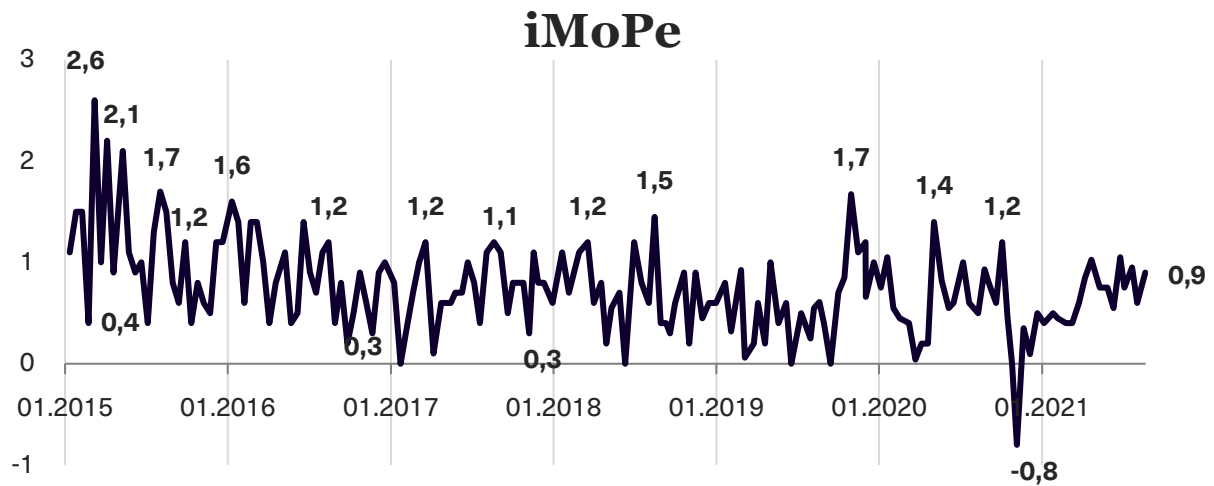


## iMoRe №148. Оптимізація мережі Центрів надання адміністративних послуг

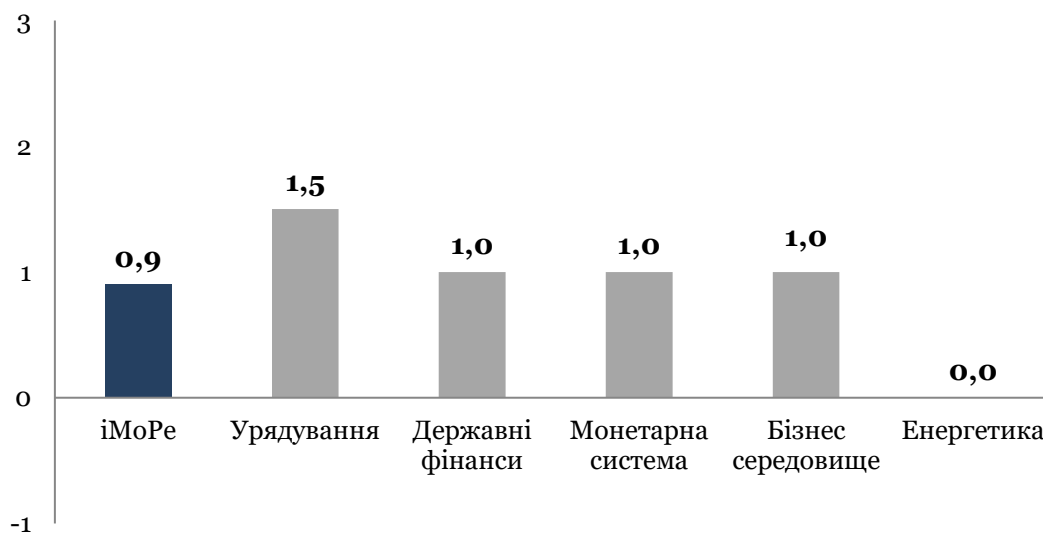
Індекс моніторингу реформ (iMoRe) становить +0,9 бала за період з 19 липня по 1 серпня 2021 року з можливих значень від -5,0 до +5,0. У попередньому раунді індекс дорівнював +0,6 бала.

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



## Основні події раунду

### 1. Закон про держпідтримку агростраховання, +2,0 бала

Діяльність у сільському господарстві має високі ризики, які пов'язані з природними умовами або іншими форсмажорними обставинами. Наприклад, посуха, негода, повень, заморозок, надмірне розмноження шкідників може призвести до суттєвих втрат врожаю, а спалах інфекційних хвороб – до падежу тварин. Так, у 2010-2020 роках додана вартість у сільському господарстві коливалась від 4,4% до 12,1% ВВП передусім через погодні умови. Щоб зменшити збитки, які можуть виникати через такі обставини, селянам має сенс страхувати ризики. Проте пропозиція страхових продуктів для аграріїв украї обмежена.

Страхові компанії пропонують агровиробникам страхування від дуже невеликої кількості ризиків, які є малоймовірними. Рівень страхових виплат за цими продуктами (4.2%) суттєво нижчий за середні показники за іншими продуктами (24-27%). Тому селяни мало користуються цими послугами. В результаті збитки від форсмажорних обставин переважно несуть самі агровиробники.

Щоб стимулювати страхові компанії до більш активної роботи з агровиробниками, у 2012 році парламент прийняв закон про надання державної підтримки через [аграрний страховий пул](#). Цей підхід виявився неефективним.

Закон [1601-IX](#) – це чергова спроба стимулювати розвиток агростраховання за допомогою державної підтримки.

Тепер аграрії, які застрахували свою продукцію, можуть отримати від держави компенсацію частини (до 60%) вартості страхового платежу (страхової премії). Ця підтримка поширюється на сільськогосподарські посіви, врожай сільськогосподарських культур чи багаторічних насаджень, а також на тварин.

Аграрії можуть застрахувати продукцію від таких ризиків, як сильні морози, заморозки; сильний вітер, пилова буря, град, удар блискавки та пожежі, спричинені блискавкою; сильні дощі та повінь; спека або посуха; спалах масового розмноження шкідника рослин, вторинні хвороби рослин; інфекційні хвороби тварин або вимушений забій тварин у зв'язку з проведенням заходів боротьби з інфекційними хворобами тощо.

### Коментар

*«Держпідтримка агростраховання – одна з небагатьох обґрунтованих можливостей державної підтримки, оскільки це виправлення “провалу” ринку через асиметрію інформації (оскільки страховим компаніям важко оцінити імовірність настання страхового випадку, вони скоріше не страхуватимуть аграріїв узагалі).»*

*Розвиток агрострахування в Україні в силу різних причин не набув бажаних масштабів.*

*В Україні застраховано лише до 1 млн га посівів з майже 21 млн га в обробітку комерційними аграрними підприємствами. Однією з причин цього є неефективний дизайн державної підтримки запроваджений 2012 року, коли державна підтримка спрямовувалась через так званий Аграрний страховий пул, що ускладнювало доступ до страхування за рахунок державної підтримки та дискредитувало систему в цілому. Ухвалений закон прибирає Аграрний страховий пул зі шляху сільгоспвиробників до держпідтримки, запроваджує джерело фінансування на підтримку агрострахування та 60%-ву компенсацію товаровиробникам страхових платежів (премій)».*

**Олег Нів'євський, професор Київської школи економіки**

## **2. Закон про кримінальну відповідальність за недостовірне декларування, +2,0 бала**

Відповідальність за недостовірне декларування осіб уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (держслужбовців, депутатів, суддів тощо) була встановлена законом [1074-IX](#) від 04.12.2020. Закон передбачав штраф, громадські роботи, позбавлення права займати певні посади та обмеження волі. Кримінальна відповідальність за ці порушення не була передбачена.

Експерти вважали, що існуючі види покарання були достатньо м'якими та недостатніми для того, щоб усі особи, уповноважені на виконання функцій держави, подавали декларації та відображали в них свої реальні доходи.

Це була вже друга спроба запровадження відповідальності за недостовірне декларування. Першу спробу Парламент зробив у [жовтні 2014](#), коли прийняв відповідні зміни до кримінального кодексу. У [2020 Конституційний суд](#) визнав ці положення неконституційними. Закон [1074-IX](#) відновив відповідальність за недостовірне декларування, проте тепер він не передбачав кримінальну відповідальність.

Закон [1576-IX](#) встановив кримінальну відповідальність, коли в декларації не показані доходи у розмірі 4.5 млн грн або більше.

### **Коментар**

*«На необхідності запровадження дієвих стримувальних санкцій за недостовірне декларування у своїх висновках неодноразово наголошувала Венеційська комісія. Громадськість також закликала до запровадження більш серйозної*

відповідальності чиновників за це. Тепер умисне неподання чи брехня посадовця на суму від 4.5 млн грн в е-декларації знову загрожує в'язницею. Тож ситуація із відповідальністю за недостовірне декларування покращилась. Для того, щоб вона запрацювала на практиці, необхідна належна перевірка майбутніх декларацій і злагоджена робота антикорупційної інфраструктури, в першу чергу НАЗК».

**Олександр Калітенко, юридичний радник Transparency International Ukraine**

### 3. Закон про інститут старост, +1,5 бала

Старости повинні представляти інтереси жителів окремих населених пунктів у органах місцевого самоврядування. Чинне законодавство мало низку прогалин щодо утворення старостинських округів та діяльності старост. Зокрема, повноваження місцевих рад щодо утворення округів, затвердження положення про старосту, ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень старости поширювалися лише на ОТГ, які були утворені згідно з законом про добровільне об'єднання територіальних громад ([157-VIII](#) від 05.02.2015). На громади, які були утворені згідно з законом про визначення території та адміністративних центрів територіальних громад ([562-IX](#) від 16.04.2020) ці положення не поширювалися.

Закон [1638-IX](#) врегулював ці питання та визначив, що старостинський округ у будь-якій громаді можуть створювати місцеві ради. Вони ж будуть затверджувати положення про старост та приймати рішення про дострокове припинення повноважень старост.

#### Коментар

«Для ОТГ, які були створені розпорядженнями Кабміну (24 розпорядження, кожне для окремої області у червні 2020), існувала невизначеність із процедурами формуванням старостинських округів та припиненням повноважень старост. Закон вирішив цю проблему. Це дає можливість інституту старост повноцінно працювати. Також новий закон дозволяє мати старост не лише у селах та селищах, а і у містах, які не є адміністративними центрами ОТГ».

**Тетяна Тищук, Вокс Україна**

### 4. Закон про платіжні послуги, + 1,0 бал

Закон, який [регулював платіжні послуги](#), був прийнятий у 2001 році. Він уже не відповідав сучасному рівню технологій, вимогам часу та стримував розвиток цих послуг. Щоб вирішити цю проблему, Верховна Рада прийняла новий закон про платіжні послуги [1591-IX](#) від 30.06.2021.

Цей закон встановлює виключний перелік платіжних послуг та категорії їх надавачів. Зокрема, надавачами послуг можуть бути банки, платіжні установи, установи електронних грошей, оператори поштового зв'язку, органи державної влади, органи місцевого самоврядування тощо. Небанківські надавачі платіжних послуг зможуть відкривати платіжні рахунки, випускати платіжні картки та електронні гроші (зараз це можуть робити лише банки). НБУ зможе випускати власну цифрову валюту.

Закон також зобов'язує надавачів платіжних послуг відкрити свої API, щоб інші надавачі змогли підключатися до їхніх інтерфейсів та обмінюватися даними. Це рішення дозволить запровадити в Україні так звану “концепцію відкритого банкінгу”, яка дозволяє стороннім компаніям отримати доступ до фінансової інформації необхідної для розробки нових додатків і послуг для власників рахунків.

### **Коментарі**

*«Закон є структурною реформою ринку платіжних послуг в Україні відповідно до сучасних світових тенденцій. Він матиме наслідком радикальні зміни у структурі ринку та відносинах між його учасниками.*

*Ключовими новаціями закону є визначення переліку платіжних послуг включно із двома видами нефінансових платіжних послуг, а також запровадження в Україні “відкритого банкінгу” (останнє – у 2025 році). Зазначені нововведення змінюють принцип доступу клієнтів до розрахунків, “відв'язують” клієнта від конкретного банку, де відкрито рахунок, і його мобільного додатку. Таким чином буде розширене дійсне і створене абсолютно нове поле конкуренції (між “точками контакту” клієнта з надавачем послуги), ринок буде відкрито для нових гравців. Відкритий банкінг створює сприятливі умови для розвитку гнучких і технологічних ФІНТЕК-компаній, які не перевантажено жорстким банківським регулюванням і претендують на роль містка між банками та їхніми клієнтами.*

*Закон передбачає можливість відкриття небанківськими установами своїм клієнтам платіжних рахунків та випуск електронних платіжних засобів до них, а також надає телеком-операторам право надавати обмежені платіжні послуги своїм абонентам. Це відкриває нові сегменти платіжного ринку та веде до посилення конкуренції на ньому».*

**Олена Коробкова, Виконавчий директор Незалежної асоціації банків України**

*«Два основні драйвери ухвалення нового закону – вимоги внутрішнього ринку та закордонний досвід. Щодо розвитку внутрішнього ринку платежів – за деякими напрямками Україна є однією з найпрогресивніших у світі. І щоб рухатися далі, потрібно оновити механізми регулювання на цьому ринку. Зовнішній фактор – це бажання використовувати провідний закордонний досвід та інтегрувати його в побудову правильного платіжного ландшафту в Україні.*

Одним з основних векторів є розвиток відкритого банкінгу на основі європейських директив. Вони мають на меті зробити фінансові сервіси доступнішими, з більш прогресивними моделями обслуговування, які спрощують клієнтський шлях, агрегують фінансову інформацію навколо клієнта в зручному для нього місці тощо. Також робиться ставка на можливість виходу на фінансовий ринок нових гравців, що сприятиме збільшенню конкуренції на банківському ринку.

Але при спробі «штовхнути» ринок до нових вершин варто будувати не тільки теоретичні моделі, а й думати про кінцевого споживача й про те, наскільки ці нововведення будуть затребуваними. Тільки так можна окупити колосальні інвестиції в побудову відкритих банківських і міжбанківських платформ. Наведу приклад: сьогодні багато хто говорить, що із задоволенням би агрегував усі свої рахунки і картки, відкриті в різних банках, в одному мобільному рішенні. Вважається, що саме в цьому напрямі буде найбільша конкуренція. Але є окремий процес тиску на інтерчендж з торговельних операцій за платіжними картками. Сьогоднішній рівень цієї статті доходів дозволяє банкам безкоштовно випускати та обслуговувати картки клієнтів, розвивати системи винагород для того, щоб стимулювати торговельні операції. Проте вже розпочато процес зменшення комісії інтерчендж, і якщо динаміка зниження буде ще більш різкою, на чому наполягають деякі учасники ринку, банки незабаром будуть змушені запровадити оплату за картки. Тоді перед користувачем постане питання: чи хочу я мати настільки багато карток? Можливо, мені варто зосередитися на співпраці з банком, який мені найбільше імпонує? В такому випадку затребуваність споживачем функцій відкритого банкінгу знизиться».

**Дмитро Коваленко, директор з маркетингу Credit Agricole**

## **5. Закон про спрощення приєднання до газових мереж, +1,0 бал**

### **Коментар**

«Ефективна робота газового ринку потребує удосконалення нормативно-правової бази. Отже, з метою спрощення механізму приєднання об'єктів замовника до газотранспортної або газорозподільної системи був розроблений законопроект 4578-1.

Законопроект доповнює понятійний апарат новими термінами, удосконалює загальні правила доступу до газотранспортних та газорозподільних систем, газосховищ, установки LNG та запроваджує інструмент державного контролю за використанням імпортованого природного газу та природного газу власного видобутку.

Значно спрощується процес спілкування замовників послуги з операторами газорозподільних мереж в процесі замовлення і виконання послуг з приєднання. Раніше потрібна була фізична присутність для взаємодії та документообігу. Проте зараз це має відбуватись через електронні сервіси.

*Крім цього, замовники послуги відтепер зможуть провести експертизу технічних умов приєднання (вихідних даних) на відповідність чинним стандартам, нормам та правилам. У разі виявлення порушення оператор, що видав такі технічні умови, зобов'язаний протягом п'яти календарних днів усунути виявлені порушення та видати нові технічні умови й компенсувати замовнику витрати, понесені ним на проведення експертизи. Раніше ж такої експертизи ТУ передбачено не було».*

**Антон Зоркін, керівник сектору «Енергетика» BRDO**

## **6. Закон про податкову амністію, -2,0 бала**

Закон [1524-IX](#) надає людям можливість задекларувати свої активи, з яких вони не сплатили податки. Для цього потрібно подати одноразову добровільну декларацію та сплатити одноразовий збір. Амністія триватиме рік – з 1 вересня 2021 до 1 вересня 2022 року.

В декларацію можна включити рухоме або нерухоме майно, кошти на рахунках у банках або цінні папери. Закон не вимагає декларування квартири загальною площею не більше 120 м<sup>2</sup>, житлового будинку загальною площею не більше 240 м<sup>2</sup>, земельної ділянки, яка була передана безоплатно (приватизована, подарована або отримана у спадок), один транспортний засіб. Щоб задекларувати готівку чи цінні метали, їх потрібно покласти в банк.

Одноразовий збір становить:

- 5% з коштів, які розміщені в українських банках та вартості активів в Україні,
- 9% (7% до 1 березня 2022 року) від вартості активів за кордоном та коштів в іноземних банках,
- 2.5% від коштів, за які декларант придбав ОВДП.

### **Коментар**

*«У світовій практиці податкові амністії частіше були неуспішними, ніж успішними. По-перше, тому, що особи, які не ухилялися від сплати податків, сприймають амністію як несправедливість. По-друге, тому, що в суспільстві можуть з'явитися очікування наступних амністій, що погіршить податкову дисципліну.*

Умовами для успішних амністій є:

1) Посилення відповідальності за ухилення від сплати податків після закінчення амністії

2) Довіра людей до уряду – тобто впевненість у тому, що уряд насправді посилить відповідальність за ухилення від сплати податків, а також що не переслідуватиме тих осіб, які задекларували свої активи під час амністії.

В українському законі передбачено, що протягом 9 місяців з його ухвалення (тобто до кінця квітня 2022 року) уряд має подати до ВР законопроект про посилення контролю за сплатою податків фізособами. Скоріше за все, це буде закон про непрямий контроль над витратами громадян, ідею якого нещодавно [озвучив](#) голова комітету з питань фінансів ВР. Запровадження такого закону вимагає значного посилення аналітичної спроможності податкової служби.

Недостатньо детальними є положення закону про розміщення готівкових коштів та банківських металів на спецрахунках. Із тексту закону випливає, що відкриттям таких рахунків та проведенням заходів фінмоніторингу щодо розміщених на них коштів, у тому числі встановлення джерел походження цих коштів, займатиметься уповноважений банк. Однак процедура відбору такого банку в законі не прописана.

Також, на думку Головного юридичного управління ВР, закон порушує низку статей Конституції.

Не думаю, що декларування активів у рамках амністії стане масовим».

**Ілона Сологуб, Vox Україна**

**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**



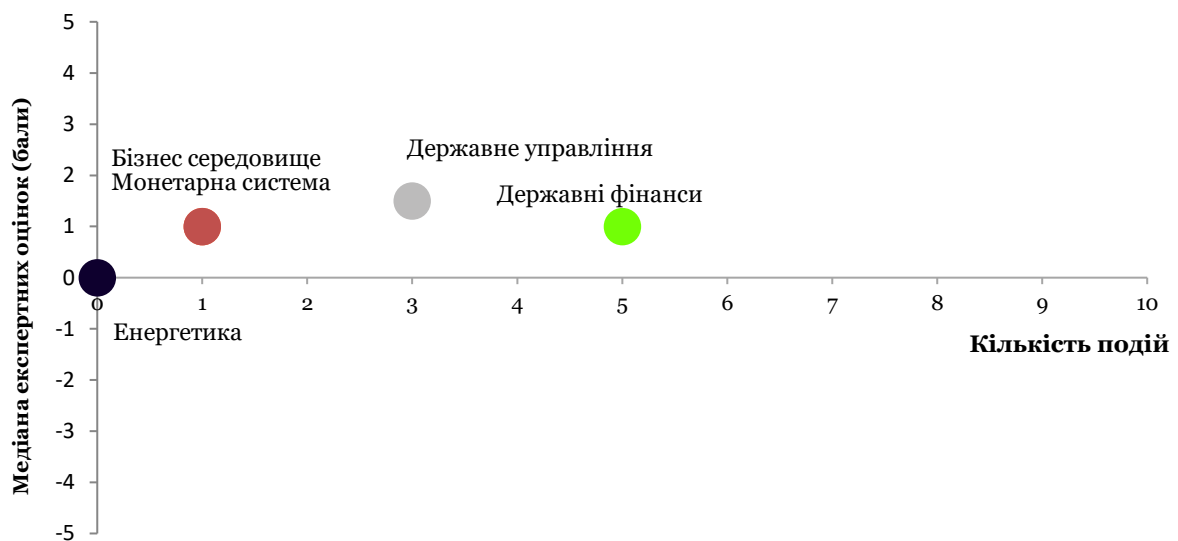


Таблиця 1. Оцінки всіх подій та прогресу реформ за напрямками

|  |             |
|--|-------------|
| <b>Державне управління</b>   | <b>+1,5</b> |
| Закон, який вдосконалює кримінальну відповідальність за недостовірне декларування            | +2,0        |
| Закон, що сприятиме розвитку інституту старост в Україні                                     | +1,5        |
| Впорядковано умови оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування                  | +1,0        |
| <b>Державні фінанси</b>  | <b>+1,0</b> |
| Закон про особливості одноразового (спеціального) добровільного декларування активів фізосіб | -2,0        |
| Постанова про можливість навчання за гроші держбюджету в приватних вишах                     | +1,0        |

|   |             |
|---|-------------|
| Закон, що вдосконалює держпідтримку сільськогосподарського виробництва  | +2,0        |
| Постанова про контроль за якістю продукції для оборонної галузі   | +0,1        |
| Закон, що знімає відповідальність за умисне ухилення від сплати податків, якщо громадянин вніс майно в одноразову спеціальну добровільну декларацію | 0,0         |
| <b>Монетарна система</b>  | <b>+1,0</b> |
| Закон про платіжні послуги  | +1,0        |
| <b>Бізнес середовище</b>  | <b>+1,0</b> |
| Закон про спрощення приєднання до газових мереж   | +1,0        |
| <b>Енергетика</b>   | <b>0,0</b>  |

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/?page_id=577), [http://imorevox.in.ua/list\\_rounds.php](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](http://imorevox.org).

[VoxUkraine](http://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.