



ЗАУВАЖЕННЯ І ПРОПОЗИЦІЇ
щодо [Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні](#),
представленої на громадське обговорення

1. Предмет Концепції

Планом заходів щодо дерегуляції, затвердженим [розпорядженням КМУ від 23.08.2016 № 615](#), передбачена розробка документу "**Стратегія розвитку професійного самоврядування в Україні**". Однак фахівці Офісу ефективного регулювання (BRDO) спрямували зусилля на розробку дещо іншого документу - "Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні".

Від самого початку автори допустили світоглядну помилку. Адже "інститут саморегулювання" і "професійне саморегулювання" – це дещо різні речі. Інститут саморегулювання (до речі, суспільний, а не державний) передбачає самоорганізацію окремих спільнот суспільства, члени яких можуть бути представлені як юридичними, так і фізичними особами. Відповідно в царині саморегулювання можна виділити "галузеве саморегулювання", яке стосується спільноти виробників тієї чи іншої продукції, надавачів послуг, представників інших напрямів діяльності, які працюють в форматі юридичних осіб, і "професійне саморегулювання", яке стосується спільнот фахівців того чи іншого напрямку – фізичних осіб, які або займаються індивідуальною практикою, або працюють у складі юридичних осіб в своїй сфері.

З огляду на назву розпорядчого акту Кабінету Міністрів України, мова мала б йти лише про другу частину – професійне саморегулювання, яке дійсно існує і, можливо, потребує реформування. Розроблення концепції реформування галузевого саморегулювання, яке, хоча й передбачене нормами деяких галузевих законопроектів (ступінь гармонізації яких з європейським законодавством на даному етапі не з'ясована), однак на практиці не діє, базовим розпорядчим документом Кабінету Міністрів України МУ № 615 від 23.08.2016, пункт 57 не передбачено.

Концепція реформування інституту саморегулювання оперує як поняттям "організації професійного саморегулювання", так і поняттям "організації господарського саморегулювання". **Отже, автори свідомо і протиправно розширили сферу застосування Концепції.**

2. Державна політика розвитку саморегулювання в Україні

Нині норми щодо розвитку галузевого саморегулювання містить низка програмних документів, затверджених вищими органами державної влади.

Автори Концепції цілком слушно наголошують на необхідності запровадження саморегулювання у сферах засобів масової інформації на засадах соціальної відповідальності, туризму, аграрного виробництва. Однак тут так само, як і у випадку з назвою концептуального документу, суттєвим чином зміщуються акценти. Адже жодним із зазначених програмних документів не передбачено врегулювання даного питання шляхом зміни законодавства. Так, [Доктрина інформаційної безпеки України](#), затверджена Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47 передбачає лише "комплексну підтримку розвитку механізмів саморегуляції засобів масової інформації на засадах соціальної відповідальності". [Стратегія розвитку туризму та курортів](#) на період до 2026 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 року № 168, "створення національної туристичної організації" визначає не як вказівку щодо безпосереднього втілення, а лише як умову сталого розвитку сфери туризму та курортів. [Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору](#) економіки на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1437, передбачає стимулювання створення (лише стимулювання, а не створення як таке!) об'єднань виробників, зокрема, через делегування повноважень саморегулювним організаціям в агропромисловому комплексі.



Отже, автори концепції, ставлячи завдання про прийняття закону, на власний розсуд **змінюють інструментарій розвитку саморегулювання**, який передбачається програмними документами, затвердженими вищими органами державної влади України.

3. Чи може держава делегувати свої повноваження?

Загальновідомо, що лише органи державної влади мають право видавати законодавчо-нормативні акти, обов'язкові для застосування всіма установами, підприємствами, організаціями, громадянами України. Будь-які інші утворення громадянського суспільства такої компетенції не мають. В статті 5 Конституції України зазначено, що ніхто не може узурпувати державну владу, а стаття 19 визначає, що ніхто не примушений роботи те, що не передбачено законодавством. Отже, органи саморегулювання можуть утворюватися **лише за взаємною згодою своїх учасників**, формувати нормативні документи, на розробку і застосування яких дають добро такі учасники, контролювати виконання відповідних нормативних документів тільки учасниками таких організацій. **Це і є суттю саморегулювання.**

[Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору](#) економіки на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1437 передбачає делегування повноважень саморегулювним організаціям. Але ж держава не може делегувати повноваження з нормативного регулювання. Вона може лише відмовитися від невласливих їй та зайвих сфер і функцій – шляхом виключення відповідних норм, скасування нормативних актів тощо. Це є суттю політики дерегуляції – цілком і повністю слушно!

Передача функцій з регулювання господарської діяльності до саморегулювних організацій передбачає створення **додаткового розгалуження виконавчої гілки влади, яке не передбачене Конституцією України**. Це неприпустимо.

4. Чи може галузеве саморегулювання бути обов'язковим?

Визначаючи шляхи та способи розв'язання проблем, автори Концепції припускають існування обов'язкового членства (розділ *Базові засади саморегулювання господарських і професійної діяльності*). Це протирічить нормам статті 36 Конституції України, згідно яких "ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій".

Обмеження щодо членів саморегулювних організацій з боку держави не можуть бути більш жорсткими, аніж обмеження щодо діяльності власне суб'єктів господарювання і фахівців, оскільки це є дискримінацією. Обмеження кількості саморегулювних організацій також протирічить базовим конституційним нормам про свободу об'єднань громадян і господарської діяльності. Протиконституційність делегування саморегулювним організаціям функцій державної влади, обов'язкових до виконання, зазначена вище.

Отже, **саморегулювання може бути лише і виключно – саморегулювним ;)** Тобто таким, на яке добровільно погоджуються учасники саморегулювних організацій і яке унормовується виключно чинними законами України – "Про громадські об'єднання", "Про організації роботодавців, їх об'єднання, права та гарантії їх діяльності", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про торгово-промислові палати України" тощо та нормами статті 36 Конституції України та статті 5 Господарського кодексу України, яка визначає конституційні основи господарської діяльності.

Тож реформування законодавства щодо розвитку інституту саморегулювання в Україні потрібно здійснити лише з однією метою – **прибрати всі рецидиви** створення додаткової гілки влади у вигляді делегування регулятивних функцій держави саморегулювним організаціям і всі згадки про необхідність утворення саморегулювних організацій з вузькопрофільних законів.



5. Інструментарій саморегулювання

Державна політика розвитку саморегулювання є виключно слушною і актуальною. Особливо з точки зору виконання умов Угоди про асоціацію "Україна-ЄС", які вимагають гармонізації українських і європейських нормативних практик.

Однак політика розвитку галузевого саморегулювання має оперувати іншими інструментами, аніж закон і нормативний акт. Держава має опікуватися, перш за все, формуванням і реалізацією політики підтримки розвитку саморегулювання – як в галузевій, так і в професійній сфері – та розвитком механізмів та інструментів такої підтримки. Зокрема, інструментом підтримки розвитку галузевого саморегулювання могло б бути надання фінансової допомоги, різноманітних преференцій учасникам саморегулювальних організацій.

Так, сьогодні суб'єкти господарської і професійної діяльності не мають належних для здійснення саморегулювання передумов і навичок. Це відбувається, перш за все, через відсутність розуміння сутності саморегулювання, переваг його застосування. Однак цю проблему потрібно вирішувати не шляхом ставлення згаданих верств перед фактом прийняття чергового закону і, можливо, застосуванням санкцій, а ретельним вивченням міжнародного досвіду і аналізом можливостей його адаптації до умов України (до речі, в найпершому абзаці Стратегії розвитку туризму та курортів згадується Всесвітня туристична організація ООН, яка є самоврядною організацією :)

Формулювання авторів Концепції щодо **покладання функцій з формування і реалізації політики у сфері саморегулювання на органи державної влади є цілком слушними**. Однак існує велика небезпека того, що і у власне в політику саморегулювання, і у методи її реалізації будуть закладені хибні підходи на кшталт тих, які сьогодні демонструють автори Концепції.

До сих пір у згаданих вище програмних документах органів виконавчої влади лише Міністерство аграрної політики і продовольства України припустилося помилки. Однак вірогідність реалізації саме хибних підходів і сценаріїв, застосування "системних організаційних та нормативних кроків", які передбачають автори Концепції лишається виключно високою.

Здійснення організаційних кроків не є інструментом реалізації політики! Інструментом реалізації політики є формування нормативної бази – але виключно адекватної суті господарського і професійного саморегулювання!

6. Навіщо потрібне саморегулювання?

Діяльність саморегулювальних організацій має бути спрямована на фільтрацію добросовісних і не дуже добросовісних суб'єктів господарювання і фахівців, надання переваг тим, хто сумлінно підходить до своєї професійної справи, захист споживача, оздоровлення національних і завоювання міжнародних ринків. Досягнення саме цих цілей сьогодні демонструє історія розвитку міжнародних саморегулювальних організацій у світі, які оперують поняттям стандарту, належної практики, настанови, дорожовказу тощо і займаються сертифікацією підприємств та окремих осіб у відповідності до вимог таких стандартів.

7. Що пішло не так?

Положення Концепції про те, що "діяльність саморегулювальних організацій не може бути спрямована на порушення економічної конкуренції" (розділ *Базові засади саморегулювання господарської і професійної діяльності*) свідчить про хибність світогляду її авторів, які припускають можливість використання саморегулювальних організацій не для підвищення рівня якості товарів та послуг на відкритому ринку, а для формування закритих спільнот, які контролюють ринки.



Про зміщення акцентів в світогляді авторів свідчить також і норма про необхідність забезпечення відсутності майнового інтересу членів самоврядної організації. Варто зазначити, що громадські організації саме для захисту інтересів своїх членів, у тому числі й майнових, і створюються. А от керівництво такими організаціями дійсно не повинно мати майнового інтересу, відмінного від отримання офіційно визначеної винагороди за свою роботу, оскільки надання переваги одним членам організації перед іншими є проявом їхньої корупції. До речі, такі справи також унормовуються на рівні **саморегулювальних стандартів** щодо прозорості і відкритості саморегулювальних організацій, набагато більш деталізованих і ефективних за загальні положення державного акту.

З огляду на наявні проблеми, українському суспільству не завадило б створення саморегулювальних організацій професіоналів у сферах національної безпеки та оборони, забезпечення правопорядку, яка б встановлювала етичні критерії діяльності, не кшталт тих, які існують, наприклад, в лікарській або адвокатській практиці. Автори виключають можливість створення таких організацій, хоча відповідний міжнародний досвід тут є, виключно завдяки збоченню розуміння суті саморегулювання.

7. Практика розвитку саморегулювання в Україні

Нині саморегулювальні організації в Україні утворюються відповідно до законів, що регулюють окремі сфери господарської або професійної діяльності. Перелік сфер, в яких допускається саморегулювання, наведений в розділі *Проблеми, які потребують розв'язання*, свідчить про те, що жодна з цих сфер до сих пір не продемонструвала суспільству переваги саморегулювання, запровадженого законом.

Більше того, практика запровадження саморегулювання шляхом прийняття закону **не відповідає реаліям міжнародного досвіду** утворення і функціонування саморегулювальних організацій, який, до речі, свідчить про виключну ефективність цивільного і ринкового саморегулювання з точки зору захисту споживача, охорони здоров'я, піднесення добробуту населення.

Тож якщо щось і треба реформувати в законодавстві для розвитку саморегулювання, то це скасувати норми, які містяться у відповідних законах, замінивши їх конкретними вимогами до підприємств та/або фахівців, ретельним чином гармонізованими з відповідними положеннями європейського законодавства.

Згадані авторами у розділі *Проблеми, які потребують розв'язання* провали з утворенням саморегулювальних організацій свідчать лише про хибність вирішення проблеми розвитку інституту самоврядування шляхом прийняття законів.

8. Позиція Аналітичного центру Аграрного союзу України

Аналітичний центр Аграрного союзу України **категорично проти** розробки і прийняття закону України "Про саморегулювальні організації" як такого, що протирічить Угоді про асоціацію "Україна-ЄС", зобов'язанням по приведенню політики, законодавства і практик економічної діяльності до реалій, які існують в країнах ЄС та у світі.

Шлях прийняття окремого закону, внесення правок до спеціальних законів у різних сферах господарської та/або професійної діяльності щодо саморегулювання, створення нормативної і організаційної основи, яка протирічить положенням Конституції, вважаємо виключно хибним.

Метою запровадження інституту саморегулювання в Україні є забезпечення безпечності і якості продукції національного виробника, захист українського споживача, розвиток ринків продукції вітчизняного виробника, у тому числі експортних. **Множення кількості "мертвих" законів не здатне забезпечити досягнення цієї мети.**



Саморегулювання в Україні має розвиватися шляхом **добровільного утворення спільнот суб'єктів господарства і фахівців**, які беруть на себе розробку стандартів для здійснення своєї діяльності, гармонізують їх з множиною відповідних міжнародних документів, беруть на себе відповідальність за дотримання положень таких документів і підлягають перевірці дотримання стандартів на основі прозорих процедур незалежного саморегулювального контролю.

Для доведення згубності тенденцій до запровадження саморегулювання законодавчим шляхом, зміни досить поширеної в колі "експертів" точки зору про необхідність запровадження інституту саморегулювання шляхом прийняття спеціального закону доцільно було б провести дослідження наслідків запровадження саморегулювання шляхом вже прийнятих законів. Зокрема, варто було б провести опитування користувачів відповідних послуг та організувати круглий стіл для обміну досвідом серед представників суб'єктів господарювання та фахівців, які діють у відповідності вже прийнятих законів (наприклад, у сфері сільськогосподарського дорадництва або оптових ринків сільгосппродукції).

Позиція авторів Концепції реформування інституту самоврядування в Україні свідчить про те, тенденції до зміцнення пострадянської законо- і нормотворчої ментальності лишаються досить сильними. За рахунок відволікання уваги від проблем становлення реального саморегулювання, яке б відповідало духу і букві Угоди про асоціацію, **блокується здатність здорових сил суспільства до реальної самоорганізації**.

Шкода, що все це відбувається за рахунок коштів міжнародної спільноти.