

Оптимизация регулирующих функций

Данный материал подготовлен в соответствии с уточненной структурой работы группы по варианту от 20 марта и затрагивает лишь часть раздела 1 «Оптимизация контрольно-надзорных и других регулятивных функций».

Цели и варианты оптимизации регулирующих функций

В настоящее время среди специалистов достигнут достаточно широкий консенсус по основным целям и задачам совершенствования государственного регулирования. Однако и в рамках этих общепринятых целей и задач имеется широкий спектр вариантов решений, обладающих своими преимуществами и недостатками. Всестороннее сравнение возможных вариантов (а по ряду вопросов - альтернатив) является условием оптимального выбора в рамках совершенствования системы регулирования.

По каждому из направлений государственного регулирования в данной записке рассматривается два варианта – консервативный и прогрессивный. Наименования вариантов вполне условны, хотя и указывают на предпочтения авторов материала.

«Консервативный» вариант предполагает сохранение сложившихся темпов и направлений реформирования государственного регулирования, «прогрессивный» – не только ускорение темпов по известным направлениям, но и расширение их спектра. Более привлекательное наименование «прогрессивный» не означает, что именно этот вариант при всех условиях может быть оптимальным. «Прогрессивный» вариант связан с большими рисками, неопределенностью, большими интеллектуальными усилиями и дополнительными финансовыми затратами. Поэтому в ряде случаев «консервативный» вариант вполне может быть предпочтительным, тем более, что и он не предполагает замораживания ситуации, имеет большую поддержку со стороны исполнительной власти.

Оба варианта предполагают, хотя и в разной степени:

- снижение барьеров входа на рынок, издержек бизнеса и граждан (временных, материальных финансовых) при взаимодействии с государством;
- снижение издержек граждан и предпринимателей, связанных с получением необходимой информации в области государственного регулирования, контроля (надзора) и муниципального контроля;
- создание условий для свободного продвижения товаров на рынке, повышение конкурентоспособности отечественной продукции;
- оптимизацию численности государственных служащих и соответствующих бюджетных расходов на их содержание, финансирование органов власти;
- уменьшение коррупциогенных факторов, а, следовательно, и уровня коррупции.

Однако цели и круг заинтересованных лиц, ожидаемые эффекты и риски у этих вариантов различаются.

«Консервативный» вариант инициируется, главным образом, со стороны государственного аппарата, причем его детальная проработка осуществляется теми ведомствами, которые ответственны за выполнение регулятивных функций, подлежащих реформированию. Очевидно, что предложения по такому варианту учитывают интересы, прежде всего, ведомств-исполнителей, результаты межведомственного согласования решений (административного торга). Это обуславливает большую вероятность сохранения части административных барьеров, а иногда ведет к возникновению новых. Ситуация усложняется при реформировании норм регулирования в рамках Таможенного союза, поскольку эти нормы принимаются без публичного обсуждения чиновниками не одной, а трех стран.

«Прогрессивный» вариант в основном исходит из интересов граждан и бизнеса, формируется независимым экспертным сообществом. Данный вариант ориентирован на обеспечение разумного баланса между риском нанесения ущерба жизни и здоровью граждан, безопасности государства и издержками предпринимателей на соблюдение установленных требований. Этот вариант может быть поддержан ведомствами, не заинтересованными в сохранении сложившегося порядка исполнения регулятивных функций, ориентированными на решение задач экономического развития даже при условии некоторого повышения рисков.

Сокращение избыточного государственного регулирования, замена разрешительных процедур на текущий контроль соблюдения установленных требований с одновременным усилением ответственности.

Консервативный вариант

На основе анализа сложившейся практики и порядка осуществления контрольно-надзорных и разрешительных функций по каждой из сфер общественных отношений осуществляется фиксация типичных проблем, по которым в дальнейшем ведется подготовка предложений по оптимизации, формируются планы-графики реализации согласованных мероприятий.

Риски и негативные стороны

- не полный охват сфер регулирования общественных отношений, в результате чего отмена одних регуляций может компенсироваться введением других в смежных сферах;
- отсутствие системности - критериев избыточности государственных регуляций, принципов определения избыточности, что также ведет к фрагментальному характеру оптимизации отдельных функций;
- основные исполнители – органы исполнительной власти, заинтересованные в сохранении своих полномочий;
- отсутствие механизмов устранения избыточных государственных регуляций, установленных в рамках Таможенного союза.

Прогрессивный вариант

Предполагает использование системного подхода к установлению и отмене государственных регуляций (в том числе принимаемых в рамках Таможенного союза), основанного на установлении и увязке целей, предметов, требований и форм государственного регулирования, оценке негативных последствий для участников рынка, определении мер ответственности.

Предусматривает переход от предупредительных мер государственного регулирования к усилению текущего контроля и мер ответственности,

Включает установление закрытых перечней предметов государственного регулирования (видов деятельности, видов процессов и продукции и других объектов), по которым имеются недопустимые риски опасности, при одновременном исключении предметов государственного регулирования, которые такие риски не содержат.

Предполагает исключение декларативных и формализованных требований, требований двойного толкования, не направленных на устранение недопустимых рисков нанесения ущерба и создающих препятствия осуществлению предпринимательской деятельности в большей степени, чем это минимально необходимо для выполнения целей государственного регулирования. Исключение дублирования различных форм проверок.

Проводится исключение избыточных государственных регуляций на основе установленных критериев избыточности. Устанавливаются критерии введения и отмены форм государственного регулирования, в том числе механизмов обязательного страхования профессиональной ответственности и вмененного саморегулирования.

В проведении реинжиниринга регулятивных полномочий и функций активно участвуют внешние эксперты с привлечением представителей бизнеса, являющегося объектом регулирования.

Риски и негативные стороны

- возрастание рисков нанесения ущерба, при переходе от предупредительных мер государственного регулирования к текущему контролю, усложнение процедур доказательства наличия недопустимых рисков для неограниченного круга лиц.

Приведение предметов, требований, форм и методов государственного регулирования в соответствие с международными нормами и лучшей практикой.

Консервативный вариант

Приведение предметов, требований, форм и методов государственного регулирования в соответствие с международными нормами в тех сферах экономической деятельности, где Россией заключены международные соглашения.

Риски и негативные стороны

- не полный охват сфер экономической деятельности;
- неготовность значительной части российских предпринимателей к переходу на соблюдение международных требований.

Прогрессивный вариант

Приведение предметов, требований, форм и методов государственного регулирования в соответствие с международными нормами не только в тех сферах, где Россией заключены международные соглашения, но во всех сферах, где установлены международные требования.

Риски и негативные стороны

- неготовность значительной части российских предпринимателей к переходу на соблюдение международных требований;
- пересмотр предметов, обязательных требований, форм и методов государственного регулирования займет определенное время и потребует дополнительных затрат федерального бюджета на проведение независимой оценки целесообразности замены российских требований на международные;
- многие требования международных документов также зачастую носят формализованный характер, поэтому придется их конкретизировать.

Унификация, упрощение и совершенствование исполнения функций лицензирования

Консервативный вариант

Поэтапный переход к единому порядку лицензирования по видам деятельности, которые в настоящее время не попадают в сферу действия федерального закона о лицензировании, отмена срока действия лицензии, упрощение процедур.

Риски и негативные стороны

- сохранение лицензирования видов деятельности, осуществление которых не предусматривает предотвращения ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию и в тех случаях, когда регулирование может осуществляться иными методами, не ограничивающими вхождение предпринимателей на рынок;
- сохранение лицензионных требований, противоречащих целям лицензирования.

Прогрессивный вариант

Подразумевает ликвидацию лицензирования по видам предпринимательской деятельности, осуществление которых не представляет угрозы третьим лицам, либо безопасность которых уже обеспечивается или может обеспечиваться иными государственными методами регулирования, а также опасность по которым связана не с процессом осуществления, а с результатами деятельности.

Возможна замена лицензирования отдельных видов деятельности государственным контролем (надзором) с уведомлением о начале осуществления деятельности.

Отсрочка прекращения лицензирования до введения технических регламентов отменяется. Определяется порядок делегирования подведомственным организациям полномочий, связанных с проведением оценок соответствия лицензионным требованиям в форме испытаний, исследований, а также условий финансирования этих работ.

Требования, не обеспечивающие безопасность или проверяемые при иных формах государственного контроля, а также допускающие двойное толкование и неоднозначную оценку исключаются. Сокращается перечень документов представляемых для получения лицензии.

Вводится система мониторинга и анализа случаев нарушения лицензионных требований и причинения вреда.

Риски и негативные стороны

- увеличение рисков нанесения ущерба, при переходе от предупредительных мер государственного регулирования в виде лицензирования к текущему контролю;
- потребуются усиление мер ответственности за несоблюдение установленных требований к видам деятельности, по которым лицензирование заменяется на текущий контроль.

Унификация, упрощение и совершенствование исполнения функций технического регулирования, в т.ч. оценка соответствия и обязательное подтверждение соответствия продукции (сертификация, декларирование соответствия)

Консервативный вариант

Утверждение единого обобщенного перечня продукции, подлежащей обязательной оценке соответствия. Технические регламенты внедряются в соответствии с программой Таможенного союза. Происходит постепенная замена обязательной сертификации на декларирование соответствия.

Создание единой централизованной системы учета и анализа (мониторинга) случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов.

Риски и негативные стороны

- медленное внедрение новых технических регламентов и низкое качество их подготовки, вследствие чего по большинству видов продукции продолжают действовать множественные и устаревшие ведомственные требования;
- сохраняется большое по сравнению с международной практикой число видов продукции и процессов, подлежащих техническому регулированию;

- наличие избыточных, декларативных, коррупциогенных, устаревших технических требований;
- торговые барьеры для продвижения российской продукции на мировой рынок, барьеры интеграции российской экономики с мировой экономической системой;
- отсутствие механизмов устранения избыточных государственных регуляций, установленных в рамках Таможенного союза;
- наличие обременительного и неэффективного механизма установления методов проведения испытаний и измерений продукции в целях проведения оценки соответствия.

Прогрессивный вариант

Целесообразна полная замена сертификации продукции на декларирование соответствия, определение конкретных видов продукции и других объектов, подлежащих техническому регулированию в соответствии с международной практикой.

Необходимо провести работу по исключению избыточных, декларативных и устаревших требований. При этом должны быть установлены типовые формы оценки соответствия процессов, не создающие ограничений при начале осуществления хозяйственной деятельности. Предметы контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов должны быть разграничены между государственными органами.

Создается система информирования о безопасности продукции. Оптимизируется процесс разработки и утверждения методов испытаний и измерений, необходимых для целей оценки соответствия. Вводится порядок публичного обсуждения проектов технических регламентов и решений в области технического регулирования Таможенного союза.

Риски и негативные стороны

- пересмотр обязательных требований в области технического регулирования может занять много времени и потребовать дополнительных затрат федерального бюджета;
- создание новых качественных технических регламентов потребует дополнительного времени и участия компетентных и независимых специалистов.

Унификация, упрощение и совершенствование исполнения функций государственной аккредитации физических и юридических лиц

Консервативный вариант

Включает создание единого органа по аккредитации, введение единых принципов и правил аккредитации видов деятельности в области добровольного подтверждения соответствия. Формируется институт независимых экспертов в сфере аккредитации.

Утверждается порядок проведения государственного контроля за аккредитованными лицами.

Риски и негативные стороны

- распространение обязательной аккредитации на лаборатории и органы по сертификации, которые работают в добровольной сфере подтверждения соответствия, что создаст для них дополнительные административные барьеры (в настоящее время аккредитация для них носит добровольный характер);
- исключение из сферы действия единых правил аккредитации деятельности в определенных областях оценки соответствия, что повышает вероятность расширения ведомственного нормотворчества;
- возложение на предпринимателей обязанности оплаты работ экспертов по аккредитации.

Прогрессивный вариант

Аккредитация лиц, работающих в добровольной сфере подтверждения соответствия, проводится только по их желанию.

Единые правила аккредитации распространяются на все сферы обязательной оценки соответствия.

Установление оплаты за аккредитацию только в виде государственной пошлины.

Риски и негативные стороны

- необходимы дополнительные средства федерального бюджета на оплату работ квалифицированных экспертов по аккредитации.

Унификация, упрощение и совершенствование исполнения функций государственного контроля (надзора), в том числе с использованием форм дистанционного контроля

Консервативный вариант

Должны быть утверждены положения об осуществлении каждого из видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Требуется организация и регулярное проведение мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов.

В сети Интернет размещаются юридически значимых для проведения проверок сведения, включая информацию о совокупности обязательных требований к субъектам и предмету проверки.

Обеспечивается поэтапный переход на уведомительный порядок получения права занятия отдельными видами предпринимательской деятельности.

Устанавливается порядок привлечения экспертов и экспертных организаций к осуществлению государственного (муниципального) контроля, оплаты их работ. При этом платежи осуществляются исключительно в виде государственной пошлины.

Риски и негативные стороны

- в настоящее время в перечень видов деятельности, осуществляемых в уведомительном порядке входят многие виды деятельности, которые не подлежали ранее какому-либо разрешительному порядку, что повышает административные барьеры;

- дублирование полномочий органов государственного контроля и надзора по предметам надзора. Одни и те же требования проверяют несколько органов.

Прогрессивный вариант

Проводится однозначное разграничение предметов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля между органами власти. Вводится централизованный учет нарушений требований и причинения вреда. Соответствующая информация доводится до заинтересованных лиц.

Устанавливается закрытый перечень всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с указанием предметов (объектов), субъектов контроля (надзора) и соответствующих требований по каждому предмету методов проверок (документарный, органолептический, инструментальный).

Определяется - какие требования и на соответствие каким нормативным правовым актам проверяются, а также формы мероприятий по контролю - «карты проверок».

Определяются критерии необходимости привлечения сторонних лиц (подведомственных организаций, аккредитованных лабораторий, экспертов и экспертных организаций) к мероприятиям по государственному контролю (надзору).

Формируется централизованная система учета и анализа случаев нарушений обязательных требований и причинения вреда для информирования заинтересованных лиц о ситуации в области соблюдения обязательных требований.

Риски и негативные стороны

- выделение дополнительных средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на создание централизованной системы учета и анализа случаев нарушений обязательных требований и причинения вреда, на информирования заинтересованных лиц о ситуации в области соблюдения обязательных требований.

Унификация, упрощение и совершенствование исполнения функций государственной аттестации персонала

Консервативный вариант

Обеспечивается упрощение процедур, сокращение сроков аттестации, увеличение срока действия аттестата.

Упорядочивается взимание платы с заявителей при государственной аттестации. Случаи взимания платы, не предусмотренные нормативными правовыми актами, исключаются.

Позволяет сократить временные, организационные и финансовые издержки предпринимателей и граждан, связанные с аттестацией.

Риски и негативные стороны

- возможно сохранение излишней (необоснованной) аттестации.

Прогрессивный вариант

Устанавливается на доказательной основе перечень специалистов, подлежащих аттестации, квалификационных требования к ним. Без установленных требований, соответствующим определенным целям государственного регулирования, аттестация не проводится.

Как правило исключается необходимость аттестации для специалистов, имеющих специальное образование по государственным программам.

Передача функций по аттестации персонала аккредитованным образовательным учреждениям с установлением со стороны государства порядка аттестации и определения размера платы (в соответствии с международными документами и международной практикой).

Риски и негативные стороны

- потребуются дополнительное время для актуализации квалификационных требований, а также образовательных стандартов;