянии СРО также остается на низком уровне, что усложняет мониторинг их эффективности и создает ощущение недостаточной прозрачности системы. В результате отсутствие четкой координации со стороны государства снижает доверие бизнеса к саморегулированию и тормозит его развитие.

Передача регулирующих функций саморегулируемым организациям может привести к увеличению нагрузки на бизнес, особенно если требования СРО оказываются жестче, чем действующие законодательные нормы. Например, обязательное страхование или формирование компенсационных фондов могут стать дополнительным финансовым бременем для участников рынка. При этом в законодательстве отсутствуют четкие механизмы вмешательства государства в случаях, когда СРО не справляются со своими

функциями или действуют в ущерб общественным интересам. Это приводит к тому, что бизнес воспринимает саморегулирование не как инструмент упрощения регулирования, а как дополнительное препятствие.

Многие предприниматели и представители отраслей недостаточно осведомлены о преимуществах саморегулирования и не видят в нем реальной пользы. Государство не проводит масштабных информационных кампаний, а методические материалы, которые могли бы помочь в создании и функционировании СРО, практически отсутствуют. Это приводит к низкой вовлеченности бизнеса и делает саморегулирование формальным механизмом, который не приносит реальных выгод его участникам.

Более того, в действующем законодательстве отсутствуют четкие критерии нарушений и порядок применения санкций, что приводит к субъективному подходу при регулировании. В некоторых случаях это создает условия для злоупотреблений, когда определенные участники рынка могут быть вытеснены, а внутри СРО формируются неофициальные «режимы лояльности», а также отсутствуют четкие механизмы разрешения конфликтов между саморегулируемыми организациями и их членами, что подрывает доверие предпринимателей к системе.

Кроме этого, в Казахстане до сих пор не разработаны понятные критерии готовности СРО к передаче им регулирующих функций. Из-за этого процесс делегирования полномочий государством происходит медленно и неэффективно. Отсутствие четких показателей делает невозможным объективный анализ, какие именно организации могут взять на себя регулирование отрасли.

Проблемой также остается отсутствие дифференцированного подхода к саморегулированию. Законодательство не учитывает специфику различных отраслей, что делает систему негибкой. Одинаковые требования к СРО в разных сферах приводят к несбалансированности регулирования: в одних отраслях саморегулирование может быть действительно полезным, а в других — избыточным и неоправданным. Кроме того, государство и бизнес не разделяют ответственность за регулирование отраслей, что снижает эффективность работы СРО и приводит к тому, что предприниматели не чувствуют пользы от участия в таких организациях.

Дополнительную угрозу представляет риск монополизации рынка через саморегулирование. Если членство в СРО становится обязательным, это может привести к концентрации рынка в руках ограниченного числа игроков. В таких условиях саморегулируемые организации могут использовать свои полномочия не для защиты интересов отрасли, а для получения финансовой выгоды за счет регулирования конкурентов. В результате саморегулирование воспринимается бизнесом не как инструмент для улучшения отрасли, а как механизм давления и монополизации.

Для устранения этих системных проблем необходимо провести комплексные реформы, направленные на совершенствование

законодательства, повышение прозрачности деятельности СРО и усиление мотивации бизнеса к участию в саморегулировании. Требуется разработка четких критериев готовности организаций к выполнению регулирующих функций, создание механизмов контроля и ответственности, внедрение обязательных отчетов о деятельности СРО, а также реализация образовательных программ для бизнеса. Важно учитывать особенности различных отраслей и внедрять дифференцированный подход, чтобы саморегулирование стало не дополнительным барьером, а эффективным инструментом для улучшения бизнес-среды в Казахстане.

Международный опыт

Страна/Регион	Ключевые особенности саморегулирования	Преимущества
ОЭСР (Руководящие принципы)	<ul style="list-style-type: none"> - Международное соответствие стандартов - Снижение издержек для бизнеса - Улучшение корпоративного управления - Прозрачность и подотчетность - Поддержка малых и средних предприятий (МСП) - Гармонизация стандартов для глобальной торговли 	<ul style="list-style-type: none"> - Упрощает ведение бизнеса за счет единых международных стандартов - Повышает доверие инвесторов и потребителей - Снижает бюрократическую нагрузку за счет единых правил
США	<ul style="list-style-type: none"> - FINRA регулирует брокеров и инвестиционные компании - Американская ассоциация адвокатов устанавливает профессиональные стандарты - Американская медицинская ассоциация (АМА) регулирует медицинскую практику - СРО взаимодействуют с SEC и другими госорганами - Развитая система сертификации и лицензирования в различных отраслях • Часто высокие требования к членству в СРО 	<ul style="list-style-type: none"> - Высокий уровень доверия к саморегулируемым организациям - Тесная интеграция с государственными регуляторами повышает эффективность - Защита интересов потребителей через строгие стандарты
Южная Корея	<ul style="list-style-type: none"> - «План развития цифровых платформ» для регулирования онлайн-платформ - Компании, участвующие в саморегулировании, получают налоговые льготы и упрощенные проверки - Внедрение цифровых технологий для мониторинга соблюдения стандартов - Активное вовлечение технологического сектора в разработку стандартов 	<ul style="list-style-type: none"> - Стимулирует инновации за счет налоговых льгот - Упрощает соблюдение стандартов через цифровизацию - Повышает конкурентоспособность компаний на международном рынке

Страна/Регион	Ключевые особенности саморегулирования	Преимущества
Швейцария	<ul style="list-style-type: none"> - FINMA контролирует финансовый сектор - Обязательное саморегулирование в сфере борьбы с отмыванием денег - Тесное сотрудничество СРО с государственными органами - Высокий уровень доверия к СРО благодаря строгому надзору 	<ul style="list-style-type: none"> - Эффективная борьба с финансовыми преступлениями - Стабильность и доверие к финансовому сектору - Саморегулирование снижает нагрузку на государственные органы
Япония	<ul style="list-style-type: none"> - Саморегулирование через торговые ассоциации - Допускаются ценовые соглашения между компаниями, что отличает модель от западной - Акцент на консенсусное принятие решений в рамках отраслевых объединений - Саморегулирование распространено в сфере производства и контроля качества 	<ul style="list-style-type: none"> - Гибкость в регулировании цен способствует устойчивости бизнеса - Снижает конфликты в бизнес-среде благодаря коллективным решениям - Поддерживает высокие стандарты качества продукции
Россия	<ul style="list-style-type: none"> - Закон «О саморегулируемых организациях» охватывает 24 сферы - СРО разрабатывают стандарты и обеспечивают имущественную ответственность членов - В строительстве и аудите членство в СРО является обязательным - Ограниченная независимость СРО из-за влияния государства 	<ul style="list-style-type: none"> - Уменьшает коррупционные риски за счет четких отраслевых стандартов - Повышает качество услуг и работ за счет самоконтроля - Создает дополнительные механизмы защиты прав потребителей
ЕС	<ul style="list-style-type: none"> - Директива ЕС 2018/1808 поощряет саморегулирование через кодексы поведения - ЕЭСК поддерживает базы данных инициатив в сфере саморегулирования - В финансовом секторе действует строгий надзор за саморегулируемыми организациями - В ряде стран саморегулирование дополняется государственным контролем 	<ul style="list-style-type: none"> - Баланс между саморегулированием и государственным надзором повышает эффективность - Поддерживает прозрачность и ответственность компаний - Содействует развитию единого экономического пространства
Сингапур и Малайзия	<ul style="list-style-type: none"> - The Association of Banks in Singapore (ABS) регулирует банковскую сферу - Bursa Malaysia контролирует фондовый рынок - Совет по развитию строительной отрасли (CIDB) регулирует инновации в строительстве 	<ul style="list-style-type: none"> - Обеспечивает быстрый рост бизнеса за счет минимального вмешательства государства - Развивает финансовые рынки и привлекает инвестиции

Страна/Регион	Ключевые особенности саморегулирования	Преимущества
	<ul style="list-style-type: none"> - Гибкие условия регулирования для стимулирования бизнеса - Государственная поддержка саморегулируемых инициатив 	<ul style="list-style-type: none"> - Саморегулирование позволяет учитывать особенности местного бизнеса
Канада	<ul style="list-style-type: none"> - Комиссии по ценным бумагам сотрудничают с СРО, такими как CIRO - В Квебеке профессиональные ордена регулируют адвокатуру, медицину и архитектуру - Саморегулирование распространено в сфере страхования, финансов и права - Активное участие профессиональных сообществ в разработке стандартов 	<ul style="list-style-type: none"> - Высокий уровень защиты потребителей за счет строгих отраслевых стандартов - Повышает квалификацию специалистов через профессиональные ассоциации - Обеспечивает гибкость регулирования без лишней бюрократии

Выводы

Введение обязательного саморегулирования в Казахстане может быть целесообразным в отраслях, где это способствует повышению качества услуг, безопасности и соблюдению высоких профессиональных стандартов. Такие меры особенно актуальны в регулируемых сферах, где потенциальные риски для потребителей и общества значительны.

Ключевые отрасли, в которых может быть внедрено обязательное саморегулирование:

Образовательные услуги – обеспечение качества образовательных программ, аккредитация учебных заведений и их программ.

Туристические услуги – стандартизация предоставления услуг, управление репутационными рисками, обеспечение безопасности туристов.

Экологические услуги – регулирование деятельности, связанной с экологической оценкой, утилизацией отходов и охраной окружающей среды.

Дополнительно в саморегулирование могут быть переданы полномочия государственных органов по аттестации кадров, аккредитации и оценке бизнеса. В этом контексте необходимо провести аудит разрешительных требований второй категории, а также пересмотреть механизмы имущественной ответственности.

Однако введение обязательного саморегулирования должно сопровождаться тщательным анализом возможных последствий. Важно учитывать, что бизнес может стремиться к получению регулирующих полномочий для ограничения конкуренции и создания барьеров для новых участников. Поэтому требуется особая осторожность при внедрении СРО в отраслях, склонных к монополизации. В целях предотвращения недобросовестных практик будут разработаны меры по защите конкуренции в регулируемых сферах.

Перед внедрением обязательного саморегулирования будет проведен анализ регуляторного воздействия. Это позволит тщательно изучить текущее состояние отрасли, выявить потенциальные риски и выгоды от саморегулирования, а также разработать механизмы его реализации. Такой подход обеспечит баланс интересов всех участников рынка и создаст эффективную систему регулирования.

Рекомендации

Выработка следующих подходов позволят развитию саморегулирования в отраслях:

1. Идентификация сфер деятельности: анализ соответствующего рынка с целью выявления профессии и отрасли, в которых отсутствуют СРО, но где такая форма саморегулирования может быть эффективной.
2. Организация обучающих программ для управляющих и членов СРО
3. Установление партнерств с зарубежными СРО и профессиональными ассоциациями в курируемых сферах (меморандумы о взаимодействии)
4. Анализ потребностей и возможностей с целью определения какие профессиональные группы или отрасли выражают интерес к созданию обязательного СРО и какие проблемы это может решить
5. Аудит требований, предусматривающих обязанность бизнеса по формированию имущественной ответственности субъектов бизнеса
6. Выработка мер по исключению монополизации рынка при введении саморегулирования
7. Разъяснительная работа среди предпринимателей и профессионалов о преимуществах участия в СРО

Список использованных источников.

Закон Республики Казахстан «О саморегулировании» от 12 ноября 2015 года № 390-V ЗРК Закон регулирует основные аспекты, принципы и общие положения о саморегулируемых организациях <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000390>

«Об утверждении Концепции развития малого и среднего предпринимательства в Республике Казахстан до 2030 года» утвержденное Постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 апреля 2022 года № 250, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000250>

OECD (2015), «Industry Self Regulation: Role and Use in Supporting Consumer Interests», *OECD Digital Economy Papers*, No. 247, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5js4k1fjqkwh-en>.

Свод законов США § 78s, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/78s>

Свод федеральных правил США § 1.52, <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/17/1.52>

Руководство FINRA. Официальный сайт FINRA.
<https://www.finra.org/about/how-finra-serves-investors-and-members#:~:text=FINRA%20writes%20rules%20for%20its.and%20member%20firms%20at%20risk.>

Законодательные и политические тенденции в сфере саморегулирования онлайн-платформ,
<https://www.shinkim.com/eng/media/newsletter/2221>

Официальный сайт электронного правительства Республики Корея -
 Объявление о внесении частичных поправок в Закон о телекоммуникационном бизнесе,
<https://www.msit.go.kr/bbs/view.do?sCode=user&mId=113&mPid=238&pageIndex=&bbsSeqNo=94&nttSeqNo=3183501&searchOpt=ALL&searchTxt=>

PS-engage. Как будет работать саморегулирование онлайн-платформ в Южной Корее,
<https://ps-engage.com/how-will-south-koreas-online-platform-self-regulation-work/>

Федеральный закон о швейцарском органе надзора за финансовым рынком от 22 июня 2007 г.,
<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2008/736/en>

Федеральный закон о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма от 10 октября 1997 г.,
https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/892_892_892/en

Швейцарский федеральный закон о банках и сберегательных кассах от 8 ноября 1934 г.,
<https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmgsites/ch/pdf/ch-banking-act-en.pdf>

OECD (2023), OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/81f92357-en>.

Профессиональный Кодекс Квебека
<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/pdf/cs/C-26.pdf>

Профессиональная система. Официальный сайт Управления профессий Квебека,
<https://www.opq.gouv.qc.ca/systeme-professionnel>