

iMoRe №125. Рекорд за кількістю антиреформ та багато позитивних зрушень

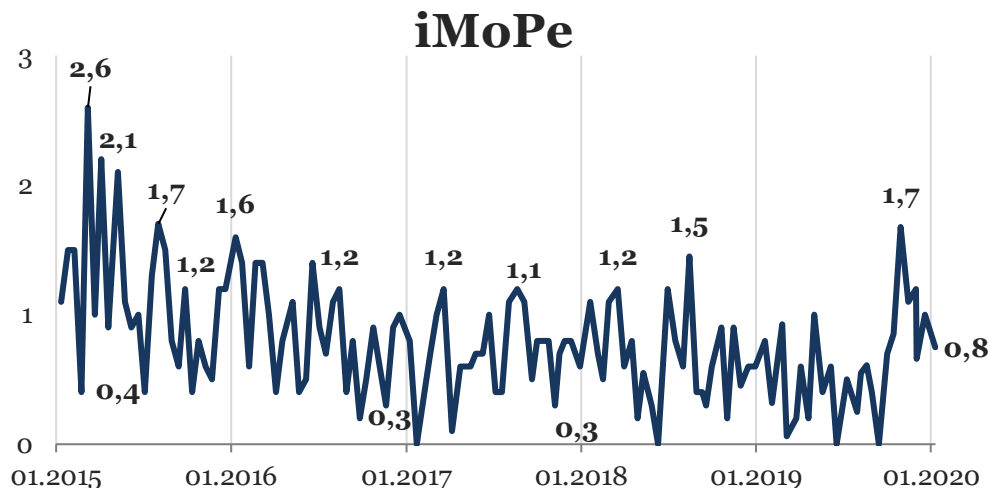
Індекс моніторингу реформ (iMoRe) становить +0,8 бала за період з 23 грудня 2019 по 5 січня 2020 з можливих значень від -5,0 до +5,0. У попередньому раунді індекс дорівнював +1,0 бал.

Серед подій раунду – закони про ринковий нагляд, про ліквідацію корупційної схеми при оцінці нерухомості, про трансплантацію, про зміни принципів фінансування державою університетів та новий порядок фінансування гарантованих медичних послуг, зміни Виборчого кодексу.

Негативні оцінки експерти давали законам про підпорядкування НКРЕКП Кабміну, про процедури притягнення депутатів до кримінальної відповідальності задля скасування їх недоторканності та закону, який дозволяє помічникам депутатів працювати за сумісництвом та займатися бізнесом

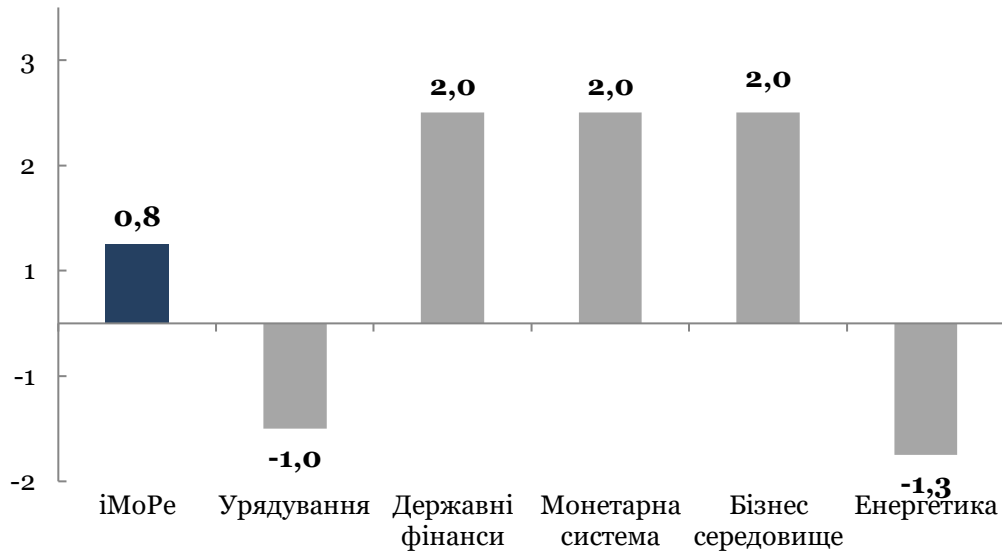
Цей раунд є рекордним за кількістю антиреформ за всю історію існування індексу з січня 2015 року. 3 події отримали негативні оцінки від експертів iMoRe.

Графік 1. Динаміка Індексу моніторингу реформ



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

Графік 2. Значення iMoRe та його компонентів у поточному раунді оцінювання



Події раунду

1. Закон про ринковий нагляд, +2,0 бала

Держава встановлює вимоги до якості товарів, використання яких може нести небезпеку споживачам або суспільству. Це – продукти харчування, а також різні непродовольчі товари, зокрема транспорт, медичні вироби, електричне обладнання тощо.

Щоб забезпечити виконання цих вимог, державні органи здійснюють ринковий нагляд. Якщо продукція не відповідає необхідним вимогам, державні інспекції можуть обмежити або заборонити її продаж, вилучити її, попередити споживачів про виявлену небезпеку.

Закони у цій сфері не були дієвими та слабо захищали споживачів від небезпечної продукції. Інспектори повинні були заздалегідь попередити підприємство (виробника або торговельну компанію) про перевірку. Тому компанія, яка порушувала вимоги, могла заздалегідь усунути порушення на час перевірки. Або просто не пустити інспектора на свою територію для проведення перевірки. Водночас через нечіткі процедури інспекції могли зловживати своїми повноваженнями під час перевірок.

Закон 367-IX від 12.12.2019 намагається вирішити цю проблему. Зокрема в ньому запроваджено штрафи за недопущення інспектора до перевірки. Також інспекції зможуть проводити перевірки за скаргою споживачів або асоціацій.

Коментар реформатора

«Це євроінтеграційний закон, спрямований на вдосконалення та забезпечення цілісності чинної системи державного ринкового нагляду за безпечністю нехарчової продукції. Основні зміни у системі ринкового нагляду стосуються процедур проведення перевірок бізнесу, які спрямовані з одного боку на посилення захисту споживачів від небезпечної промислової продукції та посилення відповідальності виробників та розповсюджувачів продукції за серйозні порушення вимог законодавства. З іншого боку – це зменшення можливих корупційних ризиків, а також відповідальності за незначні формальні порушення.

Зокрема, з метою посилення відповідальності виробників та розповсюджувачів за введення в обіг продукції, що становить серйозний ризик для життя та здоров'я громадян, передбачається суттєве збільшення розмірів штрафів. Водночас скасовуються штрафи за формальні порушення і надається можливість усунути ці порушення (штрафи призначаються лише при повторному виявленні формальних порушень). Щоб усунути можливий суб'єктивізм та корупційні ризики з боку інспектора, встановлюється фіксований розмір штрафу (ліквідується «вилка»), встановлюються чіткі підстави для проведення перевірок, обмежуються предмет та термін перевірок.

Ухвалення цього закону завершує роботу над приведенням рамкового горизонтального законодавства у сфері технічного регулювання та ринкового нагляду до вимог ЄС, що є необхідною умовою для підписання Угоди АСАА про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції між Україною та ЄС».

Світлана Таран, Київська школа економіки

2. Закон про ліквідацію корупційної схеми у сфері оцінки нерухомості, +2.0 бала

У сфері нерухомості діяла процедура, через яку витрати для офіційного оформлення купівлі-продажу майна були штучно завищеними. Це відбувалося, через вимогу звертатися до послуг авторизованих електронних майданчиків під час оцінки нерухомості. Ці майданчики вносили дані з оцінки майна у [єдину базу даних звітів про оцінку](#) та надавали цю інформацію на запити нотаріусів. Такі майданчики утримували декілька приватних компаній, які могли встановлювати ціну на ці послуги на свій розсуд. Як показують розслідування Бігус-інфо (1, 2), всі майданчики імовірно були пов'язані між собою, бо працювали на одному програмному коді.

Авторизовані майданчики (їх було 4) стягували за реєстрацію звіту з оцінки нерухомості або за його перевірку на запит нотаріусів по 680-1800 грн. [З початку дії цієї норми](#) у 2018 станом на 10.10.2019 з населення на користь майданчиків було стягнуто [більш як 700 млн грн](#), тобто більше 1 млн грн на день.

Закон [354-IX](#) від 05.12.2019 запровадив спрощену модель оцінки об'єктів нерухомості з 01 січня 2020.

Оцінка буде проводитися автоматично. Будь-яка особа зможе безоплатно отримати з [єдиної бази даних звітів про оцінку](#) довідку про оцінку об'єкта нерухомого майна і на її підставі укласти угоду купівлі-продажу. У разі незгоди з автоматичною оцінкою особа може звернутися до оцінювача. Нотаріуси також матимуть безоплатний доступ до єдиної бази, щоб перевірити оціночну вартість нерухомості під час укладання угоди.

Коментар експерта

«Авторизовані майданчики були штучними посередниками між єдиною базою даних з оцінки нерухомості, оцінювачами та нотаріусами. Ці послуги надавали чотири приватні компанії, афілійовані з одним власником, а для входу на ринок інших майданчиків законодавство встановлювало суттєві бар'єри. Оплата за послуги майданчиків автоматично додавалася до видатків, які мали нести люди, щоб офіційно оформити угоди з купівлі-продажу нерухомості.

Закон усунув цю проблему. Це може сприяти зниженню витрат на оформлення угод з нерухомим майном».

Тетяна Гуцук, VoxUkraine

3. Новий порядок використання державних коштів на програми медичних гарантій, +2,0 бала

У квітні 2020 має стартувати черговий етап медичної реформи. Держава буде фінансувати послуги, включені до програми медичних гарантій.

Поступово замість утримання лікарень держава перейде на фінансувати послуг, які вони надають пацієнтам. У 2020 році на утримання лікарень держава надасть 60% коштів від суми, яка була витрачена у 2019. Додатково лікарні зможуть отримати кошти за надання конкретних послуг. В наступні роки частка суми на утримання буде знижуватися, а на оплату послуг – збільшуватися.

У 2020 держава фінансуватиме пакет із [27 видів послуг](#). До кожної послуги є перелік вимог, зокрема щодо приміщення, обладнання та фахівців, які повинні виконати лікарня, щоб держава профінансувала надання цих послуг. Таким чином держава фінансуватиме лише якісні послуги.

Постанова уряду № 1086 від 24 грудня 2019 визначає порядок фінансування пакету медичних послуг, які фінансує держава.

Коментар реформатора

«Постанова визначає, як саме будуть витрачені 72 млрд грн, що закладені на Програми медичних гарантій на 2020 рік.

Це одна з технічних постанов, яку мало хто прочитає з не медиків, але вона є однією з визначальних для Програми медичних гарантій. Бо показує правила, за якими розвиватиметься ринок медичних послуг цього року та в наступні роки.

У ній визначено, які види допомоги і як оплачує Національна служба здоров'я України. Так, до Програми медичних гарантій входять первинна, амбулаторно-поліклінічна, стаціонарна, екстрена, паліативна медична допомоги, медична реабілітація та відшкодування вартості лікарських засобів.

Важливим моментом є те, що заклади будуть отримувати передоплату за надані послуги, що дозволить не потрапити у ситуацію довгого очікування коштів наступного місяця. Цю оплату заклади отримують на власні рахунки у будь-якому банку».

Оксана Сухорукова, Міністерство охорони здоров'я

4. Закон про трансплантацію, +2,0 бала

В Україні щорічно [близько 3 тис](#) людей потребує трансплантації органів, проте вітчизняні лікарні здійснюють незначну кількість таких операцій. Зокрема, у 2018 було проведено лише [170 трансплантацій](#).

Закон, який [регулює трансплантації](#) та вилучення донорських органів, був ухвалений у 2018, проте на практиці він повноцінно не запрацював. Надмірні ризики кримінальних проваджень проти лікарів, які роблять такі операції, та відсутність процедур констатації смерті головного мозку на практиці майже блокували розвиток послуг з трансплантації.

Закон [418-IX](#) від 20.12.2019 спрямований на вирішення цих проблем.

Коментар реформатора

«Основний бар'єр для проведення трансплантацій – це відсутність донорських органів. На жаль, кожного дня помирають люди, які могли б стати донорами, наприклад від інсульту. Однак, щоб розпочинати розмову з близькими щодо згоди на донорство, необхідно провести процедуру констатації смерті головного мозку. Вона повинна бути рутинною процедурою за наявності показів, незалежно від того, чи може людина стати потенційним донором.

Закон створив нові умови для того, щоб лікарні могли проводити констатацію смерті головного мозку. Констатація смерті головного мозку раніше могла здійснюватися виключно консиліумом лікарів з однієї лікарні, закон забороняв залучати фахівців з інших лікарень. Якщо це районна лікарня, в якій, наприклад, молоді фахівці без щонайменше 5 років досвіду, немає нейрохірурга чи невролога – проведення констатації смерті мозку було неможливим. Ми змінили закон, і тепер є можливість залучати фахівців з інших закладів охорони здоров'я, можна брати необхідні прилади (наприклад, газоаналізатор, який є в невеликій кількості лікарень) в інших лікарнях. Таким чином, ми створюємо передумови для проведення діагностики смерті мозку в будь-якій лікарні, де є відділення реанімації. Наступний наш крок – розробка регуляторних інструментів та стимулів для того щоб це почало відбуватись.

Друга важлива переешкода на шляху трансплантації – страх. Часто лікарі бояться займатись трансплантацією, через ризик появи запитань від правоохоронних органів, оскільки трансплантація є чутливою темою. Законом змінені норми, які діяли з 2001 року і створювали ризики безпідставного переслідування лікарів, які виконують трансплантації, це створювало ситуацію, коли лікарі боялись будь чого, що пов'язано з трансплантацією щоб уникнути ймовірних проблем.

В Законі удосконалено норми, що стосуються Єдиної державної інформаційної системи трансплантації органів (ЄДІСТ). Головне її призначення підібрати реципієнта якому підходить донорський орган за чітко визначеним алгоритмом та критеріями сумісності і пріоритетності. Це нівелює людський фактор щоб уникнути зловживань. Також вона включатиме реєстр тих, хто потребує трансплантації органів, реєстр людей, які прижиттєво дали згоду стати донором після смерті, реєстр осіб, що уповноважені приймати рішення про донорство після смерті людини, реєстр осіб з трансплантованим анатомічним матеріалом.

Закон також змінив норми щодо ввезення трансплантату кісткового мозку з-за кордону, що дає можливість шукати донора кісткового мозку у світовому реєстрі та відкриває двері початку в Україні алогенної трансплантації кісткового мозку від неродинного донора, передусім дітям.

Також усунуті надмірні бюрократичні перепони для закладів, які хочуть і можуть проводити трансплантації».

Василь Стрілька, Міністерство охорони здоров'я

5. Новий підхід до фінансування університетів, +2,0 бала

В Україні держава фінансує навчання в університетах майже [60 тис студентів](#) (понад 40% від загальної чисельності) та витрачає на це близько 20 млрд грн на рік. У розрахунку на 1 студента видатки становлять в середньому [46 тис грн](#) на рік.

Система фінансування не мотивує університети підвищувати якість освіти. Університети зацікавлені в якомога більшій кількості студентів, приймають абітурієнтів з дуже низькими результатами вступних іспитів, не відраховують неуспішних студентів. Через це рівень підготовки студентів переважно є низким.

Щоб вирішити цю проблему, Кабмін прийняв постанову [№1146](#) від 24 грудня 2019, яка запроваджує так зване формульне фінансування закладів вищої освіти.

Коментар експерта

«Сьогодні фінансування закладів вищої освіти (ЗВО) з державного бюджету здебільшого визначається трьома факторами:

- 1) обсяг фінансування у попередньому році плюс корекція на рівень інфляції;*
- 2) кількість студентів, які навчаються у ЗВО за державним замовленням;*
- 3) неофіційні домовленості керівництва ЗВО з державним замовником (для більшості державних ЗВО державним замовником є МОН, для меншості – інші міністерства/відомства, у сфері управління яких перебувають ці ЗВО).*

Така система фінансування недостатньо прозора. Вона не дає можливості закладу планувати свій кошторис на рік-два-три вперед, адже державне фінансування ЗВО суттєво залежить від щорічного набору першокурсників. Крім того, через постанову КМУ від 17.08.2002 р. № 1134 кількість викладачів (точніше, штатних посад науково-педагогічних працівників) у ЗВО прив'язана до кількості студентів. Тому ЗВО не можуть собі дозволити відраховувати студентів, наприклад, за неуспішність, що призводить до зниження якості освіти (диплом видають і тим студентам, які насправді не досягають необхідного рівня підготовки).

Нова постанова про формульне фінансування передбачає чотири новації.

По-перше, відтепер обсяг державного фінансування ЗВО у наступному році залежить від обсягу його державного фінансування у попередньому році, із поправкою (в плюс або мінус) на певні показники його діяльності. До таких показників включено зокрема розмір ЗВО (більші заклади одержать більшу суму), показник наукової діяльності (сума коштів, яку ЗВО залучає на проведення досліджень), місце розташування ЗВО (заклади, що розташовані не у Києві, Харкові або Львові, одержать більшу суму). Аби зміна обсягу державного фінансування ЗВО не була надто різкою, встановлюватиметься певний коридор – мінімальний і максимальний обсяг фінансування, в межах якого визначатиметься обсяг коштів, які одержить конкретний ЗВО згідно з формулою.

По-друге, передбачене збільшення фінансування підготовки студентів за окремими високовитратними та/або вузькопрофесійними спеціальностями, такими як музичне мистецтво, медицина, інженерні спеціальності.

По-третє, на ЗВО, для яких запроваджується формульне фінансування, не поширюватиметься вимога про відповідність кількості викладачів кількості студентів, отже, ЗВО одержать в цьому питанні певний простір для маневру.

По-четверте, державне замовлення на підготовку фахівців зможуть одержувати приватні ЗВО, хоча відповідний механізм ще не запроваджений.

Внаслідок цього рішення державне фінансування діяльності кожного окремого ЗВО стане більш прозорим, його обсяг більшою мірою визначатиметься показниками, які (хоча би потенційно) можна перевірити, і меншою — неофіційними домовленостями.

Більші ЗВО матимуть пріоритет у збільшенні фінансування. Отже, формула підштовхуватиме менші ЗВО до об'єднання із більшими або до припинення своєї діяльності.

Хоча формула сама по собі не запроваджує фінансову автономію ЗВО (наприклад, можливість самостійно встановлювати розмір посадових окладів викладачів), вона є певним кроком на шляху до такої автономії.

Разом із тим, формула не розв'язує проблему нераціональності самої системи державного замовлення на підготовку фахівців, за якої держава щороку визначає кількість фахівців за кожною спеціальністю і рівнем освіти, підготовка яких фінансується з державного бюджету. Тоді як об'єктивні показники для визначення цієї кількості для більшості спеціальностей відсутні».

Євген Ніколаєв, незалежний експерт

Коментар реформатора

«МОН запровадив фінансування закладів вищої освіти за результатами їхньої освітньої, наукової та міжнародної діяльності.

Тож починаючи з 2020 року заклади вищої освіти отримують державне фінансування не в залежності від штатного розпису, а в залежності від результатів своєї діяльності. Перед цим державне фінансування закладів майже на 100% залежало від кількості студентів-бюджетників. Це стимулювало заклади “працювати на кількість”. Часто заклади були змушені зараховувати на бюджет тих, хто не має рівня знань, потрібного для здобуття вищої освіти. Також заклади неохоче відраховували студентів, які мають неналежну успішність. Викладачі часто змушені дотягувати оцінки, адже незадовільна оцінка веде до відрахування, а це зменшення кількості студентів, що в свою чергу означає зменшення кількості викладацьких ставок та фінансування. Тобто склалося зачароване коло хибних стимулів.

Натомість постанова запроваджує нові стимули. Протягом наступних трьох-чотирьох років вага кількості студентів у фінансуванні закладу вищої освіти зменшиться з майже 100%, як було дотепер, до 50% і менше. Щороку “полювання” за кількістю студентів буде відходити в минуле на користь роботи над якістю вищої освіти.

Спроможні заклади вищої освіти будуть намагатися підвищити якість надання освітніх послуг, адже від цього буде залежати обсяг їхнього державного фінансування. Неспроможні заклади втрачатимуть фінансування та викладачів, а з часом реорганізуються.

Є кілька ризиків у майбутньому. Перший – це неврахування особливостей поведінки людей. Ми очікуємо однієї реакції на стимули, а може бути інша, непередбачувана. Тому МОН застосовує не лише інструменти фінансування, а й комунікаційні та управлінські. Другий ризик – надійність та релевантність даних. Тому МОН надає перевагу даним від третіх джерел, а дані від самих закладів вищої освіти проходять потрійну верифікацію. Третій ризик – це незавершеність змін. Для повноцінної роботи нового підходу фінансування МОН буде йти далі та разом із профільним комітетом дасть поле для фінансової автономії закладів. Четвертий ризик – це брак фінансування, бо нова формула позбавлена сенсу, якщо обсяг коштів не зростатиме. Тому МОН планує залучення більшого обсягу бюджетного та приватного фінансування до галузі вищої освіти».

Єгор Стадний, Міністерство освіти і науки

6. Нова редакція Виборчого кодексу, +1,0 бал

Україна [декілька разів](#) змінювала виборчу систему – від повністю мажоритарної до повністю пропорційної та до напівпропорційної. Починаючи з 2010 року в Україні діє змішана виборча система, за якої половина з 450 парламентарів обирається за пропорційною системою із закритими партійними списками і 5% прохідним бар'єром, а друга половина – за мажоритарною.

Обидві складові в умовах України мають суттєві вади. Пропорційна складова із закритими партійними списками створює умови для політичної торгівлі. Українські партії часто об'єднуються не навколо цінностей, а навколо своїх лідерів та торгують місцями в списках, а отже й мандатами. Депутати-мажоритарники часто зосереджуються не на вирішенні системних проблем їхнього регіону чи країни, а на лобіюванні своїх інтересів та інтересів людей, які надали їм ресурси для участі у виборах.

Скасування мажоритарної складової актуалізувалося з розгортанням реформи децентралізації у 2014. Питання місцевого рівня тепер мають вирішуватися не в парламенті, а місцевою владою.

[Проект](#) нового виборчого кодексу, який передбачив перехід до пропорційної виборчої системи системи з відкритими списками ініціювала група депутатів 8 скликання у 2015. У 2017 Парламент ухвалив його у першому читанні, а наприкінці своєї каденції у липні 2019 – в цілому. Президент не підписав цю редакцію та надав свої пропозиції до Кодексу, які підтримала Верховна Рада 9 скликання ([396-IX](#) від 19.12.2019). При цьому, оскільки пропозиції були дуже розмитими, остаточний текст Кодексу значно змінився порівняно з ухваленим у липні.

Коментар експерта

«VoxUkraine давно [виступає](#) за запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками. На нашу думку, така система може усунути два великі недоліки чинної змішаної системи – “продаж” місць у списках партій у пропорційній частині та “засівання округів” у мажоритарній частині. Запровадження пропорційної системи з відкритими списками сприяло б появі ідеологічних партій (а не партій “лідерського” типу) і водночас пожвавило б політичне життя на місцях, оскільки партії змушені були б шукати підтримку місцевих лідерів. Щоправда, останні парламентські вибори не відповідають цій логіці, однак цілком можливо, що феномен “Слуги народу” не повториться на наступних виборах.

Проект виборчого кодексу, ухвалений у першому читанні, більш-менш відповідав моделі відкритих списків. Однак в остаточній редакції документу ці списки фактично стали закритими. Так, хоча партії й мають готувати регіональні списки кандидатів (тобто шукати підтримку регіональних лідерів), однак щоб переміститися вгору за списком, кандидат має набрати не менше 25% виборчої квоти (виборча квота – це кількість голосів, необхідних для отримання одного мандата, тобто кількість виборців, які проголосували за партію, які подолали 5% бар’єр, поділена на кількість мандатів. Залежно від явки та розподілу голосів, квота становитиме кілька десятків тисяч голосів). Таким чином, існує велика імовірність, що місця у регіональному списку будуть визначені партіями, і лише поодинокі кандидати зможуть переміститися вгору за списком.

Окрім того, визначена кодексом форма бюлетеня, де виборцю пропонується від руки вписати номер кандидата, якого він підтримує, може призвести до численних помилок та сумнівів у номері кандидата – якщо виборець має нерозбірливий почерк. У такому разі волевиявлення виборця визначається голосуванням членів виборчої комісії, що може значно затягнути процес підрахунку голосів. У проекті Кодексу, ухваленому в першому читанні, виборець мав вписати до бюлетеню лише два числа – номер партії та номер кандидата – за трафаретом (як цифри індексу на конвертах). Такі бюлетені могли б читатися навіть машинами».

Ілона Сологуб, VoxUkraine

7. Закон про оренду державного та комунального майна, +1,0 бал

Закон [157-IX](#) від 03.10.2019 впроваджує механізми передачі державного та комунального майна в оренду шляхом проведення електронного аукціону.

Коментар експерта

«Цей закон допоможе якщо не ліквідувати повністю, то в значній мірі “прикрити” одне джерело корупції в державному управлінні. Закон передбачає такі новації:

1) Інформація про всі угоди оренди державного та комунального майна відтепер буде публічною. Сьогодні Фонд держмайна обліковує лише договори оренди державного майна — це понад 17 тис об'єктів. Інформація про те, скільки об'єктів, за якою ціною та кому здаються на рівні місцевої влади, відсутня. Завдяки закону і держава, і громадяни, і місцеві органи влади нарешті отримають чітке розуміння, скільки, якого майна, за якою ціною здається в оренду, і наскільки ця ціна “відповідає ринку”. А значить — влада зможе приймати ефективні рішення з управління своїм майном.

2) З 1 лютого 2020 року всі нові договори оренди укладатимуться лише через електронну торговельну систему, всі комерційні договори оренди — через онлайн аукціон. Сьогодні це офлайн-процедура, яку бачать лише ті, хто став учасником такого конкурсу. А ним стати не так просто, адже зараз інформація про майно, яке здається в оренду, згідно із законом, публікується на веб-сайтах орендодавців та в друкованих виданнях, які мають обмежений наклад і часто доступні лише за підпискою. Це створює ідеальні умови для корупції, бо інформацію про те, що певний об'єкт виставляється на орендний конкурс, знають лише “наближені”.

Відтепер процедура торгів буде відбуватись через електронну торгову систему “Прозорро.Продажі”. Завдяки цьому інформація про кожний лот буде доступна кожному.

3) Громадяни та бізнес зможуть легше отримати державне та комунальне майно в оренду. Закон прописує чітку процедуру та строки отримання майна в оренду.

4) Процедура оренди майна значно прискориться. Якщо сьогодні від моменту подання заяви до аукціону про оренду проходить від 123 до 163 днів, завдяки новому закону тривалість всього процесу скоротиться до 50 — 95 днів.

5) Для оренди майна буде створено два типи переліків — майно, яке здається через аукціони (комерційно-привабливе майно), та майно, яке може надаватись в оренду без конкурсної процедури. Але перелік таких випадків буде чітко визначеним та обмеженим. Зокрема, перелік пільговиків, які мають право орендувати державне майно за нижчою ставкою, законом не змінюється. Більшість пільговиків зможуть так само брати майно в оренду, але не ті об'єкти, на які є великий попит від

комерційних організацій. Це – важливо, адже сьогодні є купа прикладів, коли під виглядом “пільговиків” нерухомість в найкращих локаціях орендують невідомі організації і платять за це майно копійки.

б) Стартова орендна плата на аукціонах буде розраховуватись не від оцінки майна, а від його балансової вартості. Електронні ж аукціони дозволяють знайти ринкову вартість об'єкту “автоматично” – завдяки конкуренції учасників на торгах, за умови повної відсутності “ручного керування” цим процесом. Це дозволяє позбутись оцінки як рудименту, економлячи час та гроші орендодавців. Обов'язкова оцінка залишиться лише для випадків, коли організація хоче орендувати майно без конкурсу. Така оцінка буде занесена до бази даних. Мета – дати державі та місцевим органам влади розуміння, якою є “альтернативна вартість” наданого на пільгових умовах без конкурсу майна».

Дарина Марчак, Київська школа економіки

Антиреформи випуску

8. Зміна процедури притягнення депутатів до кримінальної відповідальності задля скасування їх недоторканності, -2.0 бала

Депутатська недоторканність захищає депутатів від кримінального переслідування, арешту та притягнення до відповідальності у загальному порядку. До них не можна застосовувати ці заходи без погодження з Верховною Радою.

Обмеження недоторканності депутатів вже багато років політики включали у свої передвиборчі програми. У 2000 на референдумі щодо змін до Конституції 89% громадян [підтримали](#) скасування імунітету депутатів від притягнення до кримінальної відповідальності, затримання та арешту. [Після парламентських виборів 2014](#) п'ять фракцій у своїй [коаліційній угоді](#) пообіцяли скасувати депутатську недоторканність, проте так і не зробили це.

Закон [388-IX](#) від 18.12.2019 повинен був вирішити цю проблему. Проте, на думку експертів, нова редакція все ще містить низку перешкод для притягнення депутатів до відповідальності.

Коментарі експертів

«Прийнятий закон, на жаль, не забезпечує ефективний процесуальний механізм притягнення до відповідальності народних депутатів. Хоча безпосередньо ініціатива щодо змін до інституту кримінальної відповідальності народних депутатів і відповідає на запити суспільства, водночас її законодавче регулювання вимагає суттєвого доопрацювання з огляду на недосконалість юридичної техніки та загальну незбалансованість».

Олександр Калітенко, Transparency International Ukraine

«Хоча зазначений Закон і спрямований на спрощення процедури притягнення до кримінальної відповідальності народних депутатів, у ньому все одно лишаються перешкоди для досягнення завдань кримінального провадження щодо нардепів.

- 1. Згідно з цим Законом внесено зміни до Кримінального процесуального кодексу (КПК), відповідно до яких внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо можливого вчинення народним депутатом України кримінального правопорушення може здійснити лише Генеральний прокурор або в.о. Генерального прокурора. На практиці така норма може викликати великі складнощі, у т.ч. в контексті допустимості доказів.*
- 2. Кожне клопотання про проведення слідчих дій, які обмежуватимуть права і свободи народного депутата, котрі відповідно до КПК розглядаються слідчим суддею, мають погоджуватись Генеральним прокурором або в.о. Генерального прокурора. Наприклад, до таких клопотань належать клопотання про накладення арешту на майно, про проведення обшуку, прослуховування та ін. На моє переконання, зосередження таких повноважень в однієї особи – Генерального прокурора – суттєво підриває незалежність усіх інших прокурорів у здійсненні ними процесуального керівництва у кримінальних провадженнях щодо народних депутатів.*
- 3. Згідно з внесеними до КПК змінами, клопотання прокурора, слідчого, погоджені прокурором, розглядаються за обов'язкової участі народного депутата України. Слідчий суддя зобов'язаний завчасно поінформувати народного депутата про розгляд такого клопотання за винятком клопотань про негласні слідчі (розшукові) дії та обшуки. Наприклад, нардепи будуть інформуватись про можливість накладення арешту на їхнє майно і можуть вживати заходів аби уникнути цього.*

Хоча народні депутати дійсно мають належати до кола осіб, щодо яких існує особлива процедура кримінального провадження, встановлені цим Законом запобіжники та гарантії є надмірними, непропорційними та не виправданими. Це фактично суттєво ускладнює досягнення завдань кримінального провадження щодо нардепів.

З огляду на запропоновані цим Законом зміни, посилюється вірогідність політичного впливу на Генерального прокурора, якому за чинним законодавством ВР може висловити недовіру, що тягнетьме його звільнення з посади Генпрокурора. При прийнятті численних рішень у провадженнях щодо депутатів він може керуватись політичними міркуваннями.

З іншого боку, оскільки ключові рішення у кримінальних провадженнях щодо народних депутатів має ухвалити фактично одна особа – Генпрокурор – то суттєво полегшується можливість для цієї особи або для третіх осіб через нього використовувати надані повноваження для тиску на парламентарів».

Антон Марчук, Центр протидії корупції

9. Закон про підпорядкування НКРЕКП Кабміну, -1,8 бала

Незалежний регулятор у сферах енергетики та комунальних (НКРЕКП) послуг був створений згідно з законом [1540-VIII](#) від 22.09.2016, який прийняв парламент 8 скликання у 2016. Проте, низка положень закону не відповідала Конституції. На них Конституційний Суд вказав у своєму рішенні [№ 5-р/2019](#).

Закон [394-IX](#) від 19.12.2019 повинен був узгодити законодавство щодо діяльності НКРЕКП з Конституцією. Проте поряд з цими змінами закон містить ризики незалежності та професійності регулятора. Також закон надає регулятору повноваження, якими він може користуватися для [маніпуляцій і таким чином порушувати європейське законодавство](#).

Зокрема, регулятор зможе проводити розслідування порушень на енергоринках, позапланові перевірки для підтвердження достовірності даних у звітності, визначати умови та розміру компенсації споживачам при недотриманні постачальниками встановлених стандартів та вимог до якості обслуговування. Щоб НКРЕКП не зловживав своїми повноваженнями, потрібна чітка процедура проведення перевірок. Сьогодні невідомо, як виглядатиме процедура проведення розслідувань, і наскільки захищеними будуть права учасників ринків під час такої діяльності.

Також, закон дає Кабміну право достроково припинити повноваження члена Регулятора. При цьому не уточнено, які саме порушення дозволяють Кабміну приймати таке рішення. Закон також виключив положення про періодичну ротацію, обмеження кількості каденцій членів НКРЕКП (було – не більше двох строків), прозорого конкурсного відбору кандидатів.

Коментар експерту

«З одного боку, врегульовано проблему з публікацією рішень НКРЕКП, посилено вплив Регулятора на відповідні суб'єкти господарювання.

З іншого боку, закон є тимчасовим рішенням для того, щоб НКРЕКП продовжила легітимну роботу після 1 січня 2020 року. Попри врегулювання низки проблем, закон по суті не вирішує питання правового статусу Регулятора, процедури призначення його членів (особливо в частині ротації чинного складу), а також фінансової незалежності.

Ці недоліки створюють підстави для порушення принципів політичної, функціональної та фінансової незалежності Регулятора, як того вимагають положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Більш того, закон зберігає підстави для оскарження конституційності пропонуваного статусу».

Роман Ніцович, Діксі Груп

10. Закон про підпорядкування НКРЕКП Кабміну, -1,8 бала

Закон [про запобігання корупції](#) забороняв помічникам народних депутатів поряд із роботою з депутатом займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю. Виключенням були лише викладацька, наукова і творча діяльність, медична практика, інструкторська та суддівська практика у спорті.

Закон [319-IX](#) від 03.12.2019 скасував ці вимоги.

Експерти іМоРе дали як негативні, так і позитивні оцінки цьому рішення. Інтервал оцінок експертів – від -3,0 до +1,0 бала.

Негативні оцінки експерти пояснили тим, що новий підхід фактично створює інструменти для лобіювання, яке наразі не дозволено законом. Помічники депутатів мають значні повноваження – вони можуть вільно входити не тільки до приміщень парламенту, але й до будь-яких інших державних установ і навіть державних підприємств. Основний ризик полягає в тому, що вони використовуватимуть свої можливості для лобіювання. Ухвалення закону про лобізм обговорюється вже понад десятиліття без жодних результатів. Позитивні оцінки обґрунтовані тим, що закон просто зафіксував існуючий стан речей.

Коментар експерту

«Ці зміни до закону мали на меті врегулювати питання зайнятості помічників-консультантів, оскільки не всі отримують зарплату від держави і не всім її достатньо для життя. В сьгоднішніх умовах держава не може фінансово повністю забезпечити всіх помічників, тому у них має бути можливість легального заробітку. По суті помічники тільки допомагають та консультують депутатів для прийняття рішень. А щодо ризиків того, що помічники будуть використовувати свій статус для вигоди на іншій роботі то такі ризики були й раніше, ми їх просто не бачили».

Ярослав Шургом, VoxUkraine

11. Закон про перезавантаження Державного бюро розслідувань (ДБР), 0,0 балів

ДБР було створено згідно з законом [794-VIII](#) від 12.11.2015, щоб розслідувати злочини [вищих посадових осіб держави](#) та військові злочини. Проте, орган поки результативно не запрацював.

Закон [305-IX](#) від 03.12.2019 ухвалили, щоб зробити цей орган дієвим. Проте, крім прогресивних новацій, експерти iMoRe вказують на ризики імплементації нового закону. Інтервал оцінок експертів за цей закон – від -2,0 до +2,0 балів.

З одного боку, прийняття нового закону дозволило продовжити розслідування й судовий розгляд “справ Майдану”. З іншого боку, він підриває незалежність ДБР, завдяки чому воно фактично підпорядковується президенту і отже, значно політизується. Враховуючи широкі повноваження ДБР, це може призвести до використання Бюро проти політичних опонентів.

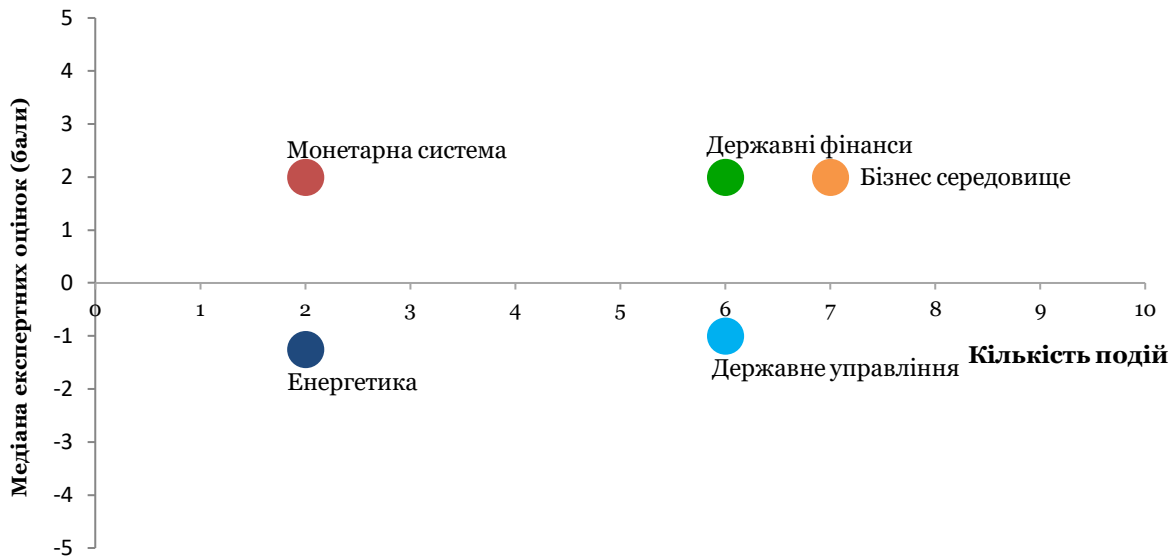
Таблиця 1. Оцінки всіх подій та прогресу реформ за напрямками

Державне управління	-1,0
Зміна процедури притягнення депутатів до кримінальної відповідальності задля скасування їх недоторканості	-2,0
Зміни до виборчого кодексу	+1,0
Закон про оренду державного та комунального майна	+1,0
Закон про перезавантаження ДБР	0,0
Закон, що дозволяє бездомним реєструвати місце проживання за адресою закладів соцзахисту	+1,5
Закон, що дозволяє помічникам депутатів працювати за сумісництвом та займатися бізнесом	-1,0
Державні фінанси	+2,0
Зміни у адмініструванні акцизів на спирт і пальне	+2,0
Закон про трансплантацію	+2,0
Скасовано конкурсний відбір банків для виплат бюджетникам і пенсіонерам	+1,0
Університети фінансуватимуть відповідно до результатів їх діяльності	+2,0
Порядок використання державних коштів на програми медичних гарантій	+2,0
Уряд скасував обмеження монетизації пільг на комунальні послуги	+1,0
Монетарна система	+2,0
Вимоги щодо подання банківськими групами звітності про концентрацію ризиків та про внутрішньогрупові операції	+1,5
Новий норматив довгострокової ліквідності для банків - NSFR	+1,0
Бізнес середовище	+2,0
Спрощено вимоги до захисту приміщень небанківських установ	+0,5
Закон про зміни регулювання видобутку бурштину	+1,0
Закон про самопредставництво юросіб у судах	+1,0
Закон про встановлення штрафів за порушення правил недопущення та запобігання витокам та викидам озоноруйнівних речовин та парникових газів	+1,0
Закон про встановлення штрафів за порушення правил моніторингу та звітності парникових газів	+1,0
Закон про ліквідацію корупційної схеми у сфері оцінки нерухомості	+2,0
Закон про ринковий нагляд	+2,0
Енергетика	-1,3
Закон про підпорядкування НКРЕКП Кабміну	-1,8
Закон, що надає право НКРЕКП встановлювати граничні ціни на ринку електроенергії «на добу наперед», внутрішньодобовому ринку та балансуєчому ринку до 01.07.2023	+0,1

Графік 3. Події, що визначали значення індексу, оцінка події є сумою її оцінок за напрямками, тому вона може перевищувати +5, або бути меншою за -5



Графік 4. Значення окремих компонентів Індексу та кількість подій



(Див. графіки та таблиці на сайті http://imorevox.in.ua/?page_id=577, http://imorevox.in.ua/list_rounds.php)

Довідкова інформація: Індекс Моніторингу Реформ (iMoRe) VoxUkraine призначений надавати комплексну оцінку зусиллям влади України зі впровадження економічних реформ. Індекс базується на експертних оцінках змін у регуляторному середовищі за п'ятьма напрямками:

1. Державне управління
2. Державні фінанси
3. Монетарна система
4. Бізнес середовище
5. Енергетика

Детальніше про Індекс та методологію розрахунку можна дізнатись на сайті imorevox.org.

VoxUkraine - це ініціатива, створена групою міжнародних та вітчизняних економістів, присвячена реформам та економічному розвитку України. Цілями VoxUkraine є поширення науково обґрунтованого аналізу та коментарів щодо економічних та суспільно-політичних подій в Україні, підвищення рівня дискусії та формулювання системного підходу до реформ, а також інтеграція України в світову мережу економістів та діячів, відповідальних за економічну політику.