



УКРЕПЛЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПУТЕМ НАРАЩИВАНИЯ
ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ИНСТИТУТОВ



В основе мандата ЕБРР по продвижению переходного процесса лежит оказание содействия в развитии частного сектора. Вместе с тем с течением времени стало ясно, что переход на рельсы рыночной экономики невозможен без параллельного улучшения качества институтов в государственном и частном секторах, а также обеспечения тесного взаимодействия их друг с другом.

Осознание этого заставило ЕБРР вновь обратить пристальное внимание на вопросы наращивания потенциала институциональных структур, в частности путем реализации его Инициативы по улучшению инвестиционного климата и управления, целью которой является улучшение состояния деловой среды и качества экономического управления в странах операций ЕБРР. В результате этого в последние годы ЕБРР стал в экспериментальном порядке выпускать новые продукты в области наращивания потенциала государственных институциональных структур и достиг здесь ряда наглядных результатов.



1



2

1

ФРАНКЛИН СТИВС
ВИЦЕ-ДИРЕКТОР
ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ
И УПРАВЛЕНИЕ, ОТДЕЛ
УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИХ
ВОПРОСОВ (УПВ)
ЕБРР
StevesF@ebrd.com

2

МИЛИЦА ДЕЛЕВИЧ
ДИРЕКТОР, ОТДЕЛ УПВ
ЕБРР
DelevicM@ebrd.com

ДРУГИЕ УЧАСТНИКИ:
ЛОРЕНЦО ЧИАРИ
ОЛЯНА ГОРДИЕНКО
БОЯНА РЕЙНЕР
АНАСТАСИЯ РОДИНА
АНДРЕА ШВАЙГЕР
ДЕПАРТАМЕНТ ЭКОНОМИКИ,
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
И УПРАВЛЕНИЯ
ЕБРР



На различных направлениях этой деятельности задействовано много отделов ЕБРР. К мероприятиям в этой области относятся следующие: повышение квалификации судей по вопросам коммерческого права, применение новейших инструментов и методов в работе органов отраслевого регулирования, усиление потенциала природоохранных ведомств в освоении средств, выделяемых на борьбу с изменением климата в мире. Вместе с тем перед отделом управления и политических вопросов ЕБРР (УПВ) поставлена конкретная задача: оказывать помощь в наращивании потенциала государственных институтов, ответственных за вопросы экономического управления.

Учитывая крайне острый дефицит институционального потенциала практически во всех странах операций ЕБРР и необходимость наиболее оптимально расходовать средства ЕБРР, принципиально важно, чтобы эксперты отдела УПВ очень тщательно вели отбор проектов в этой области, в реализации которых они оказывают поддержку. При принятии решений по проектам отдел руководствуется четырьмя ключевыми критериями, изложенными ниже.

- 1. Имеет ли частный сектор четко выраженную потребность в том или ином проекте?** Все проекты ЕБРР по наращиванию потенциала государственных институциональных структур должны реализовываться в интересах развития частного сектора и (или) укрепления систем экономического управления в формах, напрямую связанных с частным сектором.
- 2. Выступает ли правительство данной страны за реализацию такого проекта?** Решительная и недвусмысленная поддержка на самом высоком политическом уровне государства принципиально важна для достижения эффективных и устойчивых результатов реализации таких проектов в средне- и долгосрочной перспективе.
- 3. Какой опыт работы накоплен и какие проекты запланированы к реализации другими международными финансовыми организациями (МФО) и двусторонними донорами в этой области?** Принципиально важно воспользоваться уже имеющимся как положительным, так и отрицательным опытом работы других организаций, а также не допускать дублирования текущей или планируемой деятельности.
- 4. Располагает ли ЕБРР требуемыми специалистами для реализации данного проекта?** Для получения нужных результатов мероприятия по наращиванию потенциала в государственных институциональных структурах требуется проводить с глубоким пониманием как характера потенциальных институциональных препятствий, стоящих на пути реформ, так и состава ключевых заинтересованных сторон – участников этого процесса.

После того как мы убеждаемся в соблюдении всех этих критериев, ЕБРР тесно взаимодействует с бенефициаром проекта по вопросам разработки проекта технического сотрудничества (ТС), который обеспечит получение весомых результатов, устойчивость (как правило, благодаря обмену знаниями) и обещает быть затратоэффективным.

«После того как мы убеждаемся в соблюдении всех этих критериев, ЕБРР тесно взаимодействует с бенефициаром проекта по вопросам разработки проекта технического сотрудничества, который обеспечит получение весомых результатов, устойчивость... и обещает быть затратоэффективным».

РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСПЕКЦИОННОГО РЕЖИМА В СЕРБИИ

Во многих странах операций ЕБРР среди препятствий на пути инвестирования капитала чаще всего указываются государственные инспекции. Например, инспекции, действующие в областях пожарного надзора, налогообложения, здравоохранения и техники безопасности, выполняют важные с государственной точки зрения функции, но во многих странах они носят, как считается, обременительный, забюрократизированный и непрозрачный характер. Это в свою очередь побуждает многие компании, особенно микро- и малые предприятия, оставаться в тени «серой» экономики, усиливая, таким образом, остроту проблем, связанных с функционированием теневой экономики и снижением объемов доходов, наполняющих государственный бюджет.

Инспекционные режимы выстроены в чрезвычайно сложных формах и для многих имеющих к ним отношение сторон представляют собой ценный источник извлечения ренты. Таким образом, зачастую очень трудно осуществить реформирование и рационализацию процессов проведения государственных инспекций и работу инспекционных органов даже при наличии в стране реформаторски настроенного государственного аппарата, глубоко приверженного достижению этой цели. Так, безусловно, обстоят дела в Сербии.

Наладив тесное взаимодействие с реформаторски настроенным министром (Анной Брнабич, которая в 2017 году стала премьер-министром страны), ЕБРР дал согласие на предоставление финансовых средств отделу по оказанию поддержки, выступающему в качестве технического секретариата межведомственной Координационной комиссии по реформированию инспекционной деятельности, а также ряда отраслевых рабочих групп. Важно отметить, что отделу по оказанию поддержки поручено обеспечивать обучение по техническим и юридическим вопросам сотрудников государственных ведомств и служб, представленных в составе Координационной комиссии, в том числе сотрудников инспекционных органов. Это служит примером того, как реализация проектов ТС позволяет передавать специализированные знания должностным



лицам на местах с обеспечением результативности их применения на длительную перспективу. Данный проект ТС был реализован на донорские средства, полученные из Специального фонда акционеров ЕБРР.

Благодаря разработке детально проработанной совместно с правительством Сербии системе, нацеленной на получение результатов, ЕБРР имеет возможность отслеживать результаты работы отдела по оказанию поддержки и замерять ход реформ по конкретно установленным этапам и результатам их проведения.

Следует отметить, что работа отдела по оказанию поддержки выстроена на базе ранее реализованного проекта по подготовке Закона «Об инспекциях», реализованного на средства, выделенные Агентством

«Во многих странах операций ЕБРР среди препятствий на пути инвестирования капитала чаще всего указываются государственные инспекции».

США по международному развитию (АМР США). Поделившись уроками, извлеченными из опыта реализации этого проекта, АМР США подало ценный пример координации деятельности донорами.

РЕФОРМА ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В УКРАИНЕ

В последние годы Украина взяла курс на проведение принципиально важных для нее реформ, но многие из них пробуксовывали из-за неэффективности работы государственного аппарата страны. В результате этого правительство страны не могло в течение длительных отрезков времени обеспечивать продвижение и устойчивость процессов социально-экономического развития. В частности, отсутствие надлежащей регуляторной базы для инвестиционной деятельности создало серьезные препятствия на пути возобновления притока финансовых средств в страну.

В рамках реформы публичной администрации в Украине, которая проводится на средства ЕС, ЕБРР осуществляет проект всеобъемлющего реформирования этой системы в целях устранения недостатков в ее институциональном потенциале. Более 150 местных специалистов, оплачиваемых средствами находящегося под управлением ЕБРР мультидонорского счета для Украины, были временно привлечены для работы в так называемых межотраслевых командах поддержки реформ, созданных при ключевых министерствах и государственных ведомствах. Эти специалисты являются движущей силой секторальных реформ и реформы публичной администрации.

В дополнение к этому Офис реформ при премьер-министре страны осуществляет надзор над процессом проведения комплекса реформ и координацию выполнения плана действий правительства. Задействованная на высоком уровне группа консультантов готовит для премьер-министра стратегические рекомендации о путях эффективного проведения реформ на базе передовых норм международной практики. Последним компонентом этого проекта является Национальный совет реформ Украины, который помогает выработать и согласовать национальные приоритеты в области реформ.

Реализация данного проекта стала еще одним стимулом для продвижения процесса отраслевых реформ в ряде институциональных структур, ускорила темпы реформирования публичной администрации, улучшила координацию между заинтересованными сторонами в государственных инстанциях. Как ожидается, эксперты, работа которых сейчас оплачивается донорскими средствами, войдут в состав гражданской службы страны в рамках текущего процесса реформирования ее публичной администрации.

ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В УКРАИНЕ

Одним из приоритетов деятельности правительства Украины стало всеобъемлющее реформирование сектора государственных предприятий, и цель этой работы была одобрена Международным валютным фондом. Для стимулирования участия иностранных инвесторов в возможной приватизации тех или иных госпредприятий необходимо улучшить корпоративное управление ими и создать для них тщательно выстроенную и предсказуемо функционирующую нормативно-правовую среду.

Для оказания помощи правительству в этой области ЕБРР провел анализ применения передовых норм международной практики в вопросах разделения функций управления государственной собственностью и регуляторных функций в отношении ключевых госпредприятий. Эта работа, которая также финансируется средствами мультидонорского счета для Украины, будет использована для разработки политического курса в области отношений государственной собственности с подробным описанием форм осуществления правительством страны этих функций прямой

собственности; целей правительства страны в области государственной собственности; ожиданий государства в сфере отношений госсобственности; подхода правительства к вопросам денежного вознаграждения ключевых работников госпредприятий; базового режима правового регулирования процессов управления государством объектами его собственности; взаимоотношений между советом директоров, органами управления и акционерами компаний.

В силу важности государственной собственности и значительного веса госпредприятий в экономике Украины внедрение надлежащих систем управления на этих предприятиях, как считается, также окажет серьезное и положительное влияние на остальных субъектов корпоративного сектора и экономику страны в целом. Политический курс в области отношений государственной собственности и формы его проведения должны стать подспорьем для внедрения практик, поведенческих установок и норм деловой культуры, которые обеспечат экономический эффект для инвесторов и заинтересованных сторон, а также доверие к экономике Украины и ее институтам.

НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ОРГАНОВ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Для достижения поставленной перед ЕБРР цели по оказанию содействия в переходе стран региона операций ЕБРР к открытой рыночной экономике принципиальное значение имеет процесс разработки надежно и эффективно функционирующей нормативно-правовой базы антимонопольного регулирования. ЕБРР играет важную роль, оказывая странам его операций помощь в улучшении законодательства о защите конкуренции и практики его применения.

Отдел ЕБРР, занимающийся вопросами экономики, политики и управления, вместе со специалистами Программы правовой реформы (ППР) разработали целый ряд успешно реализованных проектов ТС в области политики и законодательства о защите конкуренции с упором на три ключевые области: наращивание потенциала национальных органов антимонопольного регулирования, организация обучения судейского корпуса в области законодательства о защите конкуренции и оказание поддержки в реформировании законодательной базы.

Например, в Сербии при поддержке со стороны Фонда надлежного управления Великобритании ЕБРР оказал помощь Комиссии по защите конкуренции (КЗК) в наращивании ее потенциала в вопросах применения методов эконометрии и взаимодействия с органами регулирования. Кроме того, ЕБРР помог Комиссии укрепить ее полномочия по проведению внезапных проверок помещений хозяйствующих субъектов.

Более того, ЕБРР оказал помощь КЗК с разработкой стратегии защиты конкуренции. Органы антимонопольного регулирования играют в этой области важную роль, особенно в странах, где антимонопольная культура по-прежнему развита слабо и где вмешательство государственных органов в эти процессы подрывает свободу конкуренции. Реализация этого проекта дала успешные результаты, и КЗК значительно улучшила свою репутацию в этой области за последние несколько лет, о чем свидетельствует утвержденный Европейским союзом в 2016 году отчет о присоединении страны к ЕС. В отчете отмечается, что в области антимонопольного законодательства в Сербии улучшается положение с его применением, решения КЗК все чаще и чаще поддерживаются апелляционными судами, а масштабы мероприятий по защите конкуренции расширяются.

В настоящее время разрабатывается новый проект по дальнейшему наращиванию потенциала КЗК. В дополнение к этому ЕБРР сегодня рассматривает возможность налаживания партнерских отношений с КЗК в целях укрепления сотрудничества между антимонопольными службами стран Западнобалканского региона. Создание единой платформы станет вкладом в гармонизацию положений антимонопольного законодательства и его применение в принудительном порядке во многих странах данного региона.

ИЗВЛЧЕННЫЕ УРОКИ

Наращивание потенциала государственных институтов, отвечающих за вопросы экономического управления, – это относительно новое для ЕБРР поле деятельности. В этой связи ЕБРР создал сообщество практикующих специалистов – сеть штатных экспертов, которые делятся накопленным багажом знаний и опытом в этой области между различными отделами ЕБРР. Это станет подспорьем во внедрении передовых норм практики в деятельность различных подразделений ЕБРР, выполняющих эту

«...ЕБРР сегодня рассматривает возможность налаживания партнерских отношений с КЗК в целях укрепления сотрудничества между антимонопольными службами стран Западнобалканского региона. Создание единой платформы станет вкладом в гармонизацию положений антимонопольного законодательства и его применение в принудительном порядке во многих странах данного региона».

принципиально важную работу, а также позволит создать базу данных об успешно реализованных проектах. Это в еще большей степени укрепит возможности ЕБРР в вопросах разработки инновационных, но в то же время надежно проработанных новых проектов, усиливающих государственные институты и обеспечивающих наращивание потенциала на местах для успешной реализации курса экономических реформ.

¹ В число других участников подготовки материалов для данной статьи входят Оляна Гордиенко и Анастасия Родина (отдел управления и государственной политики), Лоренцо Чиари и Бояна Рейнер (отдел страновых экономик и государственной политики), Андреа Швайгер (отдел отраслевой экономики и государственной политики). Все эти три отдела входят в состав департамента экономики, государственной политики и управления.

