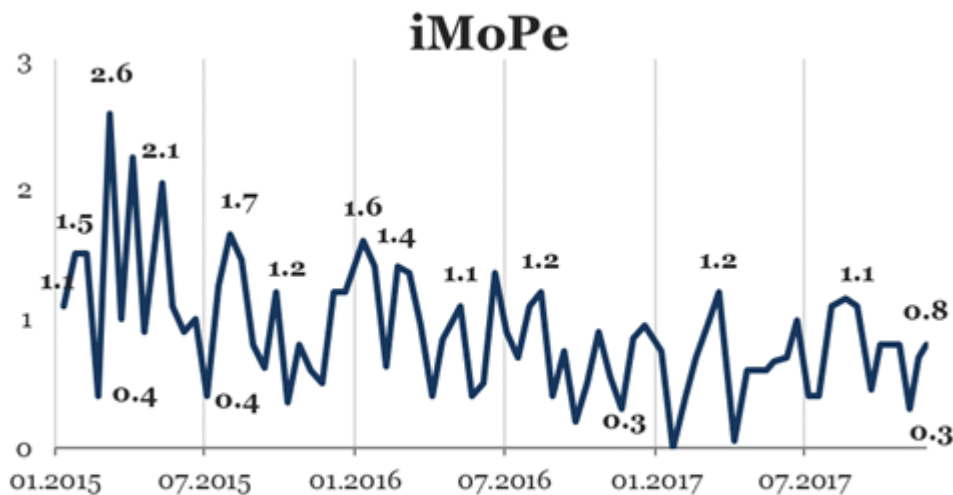


iMoRe №73. Тяга президента к концентрации власти помешала росту индекса реформ

Индекс мониторинга реформ (iMoRe) составил +0.8 балла с 13 по 26 ноября 2017 (в предыдущем раунде индекс равнялся +0.7 из возможных от -5.0 до +5.0). В этом периоде определенные положительные сдвиги произошли в законодательстве, касающемся государственных финансов, монетарной системы и бизнес-среды. В сфере управления зафиксированы как положительные, так и отрицательные сдвиги. Реформаторских законодательных изменений, влияющих на энергетику, не было.

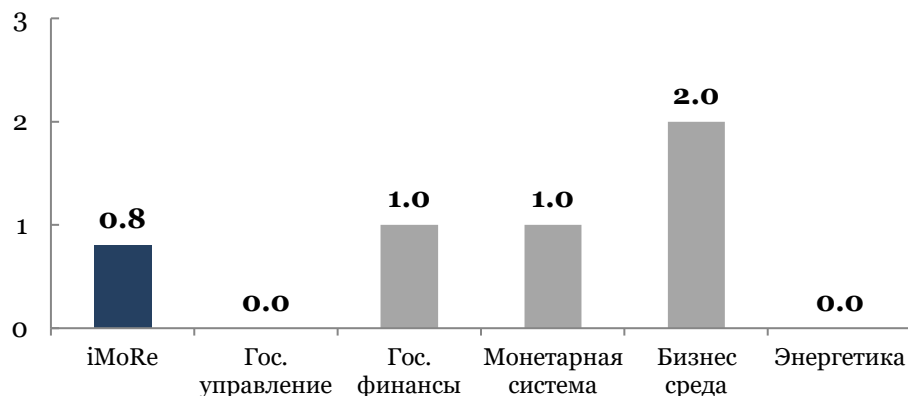
Главные события этого раунда - изменения в процессуальном законодательстве и вывод некоторых должностей из-под действия закона "О государственной службе".

График 1. Динамика Индекса мониторинга реформ



iMoRe може приймати значення від -5 до +5, значення вище за +2 розглядається як прийнятний темп реформ

График 2. Значение iMoRe и его компонентов в текущем раунде оценивания



Главные события выпуска

1. Закон об изменениях в процессуальном законодательстве, +2,0 балла

Украина занимает [78 место](#) среди 113 стран в Глобальном индексе верховенства права, а уровень доверия украинцев к системе правосудия является [самым низким](#) среди всех государственных институтов (72% граждан не доверяют судам). Эта проблема, а также коррупция остаются [наибольшей преградой](#) для иностранных инвестиций в Украину.

Реформирование судебной системы требует трех ключевых вещей - институциональных изменений, изменений в процессуальном законодательстве и формирования обновленного судебного корпуса с профессиональными и независимыми судьями.

Основы для институциональных изменений в системе правосудия были заложены еще в 2015-2016 годах [изменениями в Конституцию в части](#) правосудия, законами о [судоустройстве и статусе](#) судей, [Высшем совете](#) правосудия. В частности, четырехуровневая система судов была изменена на трехуровневую: вместо судов третьей и четвертой инстанции (Верховный суд, Высший хозяйственный суд, Высший административный суд и Высший специализированный суд) теперь работать новый Верховный суд Украины. Он должен стать единственным судом кассационной инстанции. В ноябре 2016 был объявлен конкурсный набор судей, а через год, 30 ноября 2017 состоялся [первый Пленум Верховного](#) Суда, где был избран его Председатель. Новый Верховный суд начнет работу 15 декабря 2017.

Закон [2147-VIII](#) от 03.10.2017 вводит ряд изменений в процессуальном законодательстве, которые необходимы для обеспечения работы трехуровневой системы судов и функционирования Верховного суда как единой кассационной инстанции.

Закон также упростит рассмотрение дел в судах и сделает судебный процесс более прозрачным. Среди главных новаций в этом направлении - внедрение «электронного правосудия». После запуска изменений можно будет обращаться в суд, платить судебный сбор, участвовать в рассмотрении дела и получать необходимую информацию и документы с помощью электронных средств. Законом предусмотрены изменения в системе распределения дел между судьями для обеспечения беспристрастности рассмотрения дел.

Комментарии эксперта

"22 ноября Президент подписал закон« О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты ». Три кодекса изложены в новой редакции, а также внесены изменения в более 20 законов. По сути это широкомасштабная реформа судебного процесса. Изменения обусловлены необходимостью обеспечить переход от четырехуровневой судебной системы к трехуровневой. Будет введен новый институт кассации, благодаря чему сможет начать работу новый Верховный Суд, который сформирован в ноябре. Также предусмотрены изменения по внедрению электронного правосудия, упрощения судебного процесса, запуска присудебной медиации и тому подобное. Вместе с тем внесены изменения в Уголовный процессуальный кодекс, которые могут парализовать расследование многих уголовных дел и снижают состязательность уголовного судопроизводства."

Роман Куйбида, Центр политико-правовых реформ

Комментарий реформатора

«Изменения, которые вводятся, должны обеспечить эффективное, быстрое и удобное рассмотрение дел в суде. Новые правила судебного процесса будут способствовать более действенной защите прав и свобод граждан и предпринимателей, обращающихся в суд. Нормы этого закона расширяют способы судебной защиты и средства доказывания в судебном процессе, обеспечивают его открытость и прозрачность, добросовестность пользования процессуальными правами, компенсацию судебных расходов, разумные сроки рассмотрения дел, правовую определенность и тому подобное. Также предусмотрено внедрение системы «электронного суда», которая упростит коммуникацию с судом и уменьшит расходы на содержание судебной системы».

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

График 3. События, которые определяли значение индекса, оценка события является суммой ее оценок по разным направлениям, поэтому она может превышать +5, или быть меньше -5



2. Закон о выводе глав местных администраций и их заместителей из категории госслужащих, -2.0 балла

Главы местных государственных администраций, их заместители, а также руководители центральных органов исполнительной власти (ЦОИВ) были должностями госслужбы - то есть, назначения этих должностных лиц происходило по результатам конкурсного отбора в соответствии с [Законом](#) "О государственной службе", принятым в новой редакции в конце 2015 года.

Законом [2190-VIII](#) от 09.11.2017 эти должности выведены из категории госслужбовцев. Руководителей местных государственных администраций и их заместителей будет назначать Президент Украины по представлению Кабмина, а руководителей ЦОИВ, которые не являются членами Кабмина, и их заместителей, назначать и увольнять Кабмин. При этом было устранено положение, согласно которому этих должностных лиц должен рекомендовать Комиссия по вопросам высшего корпуса государственной службы по результатам конкурсного отбора.

Инициатором закона был президент и, как указано в [пояснительной](#) записке, такое решение было необходимо для устранения несоответствия законов "О местных государственных администрациях", "О центральных органах исполнительной власти", "О Кабинете Министров Украины" и "О государственной службе" Конституции Украины в части назначения и увольнения этих должностных лиц.

Комментарий эксперта

"Этот законопроект был рассмотрен и принят народными депутатами в рекордно короткие сроки - 14 рабочих дней^[1] (при этом замечания научно-экспертного управления ВР были почти полностью проигнорированы). Еще два дня понадобилось Президенту, чтобы подписать его.

Главные новеллы закона:

1) Вывод председателей и заместителей председателей местных администраций из-под действия Закона "О государственной службе", дает Президенту возможность назначать их без рекомендации Комиссии по вопросам высшего корпуса государственной службы. Таким образом, эти должности становятся политическими, что нелогично, поскольку местные администрации являются частью исполнительной вертикали власти, следовательно, должны обеспечивать внедрение политики, разработанной высшими органами исполнительной власти (Кабмином).

2) Вывод из-под действия Закона "О государственной службе" руководителей ЦОИВ, которые не входят в состав Кабинета Министров, и их заместителей. Предложения по кандидатам на указанные должности отныне подавать министр, "направляет и координирует" деятельность соответствующего ЦОИВ, а не Комиссия по вопросам высшего корпуса государственной службы, у которой были эти полномочия раньше. То есть появляется возможность назначать руководителей и заместителей ЦОИВ без конкурса.

В сухом остатке, верхушка местных администраций становится полностью зависимой от Президента, а верхушка ЦОИВ (кроме министерств) - от соответствующих министров. Таким образом, возрастает вероятность назначения кандидатов, главным качеством которых будет лояльность. Также возрастает вероятность углубления [заложенного в Конституции](#) раскола между президентской и кабминовской исполнительными вертикалями. Это может привести к замедлению внедрения принятых реформ и политических решений (policies) - до полного их блокирования.

[1] Статистика работы Верховной Рады свидетельствует, что вероятность того, что законопроект будет принят меньше, чем за месяц, равна около 10%."

Илона Сологуб, Киевская школа экономики, Редколлегия VoxUkraine

График 4. Значение отдельных компонентов iMoPe и количество событий



Таблица 1. Оценки всех событий и прогресса реформ по направлениям

Государственное управление	0.0
Закон о выводе глав местных администраций из категории госслужащих	-2.0
Изменения порядка проведения конкурса на право аренды государственного имущества относительно сокращения недобросовестной конкуренции	+1.0
Государственные финансы	+1.0
Утвержден Порядок ведения единого государственного реестра расходомеров - счетчиков и уровнемеров	+1.0
Монетарная система	+1.0
НБУ изменил порядок ведения Реестра аудиторских фирм	+1.0
НБУ упростил банкам условия подачи ведомостей об их структуре собственности	+1.0
Бизнес среда	+2.0
Закон об изменениях в процессуальном законодательстве	+2.0
Внедрено требование фиксации в договоре аренды земли качественных характеристик грунта	+1.0
Усовершенствован Порядок информационного обмена между госорганами с использованием "единого окна" с использованием электронных средств передачи информации	+1.0
Упрощен механизм оформления документов для получения разрешения на трудоустройство иностранцев	+1.0
Энергетика	0.0

Справочная информация: Индекс мониторинга реформ (iMoPe) 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.org.