



ИНСТИТУТЫ

Что в институтах подправить

Слабые институты — главная проблема Украины. И без реформирования своих государственных и частных институтов наша страна никогда не станет конкурентоспособной. Об этом буквально кричит Индекс глобальной конкурентоспособности (ИГК). Ни одна из других “подушек” рейтинга не демонстрирует столь плачевного результата. В целом по институтам у Украины худшие оценки как в относительном (130-е место в мире из 144), так и абсолютном (3 балла из 7) значении.

Низкий текущий уровень развития институтов подтверждается не только ИГК, но и другими независимыми оценками. Так, в рейтинге легкости ведения бизнеса Doing Business 2015 Украина поднялась на 16 позиций (на 96-е место в мире). Однако произошло это не благодаря улучшению показателей по институтам, а вопреки. Так, оценки Всемирного банка для Украины по показателям защиты инвесторов и получения разрешений на строительство ухудшились на две позиции за минувший год. Улучшение индекса Doing Business произошло за счет скачка по показателям налогообложения (на 49 позиций) и регистрации предприятий (на 29 позиций), однако такие скачки — разовые, и слабые институты будут сдерживать улучшение позиций в этом важном индексе.

По-прежнему низкими остаются показатели Украины в Индексе экономической свободы 2015 (The Heritage Foundation и The Wall Street Journal). У нашей страны всего 162-я позиция в мире из 178, и это самое низкое место в Европе.

Что же такое “институты”? Это совокупность правил и способов их реализации, которые задают системные отношения между субъектами

бизнеса и людьми. Эти институты бывают не только государственными — они могут быть и частными, т.е. работающими глубоко в корпоративной среде, между субъектами бизнеса и для них. Вся совокупность

и государственных, и частных институтов создает “институциональную среду”, в которой взаимодействуют между собой граждане, государство и бизнес. Качество такой среды напрямую задает эффективность работы всей экономики. Например, прозрачность судебной системы и защита прав инвесторов создают гарантии для капитала — и капитал идет именно туда, где такие гарантии есть. В Украине с такими гарантиями — проблема. Поэтому наблюдается отток капитала из страны (см. также “Динамика индексов...” на стр.10, 11).

В исследованиях конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ) государственные институты имеют большее значение — их удельный вес достигает трех четвертей. Всего же рассматривается 21 показатель (см. “Составляющая “Институты”...”). Здесь важно отметить, что оценки делаются на основе результатов трудоемкого опроса руководителей бизнеса, который проводится заранее. Например, данные по Индексу 2014/15 г. собирались еще около года назад и фактически не учитывают все те печальные явления, которые произошли в Украине в 2014 г. А ведь очевидно, что издержки бизнеса из-за угрозы терроризма, социальных бунтов, роста преступности в течение минувшего года возросли.

Судя по ИГК, хуже всего дела обстоят с эффективностью расходования государственных средств и независимостью судов. Впрочем, для понимания того, какие реформы необходимо провести Украине, чтобы стать, пусть и в долгосрочной перспективе, успешной страной, мы выбрали не только те показатели, по которым у страны низкие оценки, но и те, которые имеют критическое значение для реформ в целом. Таковые характеризуют проблемные

Составляющая “Институты” (показатели Индекса глобальной конкурентоспособности 2014/15 г.)

Показатель	Балл	Место Украины
1.01 Права собственности	2,7	135
1.02 Охрана интеллектуальной собственности	2,7	129
1.03 Нецелевое использование бюджетных средств	2,4	124
1.04 Доверие общественности к политикам	2,4	96
1.05 Взятки и неформальные платежи	3,0	118
1.06 Независимость судебной системы	2,0	140
1.07 Фаворитизм в решениях чиновников	2,5	116
1.08 Расточительность в бюджетных расходах	1,9	138
1.09 Бремя административного регулирования	2,9	115
1.10 Эффективность правовой системы при урегулировании разногласий	2,6	129
1.11 Эффективность правовой системы при оспаривании регуляторных актов	2,3	131
1.12 Прозрачность политики госорганов	3,6	104
1.13 Издержки бизнеса из-за угрозы терроризма	4,4	117
1.14 Издержки бизнеса из-за преступности и насилия	3,9	97
1.15 Организованная преступность	3,6	126
1.16 Надежность работы правоохранительных органов	2,6	135
1.17 Корпоративная этика	3,7	98
1.18 Уровень стандартов аудита и отчетности	3,7	124
1.19 Эффективность корпоративного руководства	4,4	86
1.20 Защита интересов миноритарных акционеров	2,8	139
1.21 Надежность защиты инвестора	4,3	105

По данным Global Competitiveness Report.

направления, которые не просто должны быть реформированы, но и могут быть эффективно реформированы, что подтверждает опыт успешных в отношении конкурентоспособности стран.

Приоритеты для реформирования

Рассмотрим те показатели, которые имеют критически важное значение для реформирования Украины и при этом — весьма низкие оценки. Прежде всего это:

- показатели, определяющие права собственности в целом (1.01) и охрану интеллектуальной собственности в частности (1.02);
- показатели, характеризующие уровень коррупции, — взятки и неформальные платежи (1.05), нецелевое использование бюджетных средств (1.03, касается тендеров);
- показатели правового характера — независимость судебной системы (1.06), эффективность правовой системы при урегулировании разногласий (1.10) и при оспаривании регуляторных актов (1.11);
- показатели защиты миноритарных акционеров (1.20) и защиты инвесторов в целом (1.21), что характеризует корпоративные институты.

Эти показатели максимально точно указывают на те сферы, где реформы назрели в наибольшей степени. Причем именно здесь после Майдана и начались существенные изменения. Так, ведется работа по обеспечению прозрачности прав собственности: доступ к реестрам прав собственности, новые требования по раскрытию собственников. А новые требования относительно защиты интеллектуальной собственности задаются теперь требованиями Соглашения об ассоциации с ЕС.

Создание государственных антикоррупционных структур — на самом деле лишь первый шаг в системной антикоррупционной реформе. Потребуется множество значимых поправок в существующее законодательство, причем во многих сферах, от лицензирования до налогообложения, не говоря уже о секторальном регулировании. Важными составляющими такой реформы станут четкое определение полномочий бизнес-омбудсмена и, конечно, более прозрачное регулирование тендеров.

Судебная реформа призвана будет изменить не только судебную, но и все составляющие правовой системы — органы исполнения судебных решений, прокуратуры, адвокатуры, а также саморегулируемых структур.

Наконец, особых подходов, на основе лучшего мирового опыта, требует реформирование инвестиционного законодательства, призванного обеспечить защиту всех инвесторов, государственных

ПРЯМАЯ РЕЧЬ

“Сильные институты позволяют шагнуть в новый технологический уклад”, —

считает Виктор Кривенко, народный депутат Украины (фракция объединения “Самопоміч”), заместитель председателя Комитета ВР по вопросам бюджета, глава межфракционного депутатского объединения “Коло”, спикер первого КМЭФ:

— Сейчас Украина является экономической колонией, которая преимущественно экспортирует сырье и низкотехнологичную продукцию с небольшой добавленной стоимостью, а также талантливых людей и заработанную в Украине прибыль. Импортирует же страна готовую продукцию с высокой добавленной стоимостью и международную финансовую помощь.



Как следствие, мы не можем не только обеспечить гражданам достойный уровень жизни, но и добиться наращивания темпов роста, повышения конкурентоспособности экономики, которые невозможны без активных инвестиционных и инновационных процессов, а также сосредоточения государственных и частных финансовых ресурсов на приоритетных направлениях развития экономики. Необходимо становиться субъектом в мировых войнах за инвестиции, рынки, кадровые и сырьевые ресурсы.

Единственный способ переориентировать экономику Украины с доминирующего отсталого третьего технологического уклада на пятый и шестой уклады — это развитие реального сектора экономики для создания рабочих мест с высокой добавленной стоимостью. Для этого, во-первых, необходимо изменить экономическую

парадигму: нужно объединять **горизонтальные реформы** (касаются всех сфер — судебная реформа, борьба с коррупцией, антимонопольная политика, реальные регуляторы, дерегуляция) и **вертикальные реформы** (территории “свободы”, конкретные виды деятельности, имеющие перспективы и инструменты развития). Следует уйти от пагубных мыслей, что рынок все

сам решит. Такого нет ни в одной успешной стране. Все правительства используют различные инструменты: тарифные и нетарифные барьеры, дотации, гранты, развитие целевой инфраструктуры, налоговые стимулы, поддержка высокотехнологичного экспорта дешевыми кредитами и страхованием, политическими и прочими методами. Необходимо грамотно подходить к разумному прагматичному неопротекционизму.

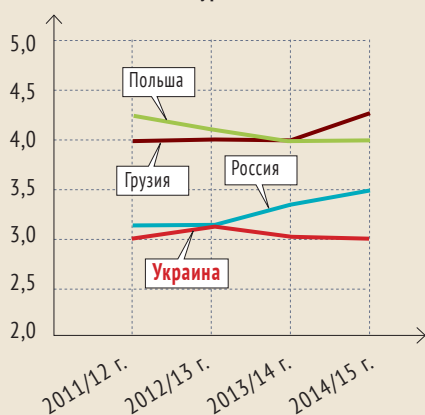
Во-вторых, следует четко определить пять приоритетов экономического роста. Нам необходимо фокусироваться на

развитии машиностроения (авиа- и судостроение, энергомашиностроение и ракетно-космический сектор, ВПК, автопром и компоненты), перерабатывающей отрасли (агропроизводство, лес, минеральные ресурсы), энергосбережения, импортозамещения (во всех отраслях) и высоких технологий (легче всего начинать с ИТ).

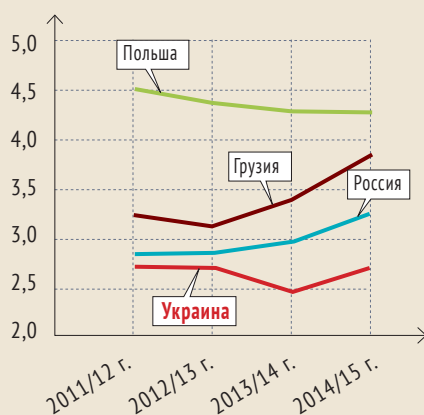
В-третьих, необходимо создать институты развития: индустриальные и высокотехнологичные парки с привлекательными в глобальном контексте условиями, банк развития, экспортно-кредитное агентство, фонд модернизации. Ренту, экспортные пошлины от сырьевых отраслей, доходы от приватизации следует не “проедать”, а направлять на развитие новой экономики. Важно стратегическое среднесрочное планирование и подтверждение его, как минимум, трехлетним государственным бюджетом.

Динамика индексов, балл*

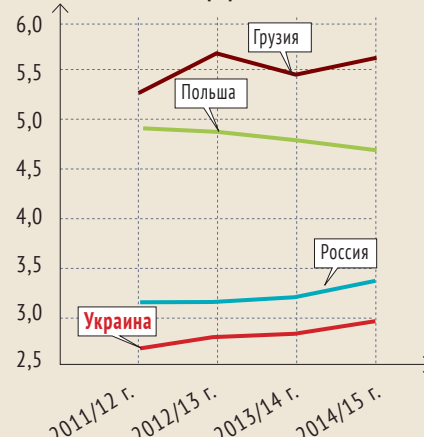
Глобальной конкурентоспособности



1.01 Права собственности



1.05 Взятки и неформальные платежи



и частных, миноритариев и владельцев контрольных пакетов, отечественных и иностранных. Очевидно, что инвестиционная реформа одновременно является составляющей ряда других реформ — регуляторной, земельной, судебной, налоговой и т.д.

В любом случае подготовка плана эффективных реформ требует изучения лучшего мирового опыта, равно как и ошибок других стран (чтобы их не повторять).

А “разложение по полочкам”, исследование отдельных показателей конкурентоспособности составляющей “институты” позволяет легко выявить те страны, чей пример можно взять на вооружение (или, напротив, чьих провалов стоит избежать).

Чтобы понять направление реформ, мы определили, исходя из ИГК, как успешные страны, так и страны, имеющие негативный опыт (см. “Примеры стран...” на стр.11).

Права собственности и охрана интеллектуальной собственности

Приток иностранных инвестиций в Украину всегда был нестабильным, а в 2014 г. вообще наблюдалось рекордное бегство капитала из страны. Кроме того, для структурного преобразования экономики требуются инвестиции — как внешние, так и внутренние, в сектора “новой экономики”. Следовательно, важно обеспечить не только защиту прав

Бокс 1

Последовательная Ирландия, забюрократизированная Аргентина

Ирландия получила очень высокую оценку — 18-е место — по защите прав собственности в Международном индексе прав собственности (International Property Rights Index) за 2014 г. Более того, согласно этому Индексу по показателю защиты прав интеллектуальной собственности (защита патентов), это островное государство и вовсе стало первым в Европе, обойдя Финляндию. Для сравнения: Украина находится на 86-м месте в мире (из 97), занимая последнюю строчку в регионе Восточной Европы и экс-СССР.

Что же определило успех небольшой кельтской страны? Реформирование сферы регулирования прав собственности в Ирландии происходило как часть более системного реформирования всей регуляторной системы. Был принят ряд законов по защите прав собственности: по патентам (1992 г.), по торговым маркам (1996 г.), по копирайту (2000 г.). Одновременно Ирландия полностью приняла все международные конвенции по правам собственности, к тому времени

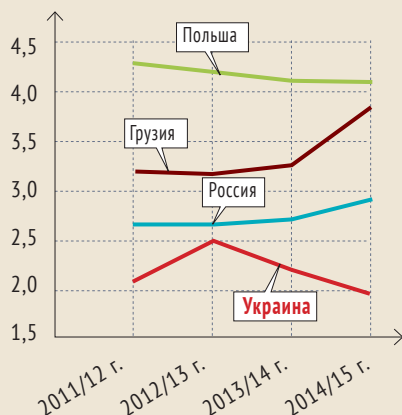


имплементированные в Европейском союзе. Была ратифицирована и Европейская патентная конвенция. С начала 2000-х годов в стране получила развитие концепция экономики, ориентированной на знания. Для поддержки перехода Ирландии на концепцию экономики нового типа одновременно проводились реформа системы образования, налоговая реформа (там речь шла не столько о низких ставках, сколько о налоговых кредитах для НИОКР и фискальных льготах для активов

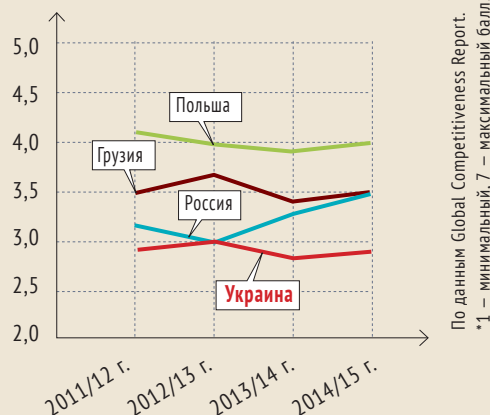
с интеллектуальной собственностью), а также прямая поддержка науки. Достаточно быстро такие меры стали давать свои результаты. Так, уже в первом десятилетии 2000-х годов страна вышла на первое место в Европе по привлечению инвестиций в фармацевтику, отрасль очень чувствительную к защите интеллектуальных прав собственности. Приходу инвестиций в IT-сектор способствовало развитие системы защиты патентов, а также проекты по развитию инфраструктуры, от транспортной до телекоммуникационной. В 2011 г. в Ирландии появился специальный комитет (The Copyright Review Committee) для модификации существующего законодательства. В результате для улучшения режима прав собственности были приняты следующие рекомендации: созданы особые Совет Ирландии по копирайту, службы по правам интеллектуальной собственности в судах (что также подразумевает антикоррупционные меры), определены правила для исключений при реализации инноваций. В стране были приняты меры по защите физической собственности (особый акцент был сделан на недвижимость), включая регистрацию прав собственности.

Успех Ирландии — это пример эффективности длительной и системной работы по защите прав собственности, которая длилась два-три десятилетия. А вот в контексте более

1.06 Независимость судебной системы



1.20 Защита интересов миноритарных акционеров



По данным Global Competitiveness Report.
*1 – минимальный, 7 – максимальный балл.

как не стоит относиться к правам собственности, является Аргентина: страну время от времени сотрясают дефолты, а удельный вес ее экономики в мире снижается — схожие трудности переживает и Украина (см. «Бокс 1» на стр.10).

Коррупция

17,8% опрошенных украинских компаний, согласно оценкам ВЭФ, считают коррупцию наибольшей проблемой в стране для ведения бизнеса. По Индексу восприятия коррупции Украина занимает 142-е место из 174 стран, и это худший результат в Европе.

Украина — одна из немногих европейских стран, где объем неофициальной экономики не меньше объема официальной. Причем легальные и теневые операции, как правило, не имеют четкого разделения; они тесно переплетены, что позволяет оценить цвет отечественной экономики как серый.

В последние годы, говоря об успешном мировом опыте в борьбе с коррупцией, пожалуй, только ленивый не упоминал Сингапур. Вместе с тем есть три особенности, делающие крайне затруднительным копирование опыта этого азиатского города-государства: островной характер его территории

собственности, но и охрану интеллектуальной собственности. Этот вопрос также становится приоритетным ввиду создания зоны свободной торговли с Евросоюзом.

Из успешных примеров следует обратить внимание, прежде всего, на Ирландию. Эта страна в последние годы демонстрировала высокие темпы развития («кельтский тигр»), однако ввиду «перегрева» в ряде отраслей откатилась

(перешла в группу PIIGS, проблемных стран Евросоюза). При этом в Дублине большое внимание уделяется привлечению внешних инвесторов, в том числе в сектора IT и сферы услуг, являющиеся приоритетными и для Украины. Интересен для Украины опыт и таких стран, как Малайзия и Тайвань, «азиатских тигров», благодаря привлечению ими инвесторов в технологические сектора экономики. Напротив, примером того,

скорох преобразований и нежесткой экономической интеграции стоит рассмотреть пример Чили. За этой страной — первое место в Южной Америке (24-е в мире), согласно Международному индексу прав собственности за 2014 г. Локомотивами развития защиты прав собственности в Чили явились отдельные отрасли, в которые пришли крупные инвесторы, — прежде всего фармацевтическая и аграрная. Значительное влияние на гармонизацию законодательства по правам собственности оказала экономическая интеграция — участие Чили в зонах свободной торговли с США и ЕС. А усиление таможенного контроля способствовало борьбе с контрафактной продукцией.

Крайне неуспешен пример другой латиноамериканской страны — Аргентины. Проблема там не столько в отсутствии регуляторного поля, сколько в оторванности его от нужд бизнеса. Регистрация торговых марок крайне бюрократизирована, в результате существенную долю рынка занимает «пиратская» продукция. Ситуацию усугубляет недостаточно полный таможенный контроль. Плачевная ситуация с защитой прав интеллектуальной собственности в Аргентине отталкивает от страны многих инвесторов, даже в таких традиционных отраслях, как аграрная.

Примеры стран,

среди лучших («+») и худших («-») по отдельным показателям «институтов»

Показатель	Страна «+»	Место	Страна «+»	Место	Страна «-»	Место
1.01 Права собственности	Ирландия	13	Малайзия	26	Аргентина	138
1.02 Охрана интеллектуальной собственности	Ирландия	14	Тайвань	26	Аргентина	136
1.03 Нецелевое использование бюджетных средств	Дания	2	Уругвай	21	Бразилия	135
1.05 Взятки и неформальные платежи	Новая Зеландия	1	Ирландия	9	Алжир	120
1.06 Независимость судебной системы	Новая Зеландия	1	Ирландия	6	Словакия	130
1.10 Эффективность правовой системы при урегулировании разногласий	Малайзия	14	Индонезия	43	Словакия	137
1.11 Эффективность правовой системы при оспаривании регуляторных актов	Малайзия	13	Индонезия	38	Словакия	136
1.20 Защита интересов миноритарных акционеров	Япония	14	Таиланд	25	Сербия	138
1.21 Надежность защиты инвестора	Индия	34	Таиланд	12	Хорватия	123

По данным Global Competitiveness Report.

(относительная легкость установления контроля); проведение реформ диктаторским режимом; строительство делового центра на основе бывшей британской колонии.

Среди демократических стран, которые удачно реализуют антикоррупционную политику, следует выделить две, имеющие значительную долю сельского хозяйства в структуре своей экономики: Данию (эффективное использование бюджетных средств и проведение политики децентрализации) и Новую Зеландию (успешное проведение антикоррупционной реформы). Удалось реформировать антикоррупционное законодательство Уругваю, тогда как у его крупной со-

независимости, а также в низкой эффективности правовой системы при урегулировании споров. По показателю эффективности правовой системы при оспаривании регуляторных актов Украина находится на 131-м месте в мире, а по эффективности судебной системы — и вовсе на 140-м.

Фактически это означает, что бизнес является априори проигрывающей стороной в случае споров с государством либо вынужден нести высокие коррупционные издержки, чтобы добиваться нужных решений. В целом, судя по анализу показателей конкурентоспособности, суд в Украине не является тем местом, где субъекты хозяйствования могут относительно недорого и эффективно разрешить свои споры.

не завершилось. При этом пробелы в защите прав инвесторов, наряду с высоким уровнем коррупции и отсутствием независимой судебной системы, относятся к числу ключевых факторов, отпугивающих инвесторов от Украины. А без однозначных правил защиты миноритариев невозможен запуск нормальной работы внутреннего фондового рынка, как, впрочем, и привлечение капитала на зарубежных фондовых рынках.

Крайне интересен пример защиты прав миноритариев в Японии, в которой очень развит внутренний фондовый рынок, в том числе за счет вовлечения в него малых инвесторов. Примером, достойным изучения, является также новый «азиатский тигр» — Таиланд (см. «Бокс 4» на стр.14). А вот ярким примером ненадежности защиты может служить Индия — в страну относительно непросто привлечь внешних инвесторов ввиду ее определенной закрытости, а также существенной роли крупных местных игроков.

Комплексность и одновременность

Ожидать, что Украина сможет в ближайшие годы существенно улучшить свои позиции по конкурентоспособности экономики, не приходится — ее тянут вниз плохо развитые институты. На наш взгляд, плохие показатели страны в ИГК обусловлены тем, что даже если в чем-то удастся улучшить показатели (коррупция), то в остальном они остаются на прежнем, низком уровне (права собственности) или даже ухудшаются (судебная система). Такой разнотемпной в динамике еще раз подтверждает необходимость реформирования институтов: реформы по различным направлениям необходимо делать комплексно и одновременно, а не только там, где получается. Улучшать институты «по очереди», как это происходило в Украине в последние годы, неэффективно.

Сложность заключается в том, что в мире практически нет стран с отличными и динамично развивающимися сразу всеми институтами. Исключение составляют только лишь немногочисленные устойчивые экономики «западного мира». Следовательно, в своих реформах институциональной среды Украине нужно ориентироваться на лучший опыт тех сравнимых с ней стран, которые действительно отличились в этом.

В реформировании прав собственности Украине стоит опереться на опыт Ирландии. Эта страна, расположенная на европейской периферии, успешно развивает и сектор информационных технологий (как часть экономики, ориентированной на знания), и инфраструктуру (как часть сервисной экономики).



Справа налево: руководитель компании Mittal Steel Лакшми Мумтал со своим сыном и финансовым директором Mittal Steel по Европе, Азии и Африке Судхиром Махешвари общаются с представителями прессы после завершения открытого аукциона по продаже «Криворожстали». Сделка стала одним из немногочисленных примеров прозрачной приватизации в Украине

седки — Бразилии — это не получилось. Из негативных примеров также стоит выделить опыт Алжира, где высокий уровень коррупции сохраняется, несмотря на глубокие интеграционные процессы с ЕС (см. «Бокс 2» на стр.13).

Независимость судебной системы и эффективность правовой системы

Нестабильность государственной политики (имеются в виду законодательные правила) — второй по значению проблемный фактор для ведения бизнеса в Украине (назвали 14% опрошенных компаний, по данным ВЭФ). Безусловно, негатив от такой нестабильности усиливается отсутствием эффективной реформы судебной системы, что отражается в ее недостаточной

в качестве положительных примеров развития независимой судебной системы мы можем привести Новую Зеландию и Ирландию, а по эффективности правовой системы — динамично развивающиеся экономики Юго-Восточной Азии, Малайзию и Индонезию. В качестве же примера проблемного развития — Словакию, которая не всегда эффективно адаптирует европейские нормы (см. «Бокс 3» на стр.14).

Защита прав инвесторов

Именно эти критерии ВЭФ являются маркерами, характеризующими инвестиционный климат страны и его перспективы. Реформирование акционерных обществ, инвестиционного законодательства началось не так давно и до сих пор в Украине

Процесс реформирования прав собственности шел в контексте более широкой регуляторной реформы, развития перспективных отраслей и действий по привлечению инвестиций — того, что предстоит сделать и Украине. Также, с учетом переходного этапа развития страны и отраслевой структуры, процессов экономической интеграции, важным может оказаться опыт Чили.

Без преодоления масштабной коррупции в Украине никакие реформации не заработают. Уникального решения, которое можно попросту скопировать, в мировой практике нет. Однако очень многое можно подсмотреть у Новой Зеландии, где улучшение антикоррупционной составляющей стало результатом системной административной реформы. Опыт Уругвая подчеркивает важность одновременных действий по законодательному и административному обеспечению антикоррупционной реформы. Наконец, ключевой фактор противодействия коррупции — внедрение новых технологий, направленных на минимизацию общения конкретного бизнесмена и чиновника, а также максимальная прозрачность при проведении госзакупок. Здесь не обойтись без опыта Дании последних 20 лет.

Для реформы судебной системы, в том числе с учетом частичной смены правовой системы, подойдет опыт отдельных “тигров” Юго-Восточной Азии, в первую очередь — Малайзии. В этой стране не просто были реорганизованы суды, созданы новые и специальные органы, но были также приняты меры по улучшению “качества” судей (а заодно и системы оценки их эффективности) и по автоматизации работы персонала судов. А вот организационный опыт проведения судебной реформы стоит позаимствовать у Индонезии.

В вопросах обеспечения защиты прав инвесторов крайне важен опыт Таиланда, где вопросы привлечения иностранных инвесторов и их защиты решались комплексно.

Однако ни в коем случае не стоит переносить зарубежный опыт на отечественную почву автоматически. Совет крупных инвесторов при главе государства, как иностранных, так и отечественных, должен давать четкую и емкую оценку правительственным инициативам. Любая реформа, тотально не воспринимаемая крупным капиталом, будет не только свернута, но и дискредитирована. ■

Виталий Коваленко, канд.экон.наук, эксперт Киевского международного экономического форума, аналитик в области исследований глобальной и региональной конкурентоспособности

Бокс 2

Новозеландские антикоррупционные “технократы”

В основу реформ в Новой Зеландии в 1980-1990-х годах было положено сочетание как системной теоретической модели “институциональной экономики”, так и современного менеджерского подхода по имплементации реформ. Реформы проводились “сверху вниз”, и в ходе их реализации не снискали в народе большой поддержки. Новозеландский пример доказывает, что “технократические” реформы могут быть эффективны: небольшая группа представителей высшего руководства страны при поддержке нанятых консультантов смогла существенно снизить уровень коррупции. Теперь Новая Зеландия представляет собой пример страны, где сильная роль государства в регулировании сочетается с весьма благоприятными условиями для ведения бизнеса. С одной стороны, в этом государстве для открытия фирмы требуется всего полдня (в Украине — 21, согласно рейтингу Doing Business). С другой — в Новой Зеландии отработан механизм “сторожевых псов”, контролирующих чиновников, там есть специальный орган контроля над госаппаратом (Комиссия по государственной службе — State Services Commission). Кроме того, были введены службы отчетности госструктур и их оценки на основе ключевых показателей. Имея жесткий рамочный контроль, государственные чиновники среднего звена получили большой комплекс полномочий.

В отличие от Новой Зеландии, у Уругвая не было длительных исторических правовых традиций; более того, в стране часто менялись режимы. В рамках борьбы с последствиями очередной диктатуры политический диалог привел к необходимости решительной борьбы с коррупцией. В 1999 г. в Уругвае был создан особый антикоррупционный орган, Совет по прозрачности и общественной этике. Одновременно вступил в силу жесткий антикоррупционный закон, представляющий собой, по сути, поправки в уголовный кодекс. Ужесточались наказания за коррупцию, но, главное, вводилось новое и более широкое определение коррупции, подразумевающее в том числе получение выгоды от служебного положения, даже если государству и не был нанесен ущерб (что позволило пресечь многие юридические уловки). Также был введен принцип взаимной

ответственности: ответственность как за получение, так и за предложение взятки. Несколько показательных дел привели к тому, что Уругвай стал одной из наименее коррумпированных стран в Южной Америке.

О важности в современном мире в целях сокращения возможностей для коррупции применять не только административные и регуляторные действия, но и новые технологии, свидетельствует пример Дании. Современный портал госзакупок был там запущен еще в 2002 г. (а подготовка системы тендеров ETHICS шла еще с середины 1990-х годов), его оператором является компания SKI, которой владеет государство в лице министерства финансов Дании (контрольный пакет 55%) и Ассоциация местных органов власти (45%). Важно, что эта система не стала единственной в стране, а лишь задала стандарты. В результате появилась тендерная платформа DOIP, на основе которой свои системы создают и государственные ведомства, и частные компании. Теперь открытые тендеры, отследить ход которых достаточно легко при помощи интернета, — повсеместная датская практика. Примеры Алжира и Бразилии показывают, что просто скопировать иностранное законодательство и надеяться на большой прогресс в области борьбы с коррупцией не стоит. Алжир в 2006 г. принял новое антикоррупционное законодательство, которое точно отвечало Конвенции ООН по борьбе с коррупцией. Однако эту североафриканскую страну продолжали сотрясать коррупционные скандалы, что потребовало создания Центрального бюро по борьбе с коррупцией (OCCRC) с сильными полномочиями. В Бразилии вступивший в силу с начала 2014 г. “Акт о чистых компаниях”, скопированный с лучшего опыта США и Великобритании, а также прописанный с учетом рекомендаций ОЭСР, оказался не понят не только широкими слоями населения, но и многими иностранными инвесторами. Вышеприведенные кейсы указывают на то, что эффективным инструментом борьбы с коррупцией является комплексное и системное реформирование, с одновременным запуском и антикоррупционного органа, и нового законодательства, и прозрачной системы государственных закупок.

Бокс 3

Панацея специальных судов

Опора на британские традиции сыграла злую шутку с Новой Зеландией в области реформ. Эффективной реформы госаппарата оказалось недостаточно — выстроенная по британскому прецедентному праву судебная система в Новой Зеландии была крайне запутанной. Поэтому с 2006 г. на территории южнополинезийской страны началась реформа судов специальной юрисдикции. Одновременно речь шла и об инкорпорации в судебную систему методов альтернативного урегулирования разногласий. Еще одной стране с британскими правовыми традициями, Малайзии, также потребовалось развитие специализированных судов. Было создано и отдельное судебное управление по интеллектуальной собственности.

Особенность густонаселенной Малайзии — относительно небольшое количество судей на душу населения. Однако в рамках реформ государство прежде всего взялось не за увеличение их количества, а за улучшение их качества. Для повышения квалификации персонала судов были созданы специализированные ресурсные центры, а также создан институт кратковременных судебных комиссаров, направляемых туда, где возникает острая потребность в их работе. Именно в этом государстве работает система ключевых показателей (KPI) для оценки работы судей. Причем задачи себе ставит само судейское сообщество. А этическая ответственность судей задается особым Кодексом этики судей, принятым в форме

закона. И в Малайзии, и в Новой Зеландии реформирование судебной системы тесно связано с увеличением прозрачности работы этой ветки власти. На вооружение были приняты все современные технологии передачи данных, а персональный контакт



Дом юстиции в Батуми. Грузины утверждают, что форма перевернутой бутылки символизирует невозможность коррупционных «вливаний»

судей, персонала судов, истцов и ответчиков минимизирован. Особо стоит выделить работу с данными. В процессе реформы была улучшена система внесения данных о делах, а также введены аудит данных, системы управления судебными делами и отслеживания прохождения дел, созданы особые системы менеджмента судьи (для судьи и работающего с ним персонала).

Все слушания в судах записываются, предоставляется транскрипция судебных заседаний.

Схожие меры приняты еще в одном «азиатском тигре» — в Индонезии. В Малайзии специальные меры улучшили организацию судебных заседаний, включая планирование заседаний, отслеживание прохождения дел, а также позволили внедрить прозрачную и доступную электронную систему очередей. Это позволяет избежать затягивания разбирательств. Законодательно также предложены инструменты быстрого досудебного урегулирования споров. Появился Новый коммерческий суд, чья функция — быстрое рассмотрение судебных дел, связанных с иностранными инвесторами (ранее такая система уже была внедрена в Ирландии).

Как видно на примере «азиатских тигров», современная эффективная судебная реформа во многом предполагает обеспечение системности структуры судов, пусть даже и с выделением, как исключение, особых судов. Как раз недостаток системности замечен на примере соседа Украины — Словакии. Хотя в этой славянской стране реформы ведутся еще с начала 1990-х годов и она вошла в ЕС, проблемы с судебной системой остаются. Словаки считают, что их суды не являются достаточно независимыми и прозрачными, в судах крайне сложно добиваться решений при оспаривании регуляторных актов, а специализированные суды могут использовать различные критерии для однотипных дел.

Бокс 4

Ключевой шаг: защитить миноритариев

Острейший азиатский финансовый кризис 1997 г. привел страны региона к пониманию необходимости реформ. Таиланд не стал исключением. Одна из наиболее значимых реформ касается корпоративного управления и направлена, прежде всего, на привлечение инвесторов. Привлечением инвесторов занимается Совет по инвестициям (BOI) Таиланда, который предлагает им «пакеты» налоговых инициатив, определяет отмену ограничений по производству и услугам, а также ограничений по собственности на

землю, обеспечивает поддержку в административных вопросах. При этом иностранным инвесторам предоставляется местный правовой режим, поэтому совместные предприятия и дочерние компании регистрируются как обычные тайские компании — местное регулирование их вполне устраивает.

По сравнению с другими странами Восточной Азии, особенно Таиланда является относительно небольшая доля крупных собственников, т.е. местных олигархов. В результате реформ существенную защиту в Таиланде получили миноритарные акционеры. Так, комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку выполняет роль органа, контролирующего прозрачность собственности в компаниях, чьи акции котируются на биржах. Благодаря детальному законодательству и прозрачной практике, Таиланд является

также региональным лидером по корпоративному управлению. Одним из положительных уроков азиатского кризиса для Таиланда стал реформированный закон о банкротстве. Примером откладывания в долгий ящик решений проблем инвесторов служат некоторые страны бывшей Югославии. Например, Сербия много лет адаптировала свое законодательство с требованиями ЕС по фондовому рынку. Лишь с 2012 г. заработал Фонд защиты инвесторов, однако эффективность его работы находится под вопросом. К тому же остаются существенные ограничения для иностранных инвестиций в ряд отраслей. Схожие проблемы с регулированием фондового рынка существуют и в Хорватии, которая тем не менее уже стала полноправным членом Евросоюза.