

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ: РЕЦЕПТИ ЛІКУВАННЯ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКОВ: РЕЦЕПТЫ ЛЕЧЕНИЯ

STATE REGULATORY POLICY OF MARKETS: PRESCRIPTION OF THERAPY



Олена Шуляк, керівник сектору «Будівництво»
Офісу ефективного регулювання BRDO,
м. Київ, вул. Хорива, 55-К, <http://www.brdo.com.ua>,
☎ +38 (044) 332 49 12,
✉ o.shuliak@brdo.com.ua
Olena Shuliak, Construction Sector Head,
Better Regulation Delivery Office,
Ukraine, Kyiv, Khoryva St., 55K, <http://www.brdo.com.ua>,
☎ +38 (044) 332 49 12,
✉ o.shuliak@brdo.com.ua

На початку листопада 2017 Офісу ефективного регулювання BRDO виповнилося 2 роки. Сама ідея створити незалежну організацію, що аналізуватиме державне регулювання та, регуляторний тиск на бізнес, зокрема, народилася під час поїздки делегації України, до якої входили Голова ДРС України Ксенія Ляпіна, тогочасний міністр економіки Айварас Абромавичус та інші представники держави, до Великобританії після знайомства з регуляторною системою в цій країні. Саме 2 роки пройшло з моменту ідеї про необхідність створення в Україні спеціальної незалежної фахової структури, яка б займалася питаннями спрощення умов ведення бізнесу та була б рівновіддаленою в своїх інтересах від усіх учасників ринку – від державних органів до виробників і споживачів. Незаангажованість та компетентність були головними умовами для організації ефективного відкритого діалогу між бізнесом та регуляторами. Саме незалежність експертів BRDO та їх відкритість до діалогу з стало підґрунтям для подальшої роботи і появи в діяльності основного чинника для результативної діяльності – довіри.

За 2 роки, на мою думку, ми виконали 2 головні задачі, які перед собою ставили: розробили та запровадили дієву методологію спрощення умов ведення бізнесу з урахуванням консенсусу інтересів учасників ринків та завоювали довіру як державних органів влади, так і бізнес-середовища.

Майже 70 експертів у різних сферах економіки та діяльності – економістів, аналітиків, юристів, фахівців з комунікаційної політики та менеджменту – на сьогоднішній день розробляють пропозиції для створення нової регуляторної політики в Україні. Ми – один з найбільших експертно-аналітичних центрів в Україні, який розвивається завдяки тісній співпраці з Міністерством економічного розвитку та торгівлі за підтримки Європейського Союзу в рамках проекту FORBIZ та в рамках Ініціативи EU4Business. І, попри наявність співпраці з багатьма органами державної влади та нашими іноземними партнерами, ми залишаємося незалежними експертами, які працюють виключно для майбутнього України та її інтересів.

Прискорений перегляд нормативно-правової бази регуляторних актів вже здійснювався в Україні у 2005 та

2010 роках. Було скасовано кілька тисяч зайвих нормативно-правових актів, але бізнес не відчув позитивних наслідків. Досвід негативного, або відсутнього в подальшому, впливу на зміни правил в регуляторній сфері для бізнесу і держави, дав підстави говорити виключно про необхідність комплексного та системного підходу до створення нового якісного регуляторного середовища. Нові підходи щодо аналізу регуляторної політики та її реального впливу на бізнес знайшли відображення в розробленій Офісом Методичі системного перегляду якості регулювання ринків (Rolling Review). За підґрунтя методики експерти взяли досвід кращих практик Великої Британії та європейських країн та адаптували його до українських реалій.

Перша частина методики – системний перегляд регуляторних актів – була розроблена і затверджена 25.08.2016 на виконання доручення Першого Віце-прем'єр-міністра України Міністра економічного розвитку і торгівлі України від 01.08.2016 №16499/28/1-16 щодо проведення системного перегляду регуляторних нормативно-правових актів у сферах сільського господарства та безпеки харчових продуктів, будівництва, енергетики, транспорту та інфраструктури, інформаційних технологій та телекомунікацій.

В рамках початкової стадії проекту з метою об'єктивної оцінки регуляторного поля, інвентаризації та очищення його в подальшому, у профільних міністерствах були створені робочі групи, які розпочали перегляд діючих регуляторних актів. Робоча група при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України є однією з п'яти груп, створених при профільних міністерствах. Перше засідання групи відбулося 30 серпня 2016 року і стало стартом Системного перегляду якості державного регулювання ринків, які входять до будівельного сектору та знаходяться в зоні відповідальності Мінрегіонбуду. Після завершення процесу інвентаризації, 15 грудня 2016 року робочою групою було затверджено публічний План Системного перегляду якості державного регулювання 55 пілотних ринків для сектора будівництва.

За підсумками інвентаризації було виявлено 1055 регуляторних актів, які впливають на галузь. 26% з проаналізованих документів мають ознаки незаконних, а 38% – потребують актуалізації.

У січні 2017 року Міністерством економічного розвитку та торгівлі й Державною регуляторною службою було затверджено другу частину методики – дослідження якості державного регулювання ринків з метою його подальшого вдосконалення. Саме реалізація другої частини методики дозволила ініціювати широкий публічний діалог і презентувати реальні результати роботи – так звані, Зелені книги з системного перегляду якості державного регулювання ринків.

Сама методика передбачає багатоетапний план проведення всебічного аналізу регулювання ринку та впливу регуляторних актів на його функціонування та учасників.

Перший етап, за суттю, є інвентаризацією регуляторного поля. Офіс розпочав роботу в умовах, коли системного та повного розуміння регуляторного поля України не було ні в кого в цій країні. Лише для будівництва нами були ідентифіковані майже 1000 законних та підзаконних актів, які могли встановлювати правила на ринку. Просто уявіть: 1000 документів, які могли включати в себе бодай 1 норму, що впливала на діяльність і несла за собою необхідність знати, виконувати, витратити кошти та час на організацію та звітування, нести різну відповідальність (від адміністративної до кримінальної) у випадку порушення. І головне –

ніхто не лише не здогадувався про таке «цунамі» регуляторного впливу, а й навіть не намагався в ньому розібратися. І це – лише нормативно-правова частина «айсбергу», яка не враховує підводну частину – технічне регулювання. Одразу поясню – на даному етапі Офіс вивчає в основному вплив лише нормативно-правового поля. Щодо впливу системи технічного регулювання – ми лише зазначаємо наявність такої проблематики.

На першому етапі, протягом 2016 року здійснювалася класифікація та каталогізація регуляторних актів, завдань, інструментів чинної регуляторної політики. За підсумками ми отримали: перелік регуляторних актів, що впливають на сектор (галузь) економіки; визначили завдання політики регулювання щодо сектору; виявили інструменти регулювання та погодили з робочою групою ринки, для яких здійснюватиметься перегляд.

На початку 2017 року ми, спільно з фахівцями робочої групи при Мінрегіоні та представниками бізнес-кіл, розпочали другий етап, який включає в себе безпосередню діяльність з діагностики проблем та проектування принципово іншого регуляторного середовища. Саме цей етап і триває зараз.

Цей етап розпочинається з оцінки якості регулювання та врахування досвіду минулих рішень та «очистку» регуляторного поля від регулювання, що не відповідає принципам регуляторної політики.

Під час «очистки» регуляторні акти проходять оцінку за низкою критеріїв, серед них – законність, потрібність, наявність корупційних ризиків, вплив на бізнес, вартість регулювання та ефективність. Процес відбувається за активної участі бізнесу і громадськості.

Паралельно, з метою створення комплексної оцінки ринку та впливу на нього регулювання, проходять консультації з усіма заінтересованими групами учасників ринку з використанням різних каналів комунікації та засобів: опитування, консультації, інтерв'ю, експертизи тощо.

За підсумками цієї діяльності ми отримуємо висновок та попередні рекомендації з системного вдосконалення регулювання. Саме цей етап завершується випуском так званої Зеленої книги – аналізу виявлених проблем та попередніх варіантів щодо їх вирішення на наш погляд.

Взагалі, концепція випуску «зелених» (green paper) та «білих книг» (white paper) розповсюджена в нормотворчості та державній політиці Великої Британії, Ірландії, США та інших країн з розвинутим парламентаризмом. За концепцією, якщо спростити, «green paper» – є аналізом проблематики з висновками, а «white paper» – настанова з конкретними кроками щодо вирішення проблем. Фактично жодна державна політика чи важливий законопроект у Великобританії чи США не з'являються, не пройшовши, навіть формально, шлях від «зеленого» до «білого».

Але повернемося до наших реалій. Зелена книга, за методикою BRDO вже передбачає перелік конкретних заходів з практичного впровадження взаємодії держави (регуляторів), бізнесу та суспільства. Біла книга є наслідком всебічного обговорення та аналізу результатів, які знайшли відображення в «зеленій книзі». Абсолютно логічно, якщо різні експерти, представники державних органів та бізнесу внесуть корективи до проблематики та запропонують свої варіанти вирішення. Саме це ми називаємо Публічним Діалогом. І саме узгоджені, консенсусні рішення та пропозиції потраплятимуть до «білої книги», яка вже включатиме розроблені правниками проекти нормативно-правових актів, які вирішуватимуть проблеми.

Rolling Review: етапи перегляду регулювання ринків

1

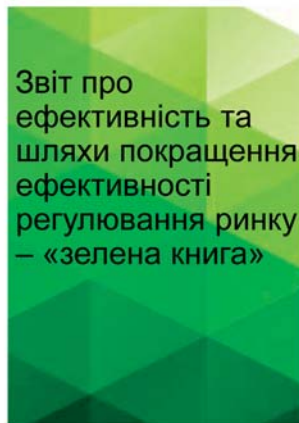
Аналіз ринку



Міністерство надає цілі регулювання та можливі їх показники

2

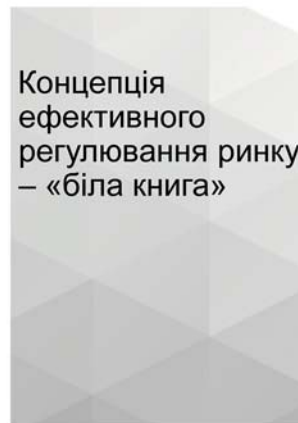
Діагностика регулювання



Міністерство та Офіс проводять консультації

3

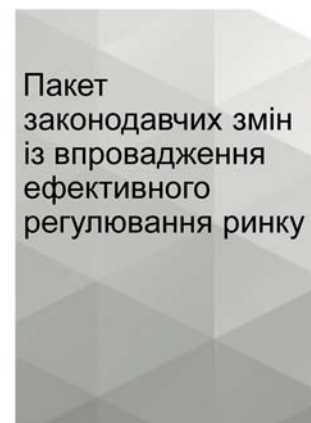
Затвердження плану дій



Міністерство та Офіс обирають комбінацію заходів

4

Розробка проектів актів



Розробка пакету здійснюється на підставі концепції

А про важливість та впливовість концепції «white paper» може свідчити навіть той факт, що одна з перших і найвідоміша Біла книга була підготовлена у Великобританії і носить назву British White Paper of 1939. Це – історичний документ, який був звітом міністра колоній Великобританії Малькольма Макдональда Британського парламенту про політику уряду щодо Британської мандату в Палестині у 1939 році та сформував на десятиліття політику та дипломатію Великобританії у цілому надважливому регіоні – Близькому Сході – і, навіть за твердженням істориків, мав вплив на перебіг подій у Другій Світовій війні.

Якщо порівнювати нашу діяльність в Офісі ефективного регулювання з роботою лікарів, то наша методика чимось нагадує процес лікування, адже ми навіть часто чуємо з усіх комунікаційних каналів, що «наша економіка хвора».

При процесі лікування, перше з чого починає лікар – вислуховує пацієнта, проводить аналізи та визначає симптоми. Цей етап ми також маємо в методиці: ми інвентаризуємо регуляторне поле галузі, виявляємо на підставі статистичних даних проблематику, отримуємо бачення представників держави, бізнесу, експертів та намагаємося виявити «ідеальний стан» динаміки галузі для порівняння з реальним станом. В більшості випадків, коли це можливо, ми намагаємося «оцифрувати» показники щоб максимально уникнути суб'єктивного впливу на результати. Цей етап у лікарів завершується постановкою попереднього діагнозу, а в нашому випадку – «зеленою книгою».

Після діагнозу, у важких випадках (а у нас простих і не буває), лікар намагається отримати допомогу – організовує консилиум різних фахівців з метою підтвердження висновків або отримання інших думок. Ми також діємо за схожою схемою – наші висновки щодо проблематики та можливого діагнозу стають предметом Публічного Діалогу – круглих столів, досліджень, обміну думками, нарад та дискусій.

І лише після отримання консенсусного рішення про діагноз та спільного напрацювання в лікарській практиці з'являється «план лікування хворого»: з конкретними процедурами та медикаментами, з дозуванням та строком лікування. А ми в Офісі за такий «план» приймаємо «білу книгу».

І якщо далі йти за «лікарською метафорою», то після реалізації плану лікування, хороший лікар надає профілактичні ре-

комендації, які вже оздоровлений пацієнт виконує, щоб не допустити рецидиву. В нашій практиці таке теж передбачено, але це вже інший крок, який виходить за межі проекту з системного перегляду якості державного регулювання. Це – впровадження Концепції ефективного регулювання в Україні. І саме ця мета є головною в стратегічній діяльності Офісу. Але – це наступний етап, якому передують наша поточна діяльність.

Наразі сектор «Будівництво» BRDO в тісній співпраці з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ, професійних об'єднань та спеціалістами галузей підготував 8 «зелених книг». 6 ми опублікували і проходимо етап Публічного Діалогу. Ще дві проходять стадію попередніх обговорень. В планах – ще аналіз різних ринків та початок підготовки «білих книг».

Зелена книга «Системний перегляд якості державного регулювання ринків «Будівельні розчини, бетон, залізобетон, вироби з бетону, інші вироби з бетону і цементу» стала результатом одного з перших, пілотних аналізів ринків. Її обговорення у форматі круглого столу дало змогу не лише презентувати результати нашої роботи, але й підняли обговорення до формату професійної дискусії. Сподіваюся – з ефективним результатом уже в найближчому майбутньому.

Хочу нагадати, що BRDO – не є державною структурою, чи еквівалентом міністерства або Верховної Ради. Ми не маємо права законодавчої ініціативи. Наше завдання – незалежна експертна оцінка, підтримка діяльності державних структур та налагодження ефективного діалогу між державою і бізнесом. І саме ці завдання, я вважаю, ілюструють результати нашої діяльності.

Нам вдалося завоювати довіру бізнесу – з нами працюють і до нас прислухаються майже всі професійні та галузеві асоціації Також нас чуять і довіряють нашим висновкам державні інституції. Ми – каталізатори змін. І тут нам багато чого вдалося. І конкретні результати, звичайно, є. Але, ринок будівництва має свою часову інерцію через специфіку тривалості самого будівництва – це потрібно розуміти. І результати нашої роботи активно вплинуть на ринок лише за декілька років.