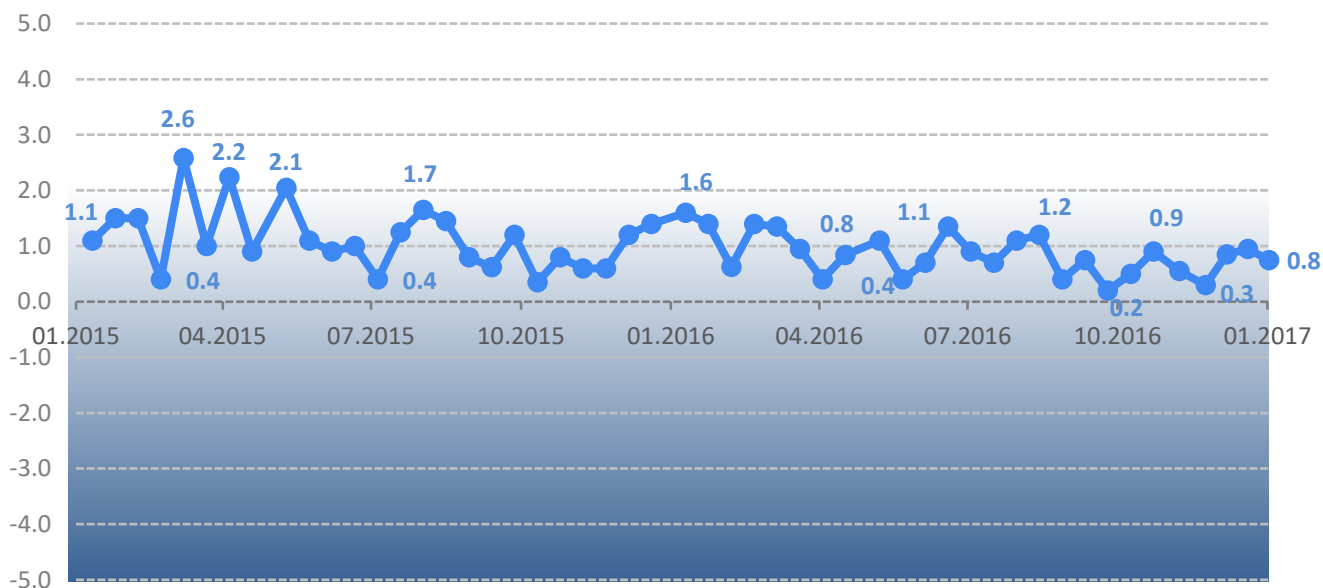


iMoRe №51. Неоднозначный старт года: антиреформы помешали индексу показать достойный результат

Индекс мониторинга реформ (iMoRe) остается на низком уровне. Оценка прогресса реформ за период с 19 декабря 2016 по 8 января 2017 - только 0,8 балла из +5,0 возможных. Прогресс зафиксирован в реформировании государственного управления, государственных финансов и бизнес-среды. Хотя по этим направлениям принят ряд прогрессивных нормативных актов, значения индекса невысоки из-за нескольких антиреформ.

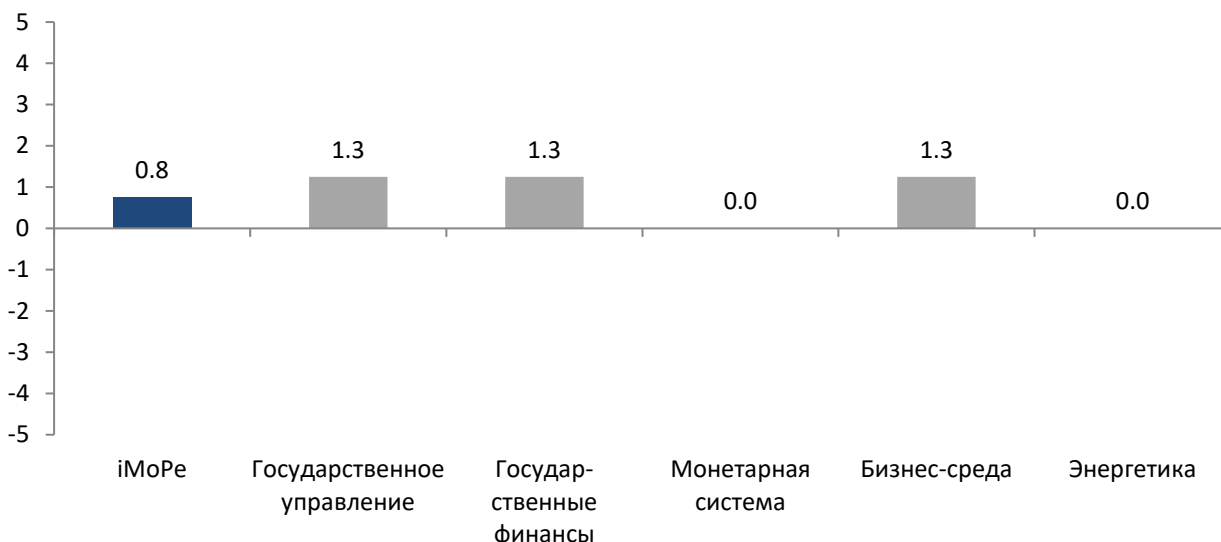
Среди основных событий этого раунда - закон [о Высшем совете](#) правосудия, [изменения в Налоговый кодекс об улучшении инвестиционного](#) климата, закон о [либерализации системы государственного надзора](#) в сфере хозяйственной деятельности, пакет бюджетных законов, законы о поддержке авиастроительной отрасли и закон о создании [экспортно-кредитного](#) агентства.

График 1. Динамика Индекса мониторинга реформ*



* Команда iMoRe считает приемлемым темпом реформ уровень индекса 2 и выше

График 2. Значение Индекса мониторинга реформ и его компонентов в текущем раунде оценивания**



** Названия компонентов были сокращены для удобства, но их наполнение не изменилось

Топ реформы выпуска: Высший совет правосудия и изменения администрирования налогов

Закон о Высшем совете правосудия, +4,0 балла

Закон [№1798-VIII от 21.12.2016](#) продолжает судебную реформу, начатую [КОНСТИТУЦИОННЫМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ](#) принятыми в июне 2016 года. Высший совет правосудия (ВРП) - это коллегиальный, независимый конституционный орган судейского управления. Он будет осуществлять ключевую роль в формировании судейского корпуса.

ВРП будет принимать решение о внесении Президенту Украины представления о назначении судьи на должность по результатам рассмотрения рекомендаций Высшей квалификационной комиссии судей. К полномочиям ВРП относятся принятие окончательного решения об увольнении судьи, перевод его из одного суда в другой, предоставление согласия на задержание судьи или содержание под стражей или арестом, принятие решения о временном отстранении судьи и тому подобное. До 30 сентября 2016 согласие на задержание и арест судьи давала Верховная Рада. Пока не будет создана ВРП (а это должно произойти не позднее 30 апреля 2019), ее полномочия осуществляет уже существующая Высший совет юстиции, который фактически будет реорганизован в ВРП.

Для рассмотрения дел о дисциплинарной ответственности судей Высший совет правосудия будет создавать Дисциплинарные палаты из числа своих членов.

Закон также предоставляет Высшему совету правосудия полномочия согласовывать количество судей в суде, участвовать в определении расходов госбюджета на содержание судов, органов правосудия, утверждать по представлению Государственной судебной администрации Украины нормативы кадрового и финансового обеспечения судов.

В состав Высшего совета правосудия должны войти 21 человек: 10 избранных съездом судей из числа судей или судей в отставке, по два человека от Президента, Верховной Рады, съезда адвокатов, всеукраинской конференции прокуроров и съезда представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений. Председатель Верховного Суда входит в Совет по должности. Ее членов назначают сроком на четыре года и не более, чем на два срока подряд.

Комментарии реформаторов

“Закон Украины «О Высшем совете правосудия» - третий после [изменений в - ред.] Конституцию и [принятия - ред.] Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» закон, необходимый для реализации институционального этапа судебной реформы. Впервые Украина получает действительно независимый и неполитический конституционный орган судейского управления, чьи полномочия, состав и процедуры полностью соответствуют международным стандартам и эффективным европейским практикам”.

Алексей Филатов, заместитель Главы Администрации Президента Украины, координатор Совета по вопросам судебной реформы

“Новопринятый закон является важным шагом в осуществлении конституционной реформы правосудия, которая началась 30 сентября 2016 г. с вступлением в силу масштабных изменений в Основной закон. Согласно европейским стандартам он дает старт деятельности деполитизированного независимого органа судебной власти, по меньшей мере половина которого состоит из судей или судей в отставке, избранных самими судьями. В компетенции этого органа (а не Верховной Рады или Президента) будут находиться все вопросы судейской карьеры, от профессионального роста до ее завершения, в том числе по результатам новых дисциплинарных процедур. Еще Высший совет правосудия должен обеспечить быстрое и эффективное рассмотрение вопросов, связанных с задержанием судьи или содержанием его/ее под стражей, отстранением судьи от осуществления полномочий, с другой стороны - принимать меры для обеспечения независимости судей и авторитета правосудия.

Также заслуживают внимания изменения в другие законы, в частности, те, что расширяют круг адвокатов и ученых, которые смогут претендовать на должности судей Верховного Суда, высших специализированных и апелляционных судов в ходе открытых конкурсов, предоставляют дополнительные возможности для отсеивания кандидатов с небезупречной репутацией Общественному совету добродетели.”

Андрей Козлов, Высшая квалификационная комиссия судей Украины

Комментарий эксперта

“Закон имплементирует недавние изменения Конституции. В нем зафиксированы полномочия ВПР и прописаны процедуры под эти полномочия. Важно, что дисциплинарные функции в отношении судей теперь будут полностью сконцентрированы в ВПР. Для рассмотрения дел о дисциплинарной ответственности судей в ВПР будут создаваться Дисциплинарные палаты.”

Роман Куйбида, Центр политико-правовых реформ

График 3. События, которые определяли значение индекса за период с 19 декабря 2016 по 8 января 2017г. (оценка события является суммой ее оценок по разным направлениям, поэтому она может превышать +5, или быть меньше -5)



Изменения в Налоговый кодекс по улучшению инвестиционного климата, +3,5 балла

Законом [1797-VIII](#) от 21.12.2016 внесены ряд изменений в Налоговый кодекс, направленных на упрощение налогового администрирования, уменьшения коррупционных рисков в налоговой сфере, улучшение условий ведения бизнеса.

Одно из важнейших нововведений закона - введение единого публичного реестра заявлений на возмещение НДС и его автоматического возмещения, должно существенно снизить коррупцию в этой сфере и создать равные правила игры.

Кроме того, Законом введены электронный кабинет налогоплательщика, который минимизирует его контакты с ДФС, и налоговые каникулы для малого бизнеса. Вносятся ряд уточнений в части трансфертного ценообразования, налога на прибыль, НДС, налога на доходы физических лиц, единого налога, акцизного сбора, платы за землю, ренты за использование воды и недр и др.

На сайте ДФС будет обнародован единый реестр налоговых консультаций, который будет способствовать равному отношению к предприятиям со стороны налогового ведомства.

Комментарии реформаторов

"Основные новеллы закона:

1) введен полноценный кабинет налогоплательщика. Плательщик уменьшит походы в налоговую, уменьшится человеческий фактор, тем самым сократятся возможности для коррупции.

2) введен единый реестр предоставленных налоговых консультаций, что должно обеспечить прозрачность применения этого инструмента

3) введение единого публичного реестра заявлений на возмещение НДС вместо двух; полная автоматизация процесса возмещения НДС; отказ от возмещения на основании «выводов», направляемых ДФС в Казначейство, возмещения исключительно на основании данных публичного реестра заявлений на возмещение НДС; отказ от расторжения договора о признании электронных документов в одностороннем порядке; запрет на снятие налогового кредита добросовестным налогоплательщикам (признание налоговой накладной, зарегистрированной в Едином реестре налоговых накладных достаточным основанием для формирования налогового кредита, которое не требует каких-либо других подтверждений); размораживание средств налогоплательщиков на счетах в СЕА НДС.”

Яна Бугримова, Министерство финансов Украины

"Ключевые изменения закона призваны улучшить администрирование налогов. Наибольшим позитивом, считаю отмену вывода ДФС при возмещении НДС и введение единого реестра для его осуществления. Поэтому практику препятствования ДФС осуществлению бюджетного возмещения НДС мы, надеюсь, преодолели. Кроме того, позитивом является то, что ДФС не сможет злоупотреблять своими правами и снимать налоговый кредит по зарегистрированным налоговыми накладными, поскольку отныне налоговый кредит является безусловным.

Негативом является то, что информационные базы оставлены в ДФС и не переданы Минфину. Потребность этого изменения было обусловлена случаями неправомерного ручного вмешательства сотрудников ДФС в такие базы. При прямом лобби интересов ДФС это изменение, к сожалению, не было поддержано.

Наиболее резонансный сейчас вопрос - отсутствие полномочий налоговой милиции. И хотя полномочий налоговая милиция была лишена ошибочно, из-за технической ошибки, однако факт остается фактом, пока у них полномочий нет. Поэтому сейчас необходимо работать над тем, чтобы оперативно и без ущерба заменить этот орган новым, более аналитическим и прозрачным органом, Финансовой полицией.”

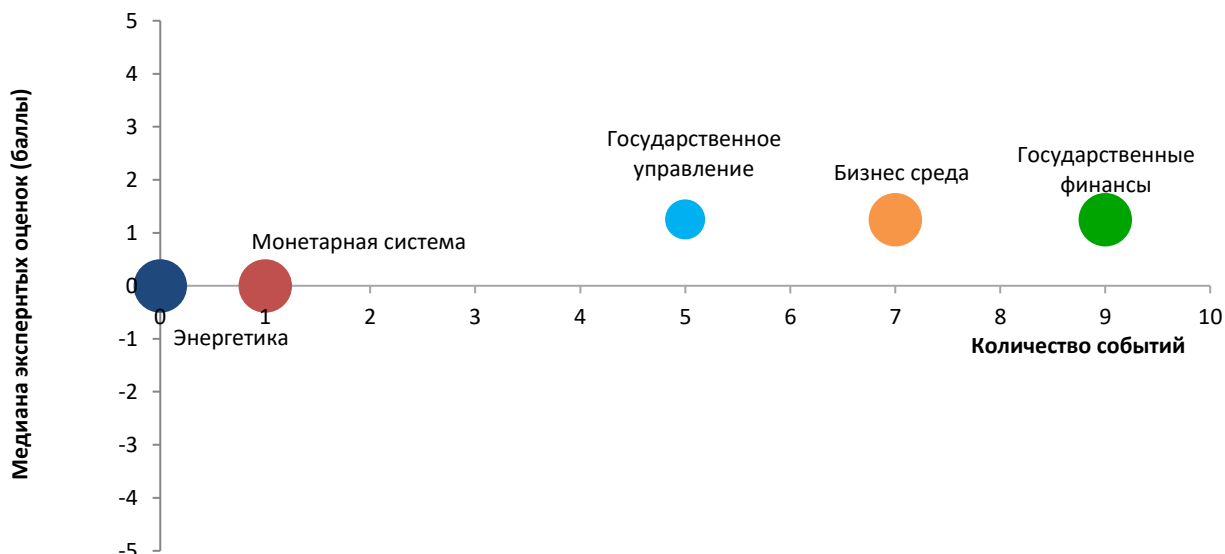
Андрей Журжий, Верховная Рада Украины

Комментарий эксперта

"Изменения, внесенные законом об улучшении инвестиционного климата, в общем уместны. Содержательно - это движение в правильном направлении, к большей определенности и, следовательно, защищенности для добросовестных налогоплательщиков. Понятно, что достижение такой амбициозной цели - «улучшение инвестиционного климата» - требует изменений не только в налоговое законодательство. Изменения должны быть и в других отраслях законодательства, важных для обеспечения комфортного ведения хозяйственной деятельности (в частности, система валютного регулирования)."

Владимир Коменко, Ernst & Young в Украине

График 4. Значение отдельных компонентов Индекса и количество событий за период с 19 декабря 2016 по 8 января 2017г.



Анти-реформа выпуска: создание экспортно-кредитного агентства (ЭКА)

Закон об обеспечении масштабной экспансии экспорта товаров (работ, услуг) украинского происхождения путем страхования, гарантирования и удешевление кредитования экспорта, -1,3 балла

Законом [№1792-VIII от 20.12.2016](#) предусмотрено создание экспортно-кредитного агентства (ЭКА). Согласно закону, основная задача ЭКА - защита украинских экспортеров от риска неплатежей и финансовых потерь, связанных с выполнением внешнеэкономических договоров (контрактов), путем страхования, перестрахования и обеспечения.

Кроме того, агентство будет участвовать в реализации программы частичной компенсации процентной ставки по экспортным кредитам.

ЭКА образуется в форме публичного акционерного общества с государственной долей 50%+ 1 акция.

Эксперты iMoPe отметили высокие коррупционные риски в деятельности ЭКА. Они также отметили, что хотя создание ЭКА является важным элементом политики стимулирования экспорта, принятый закон является очень противоречивым. Во-первых, закон выводит ЭКА из-под действия законов о страховании и государственном регулировании финансовых рынков, искажает конкуренцию на этих рынках и повышает вероятность участия агентства в рискованных операциях. Во-вторых, он предполагает, что поддержка будет предоставляться не всем украинским производителям, а только поставщикам работ и услуг, а также производителям определенных видов промышленной продукции, определенных в законе - например, некоторых видов пищевой и фармацевтической продукции, одежда и обувь, продукции машиностроения и мебели. Это дискриминирует других производителей. В-третьих, закон предусматривает возможность предоставления частичной компенсации ставок по экспортным

кредитам, является экспортной субсидией в понимании ВТО и, соответственно, запрещенным видом государственной поддержки. Если такой механизм будет применен, это нарушит обязательства Украины перед этой организацией и может привести соответствующие иски.

Редакция iMoRe обратилась с просьбой предоставить комментарий к авторам закона, а именно Н.Южаниной, В. Галасюку, Г.Гопко, но они не смогли этого сделать до выхода этого релиза.

Комментарий эксперта

"Микс хороших и плохих новостей. Хорошие новости - очень яркое название Закона и то, что ЭКА и предусмотренные законом виды поддержки преимущественно и, по крайней мере, формально, соответствуют требованиям ВТО (в этом возможны различные оценки).

Плохих новостей больше. ЭКА является неконтролируемой структурой на рынке финансовых услуг, поскольку полностью выводится из-под контроля [регуляторов финансовых услуг - ред.]. Это подрывает доверие к ЭКА как страховщика и создает дисбаланс на рынке. Ответственность ЭКА предполагается за счет гарантий государства (хотя и только как возможность, но очевидно без государственных гарантий ЭКА не сможет стать субъектом, который вызывает доверие). Поэтому открытый вопрос - как будут оценивать страхования от ЭКА банки, которые будут предоставлять кредиты. Вполне возможно, что банки более благосклонно будут относиться к страхованию от авторитетных и контролируемых страховщиков.

На этом фоне вопрос о выборе сфер поддержки является второстепенным. К тому же, закон не предоставляет иммунитета от расследований АМКУ относительно правомерности получения государственной помощи субъектами хозяйствования.

И наконец, если часть 11 статьи 7 подразумевает, что ЭКА платит возмещение по инвестиционным спорам против Украины, то все имеющиеся в ЭКА средства могут пойти именно на это (пока это отдельная бюджетная программа)."

Тарас Качка, Международный фонд "Возрождение "

"Сторонники создания учреждения приводят успешные примеры западных стран. Но следует также учесть коррупционные риски Украины, которая находится на 130 месте из 168 позиций согласно индексу восприятия коррупции Transparency International. Поэтому чрезвычайно важно нивелировать потенциальные риски захвата нового института частными интересами (regulatory capture).

На сегодня компаниям доступны такие инструменты снижения рисков ВЭД, как банковские аккредитивы, гарантии и т.д. Хотелось бы понимать, каким образом услуги агентства будут отличаться ценой и качеством, не будут негативно влиять на конкуренцию на рынке услуг, предоставляемых частными банками и страховыми компаниями.

Мы, как налогоплательщики, хотели бы, чтобы агентство работало эффективно и не требовало постоянной поддержки из бюджета. Но для этого нужно оценить страховой тариф, который сгенерирует достаточный объем спроса и одновременно покрывает страховые риски и текущие расходы.

ЭКА в частности страхует как кредиты, так и контракты от коммерческих и некоммерческих рисков. Контроль за добросовестностью сторон осложняется нахождением сторон договора в разных странах."

Дмитрий Яблоновский, Центр экономической стратегии

Другие важные изменения: Пакет бюджетных законов

В целом, пакет бюджетных законов набрал +3,5 баллов. Важнейшие изменения, введенные каждым законом, и **некоторые** мнения экспертов по этому поводу:

Изменения в Бюджетный кодекс относительно усовершенствования составления и исполнения бюджетов, +2,0 балла

В законе перераспределены расходы государственного и местных бюджетов. В частности, местные бюджеты теперь будут финансировать коммунальные платежи, медицинские и образовательные учреждения (что может способствовать высшей энергоэффективности), а государственный бюджет будет финансировать ПТУ. Определено, что стипендии в вузах будут социальные и академические (выше текущего уровня). Закон также предусматривает системную поддержку сельского хозяйства на следующие пять лет на уровне не менее 1% объема выпуска сельхозпродукции.

Изменения в Налоговый кодекс Украины и некоторые законодательные акты по обеспечению сбалансированности бюджетных поступлений в 2017 году, +1,0 балл

Законом увеличиваются ставки акцизного сбора на алкогольные напитки и табачные изделия, а также уменьшается размер рентной платы за добычу полезных ископаемых. Эксперты iMoRe отметили, что повышение акцизов на табак и алкоголь вполне соответствует духу соглашения об ассоциации Украины с ЕС.

Закон о Государственном бюджете на 2017 год, +0,8 балла

По мнению экспертов, Бюджет-2017 отвечает целям фискальной консолидации, а, следовательно, является шагом к экономической устойчивости. Однако, размер трансфера НБУ является завышенным и ставит под сомнение достижения задекларированных целей. Также нереалистичными выглядят доходы от спецконфискации, поскольку закон о спецконфискации еще не принят.

Закон о минимальной зарплате и платежи "спящих" ФЛП, -0,3 балла

Этот закон создал условия для повышения с 1 января 2017 минимальной заработной платы в два раза (до 3200 грн). Отдельные категории ФЛП будут вынуждены платить единый социальный взнос 704 гривен в месяц даже если временно не получают доходы.

Таблица 1. Оценки всех событий и прогресса реформ по направлениям за период 19 декабря 2016 по 8 января 2017г.

Государственное управление	+1.3
Изменения в бюджетный кодекс об усовершенствовании составления и выполнения бюджетов	+1.0
Закон о финансировании патронатных семей из местных бюджетов	+1.0
Закон о создании экспортно-кредитного агентства	-1.0
Изменения в Налоговый кодекс об улучшении инвестиционного климата в Украине	+1.0
Закон о Высшем Совете Правосудия.	+2.0
Государственные финансы	+1.3
Изменения в бюджетный кодекс об усовершенствовании составления и выполнения бюджетов	+1.0
Закон о минимальной зарплате и обязательные платежи для "спящих" ФОП	+0.8
Закон о госбюджете-2017	+1.0
Закон о создании экспортно-кредитного агентства	-1.0
Усилены требования к анонимности размещения заявок на участие в размещении ОВГЗ	+1.0
Изменения в Налоговый кодекс об улучшении инвестиционного климата в Украине	+1.5
Изменения в Налоговый кодекс и законодательные акты об обеспечении сбалансированности бюджетных поступлений в 2017 году	+1.0
Изменения в таможенный кодекс о поддержке самолетостроительной отрасли	+0.5
Изменения в налоговый кодекс о поддержке самолетостроительной отрасли	-0.3
Монетарная система	0.0
Закон о госбюджете-2017	-0.3
Бизнес среда	+1.3
Закон о минимальной зарплате и обязательные платежи для "спящих" ФОП	-1.0
Закон о создании экспортно-кредитного агентства	+0.8
Порядок осуществления контроля в сфере государственной регистрации	+1.5
Изменения в Налоговый кодекс об улучшении инвестиционного климата в Украине	+1.0
Закон о Высшем Совете Правосудия.	+2.0
Закон о либерализации государственного надзора в сфере хозяйственной деятельности	+2.0
Порядок ведения реестра сертификатов на семена и посадочный материал	+1.0
Энергетика	0.0

(См. *Графики и таблицы на сайте* http://imorevox.in.ua/?page_id=577, http://imorevox.in.ua/list_rounds.php)

Справочная информация: Индекс мониторинга реформ (ИМоРе) VoxUkraine - это независимый рейтинг усилий правительства Украины по проведению экономических реформ. Индекс базируется на экспертных оценках изменений в регуляторной среде по пяти направлениям:

1. Государственное управление
2. Государственные финансы
3. Монетарная система
4. Бизнес-среда
5. Энергетика.

Подробнее об Индексе и методологии расчета можно узнать на сайте imorevox.in.ua.

VoxUkraine - это интеллектуальная площадка, созданная группой международных и отечественных экономистов, посвященная реформам и экономическому развитию Украины. Цель VoxUkraine - распространение научно-обоснованного анализа и комментариев относительно экономических и

Індекс моніторинга реформ (iMoPe)

Выпуск 51

Період моніторинга: 19 грудня 2016 - 8 січня 2017г



общественно-политических событий в Украине, повышение уровня дискуссии и создание системного подхода к реформам; интеграция Украины в мировую сеть экономистов и деятелей, ответственных за экономическую политику.

Главный информационный
партнер



Партнеры проекта



dixi
group



BAKER TILLY



ЦЕНТР
ЕКОНОМІЧНОЇ
СТРАТЕГІЇ



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Ukraine • www.ti-ukraine.org