

2017



Европейский банк
реконструкции и развития

ЖУРНАЛ «ПРАВО НА ЭТАПЕ ПЕРЕХОДА»

Государственные закупки в Украине: преобразованная система

стр. 6

Авторы материалов

Кэтрин Бридж-Золлер, Пьер Граменья,
Бруно де Казале, Сесиль Дивино, Милица
Делевич, Алексей Зверев, Яцек Кубас, Майкл
Макдона, Мигель Маркес, Пол Моффатт,
Элиза Невядомска, Ким О'Салливан, Франс
Смок, Фиби Уоллис, Веселина Харалампиева,
Джиан-Пьеро Чинья

Уменьшение бремени неработающих кредитов с помощью Венской инициативы

стр. 14



СОДЕЙСТВИЕ
В УСТОЙЧИВОМ
РАЗВИТИИ РЫНОЧНОЙ
ЭКОНОМИКИ НА ПУТЯХ
РЕФОРМИРОВАНИЯ
КОММЕРЧЕСКОГО
ПРАВА





● О ЕБРР

Своими инвестиционными операциями ЕБРР меняет жизнь и условия существования человека в странах от Центральной Европы до Центральной Азии, а также в странах Западных Балкан, Южного и Восточного Средиземноморья. Делая упор на развитие частного сектора, ЕБРР вкладывает средства в реализацию проектов, ведет диалог по вопросам государственной политики и дает технические рекомендации, способствует продвижению инновационных процессов, становлению устойчивой, открытой рыночной экономики.

● О ЖУРНАЛЕ

Правовая реформа – одно из уникальных направлений деятельности ЕБРР. Проводимые в этой связи мероприятия нацелены на разработку правовых норм, создание институтов и привитие культуры, от которых зависит динамичное функционирование ориентированной на рынок экономики. Издаваемый ежегодно в рамках Программы правовой реформы журнал «Право на этапе перехода» освещает новые веяния в правовой сфере региона операций ЕБРР и распространяет накопленный опыт как стимул для обсуждения проблем правовой реформы в странах с переходной экономикой.



СОДЕРЖАНИЕ

2

ПРЕДИСЛОВИЕ

4

ПОСЛАНИЕ РЕДАКТОРА

6

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ В УКРАИНЕ:
ПРЕОБРАЗОВАННАЯ СИСТЕМА

14

УМЕНЬШЕНИЕ БРЕМЕНИ
НЕРАБОТАЮЩИХ КРЕДИТОВ
С ПОМОЩЬЮ ВЕНСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ

20

НАДЛЕЖАЩЕЕ КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
СТАНОВИТСЯ РЕАЛЬНОСТЬЮ В РЕГИОНЕ
ОПЕРАЦИЙ ЕБРР

28

СОГЛАШЕНИЕ О ВЗАИМНОМ ПРИМЕНЕНИИ
РЕШЕНИЙ ОБ ОТСТРАНЕНИИ И ЕГО РОЛЬ
В ТРАНСФОРМАЦИИ СФЕРЫ
КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

36

ОБОБЩЕННАЯ ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ СЕКТОРА
ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ
ТЕХНОЛОГИЙ В 2016 ГОДУ

42

КОММЕРЧЕСКАЯ МЕДИАЦИЯ И ПУТИ ОКАЗАНИЯ
СОДЕЙСТВИЯ В ЕЕ ПРИМЕНЕНИИ В РЕГИОНЕ
ОПЕРАЦИЙ ЕБРР

48

ВНЕДРЕНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ХЕДЖИРОВАНИЯ
В РЕГИОНЕ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР

54

ЛЮКСЕМБУРГ ВЫСТУПАЕТ ЗА РЕФОРМИРОВАНИЕ
СФЕРЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

60

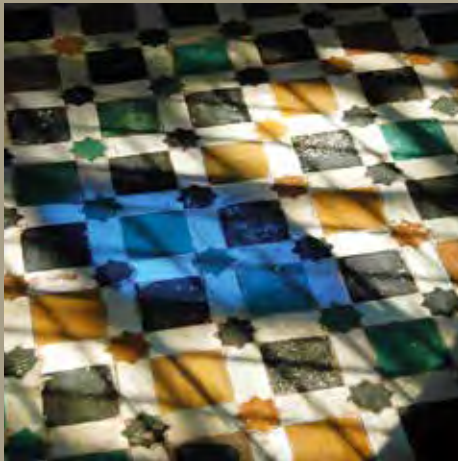
УСТРАНЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ПРЕПЯТСТВИЙ
НА ПУТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕР БОРЬБЫ
С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА В ИОРДАНИИ,
МАРОККО И ТУНИСЕ

68

УЛУЧШЕНИЕ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА С ПОМОЩЬЮ
ИНВЕСТИЦИОННЫХ СОВЕТОВ

74

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ, РЕГУЛИРУЮЩЕМ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫЕ ПАРТНЕРСТВА
И КОНЦЕССИИ



Мари-Анн Биркен

ВНЕСЕНИЕ РЕФОРМЫ КОММЕРЧЕСКОГО ПРАВА В ПОВЕСТКУ ДНЯ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Начиная с 2015 года организации, занимающиеся вопросами развития, и доноры стали применять новый инструментарий для формирования направлений своей деятельности – Цели устойчивого развития (ЦУР), поставленные по инициативе Организации Объединенных Наций (ООН) и всемирного гражданского общества. Для организаций, выступающих за реформирование правовой сферы, эти принципы, как можно предположить, стоят выше их предшественников – утвержденных в 2000 году Целей развития тысячелетия ООН – в том плане, что в них содержится четко прописанный «правовой» аспект процесса оказания помощи в области развития. Согласно цели номер 16 ЦУР (ЦУР-16), предпосылками для экономического процветания являются *обеспечение доступа к правосудию и создание подотчетных учреждений*. Это отрадное дополнение воплощает собой связь между правовой реформой и экономическим развитием, связь, которую многие организации, в том числе и ЕБРР, отстаивали десятилетиями.

Безусловно, внесение правового аспекта в процесс достижения ЦУР уходит своими корнями в разразившийся в 2008 году мировой финансовый кризис и вытекающее из него осознание, в конечном итоге, важности функционирования рационально выстроенных институтов права, если мы хотим обеспечить устойчивый характер процессов развития.

Если более внимательно взглянуть в содержание ЦУР-16, становится ясно, что в сферу ее охвата должно входить коммерческое право, несмотря на то большое значение, которое придается уголовному праву в некоторых из подробно прописанных задач деятельности ООН. Без рационально выстроенных правовых норм, регулирующих хозяйственную деятельность, управляемую и осуществляемую организациями, действующими в условиях *эффективности, подотчетности и прозрачности* (ЦУР-16, задача 6), международное сообщество не будет в состоянии *создать равные возможности для всех или повысить*

показатели устойчивости в условиях наших постоянно растущих уровней потребления.

Задача Программы правовой реформы ЕБРР заключается в формировании благоприятной для инвестиций и более предсказуемой правовой среды в странах операций ЕБРР и, таким образом, она напрямую связана с ЦУР-16. В течение 20 лет реализация нашей программы была постоянно и неуклонно нацелена на совершенствование режимов нормативно-правового регулирования хозяйственной деятельности, создание требуемого потенциала в государственных структурах и органах судебной власти, занимающихся коммерческими вопросами, и распространение извлеченных уроков из этой деятельности среди органов, отвечающих за проведение государственной политики. Настоящий номер журнала «Право на этапе перехода» дает в сжатом виде представление о реализации Банком проектов правовой реформы с упором на улучшение инвестиционного климата и борьбу с коррупцией.

В 2016 году во всех странах операций ЕБРР – странах Центральной и Восточной Европы, Центральной Азии, Южного и Восточного Средиземноморья (Египет, Иордания Марокко и Тунис) – сохранялись политические и экономические вызовы. Правительства этих стран продолжали реагировать на них, применяя для этого целый ряд разных концепций. В итоге решение этих проблем на уровне государственной политики носило позитивный характер, причем в некоторых из стран ставились амбициозные задачи реформаторского плана. Их решение было переведено в плоскость ряда законодательных и институциональных реформ в коммерческой сфере, в том числе отражено в материалах, опубликованных в нынешнем номере нашего журнала.

Желаю вам почерпнуть знания и вдохновение из этого выпуска журнала!

МАРИ-АНН БИРКЕН
ГЛАВНЫЙ ЮРИСТ, ЕБРР



ПОСЛАНИЕ РЕДАКТОРА

Начиная от активистов, работающих на низовых уровнях в интересах создания в Украине новой системы производства госзакупок, и заканчивая премьер-министрами, председательствующими в инвестиционных советах стран Кавказа и Центральной Азии, в настоящем выпуске журнала «Право на этапе перехода» положительно отмечается тот вклад, который все слои общества вносят в проведение правовых реформ в целях улучшения качества повседневной жизни граждан.

В дополнение к организациям гражданского общества и главам правительств такие иные акторы, как частные предприниматели, юристы, сотрудники органов регулирования и проведения государственной политики, эксперты, донорские и международные организации, в том числе ЕБРР, осуществляют сотрудничество в целях формирования современной нормативно-правовой сферы в странах инвестиционных операций ЕБРР.

Как выглядит эта сфера? Согласно недавно пересмотренной ЕБРР концепции переходного процесса хорошо функционирующая рыночная экономика должна **управляться надлежащим образом, обладать стойкостью, конкурентоспособностью и инклюзивностью, иметь «зеленый» и интегрированный характер**. Реализация рассмотренных в данном выпуске журнала проектов в области правовой реформы позволяет странам развивать все эти качества путем либо внесения изменений в свои нормативно-правовые базы, либо проведения диагностических мероприятий в целях подготовки почвы для внесения таких изменений. Давайте внимательнее посмотрим, как в приведенных статьях освещается каждое из этих качеств.

Одним из основных направлений деятельности ЕБРР по реформированию нормативно-правовой сферы является

укрепление систем **государственного и корпоративного управления**. Двумя путями достижения этой цели в ходе деятельности ЕБРР является преобразование механизмов закупки товаров и услуг государственными заказчиками Украины, а также оказание помощи компаниям и органам регулирования во внедрении международно признанных стандартов корпоративного управления.

Еще одним направлением деятельности является оказание поддержки инвестиционным советам, которые способствуют ведению диалога между государственным и частным секторами и ставят процессы проведения экономической политики под более активный контроль со стороны общественности. Стимулы для субъектов предпринимательской деятельности к искоренению коррупционных проявлений создают многосторонние банки развития, принимая для этого обоюдно признаваемые решения о прекращении деловых отношений с коррупционерами (об отстранении их).

Спустя почти десятилетие после разразившегося в 2008 году финансового кризиса в странах региона операций ЕБРР по-прежнему ощущаются его последствия, и повышение **стойкости** экономик этих стран перед лицом возможных в будущем шоков входит в число приоритетов ЕБРР. Он оказывает поддержку в этой области, работая над устранением препятствий на пути решения проблем с необслуживаемыми кредитами – проблем, которые получили массовое распространение в развивающихся странах Европы, – а также создавая благоприятные условия для расширения масштабов применения производных финансовых инструментов (деривативов), что способствует развитию более диверсифицированного и устойчивого финансового сектора.



«Согласно недавно пересмотренной ЕБРР концепции переходного процесса хорошо функционирующая рыночная экономика должна управляться надлежащим образом, обладать стойкостью, конкурентоспособностью и инклюзивностью, иметь «зеленый» и интегрированный характер».

Уделяя в своей деятельности большое внимание развитию частного сектора, ЕБРР стремится повысить уровни **конкурентоспособности** экономик стран региона операций. Оказание содействия в применении альтернативных методов разрешения споров, таких как медиация, способствует достижению этой цели, высвобождая время и средства, которые компаниям пришлось бы в противном случае тратить на участие в судопроизводствах. В отличие от траты времени на судопроизводства применение медиации способствует достижению гендерного равенства, давая возможность участникам этого процесса увязывать его с выполнением иных из своих обязанностей, что имеет особую важность для предпринимателей из числа женщин, на плечах которых часто лежат заботы по уходу за детьми.

В условиях глобализированной экономики более успешно действуют страны, в полной мере освоившие потенциал революции в областях цифровых и мобильных технологий. Жизненно важное значение для этого эволюционного процесса имеют правильно сформированные режимы нормативно-правового регулирования сектора информационно-коммуникационных технологий. Кроме того, принципиально важно обеспечить **привлечение** в наукоемкие отрасли экономики представителей разных социальных слоев.

Задачи борьбы с глобальным потеплением сегодня приобретают все более настоятельный характер. На проведенной под эгидой ООН в Париже в 2015 году конференции по климату представители правительств почти 200 стран дали обещание оказать поддержку в этой борьбе, но во многих из этих стран действующие режимы нормативно-правового регулирования ограничивают объемы вложения частного капитала в развитие

«зеленых» технологий. Крупным шагом вперед на пути оказания им помощи в выполнении взятых ими обязательств по Парижскому соглашению стало проведение оценки состояния соответствующих режимов регулирования в трех странах операций ЕБРР.

Достижение последнего качественного параметра здоровой рыночной экономики – **интегрированность** – обеспечивается проведением правовых реформ, создающих благоприятные условия для организации государственно-частных партнерств (ГЧП) в целях реализации крупномасштабных инфраструктурных проектов. Одной из предпосылок для участия в этой работе является проведение оценки появившихся в мире новейших тенденций в области законодательства, регулирующего ГЧП.

ЕБРР не смог бы заниматься проведением каких-либо правовых реформ без щедрой поддержки со стороны правительств стран-доноров, финансирующих реализацию проектов технической помощи. В странах операций ЕБРР его верным и надежным союзником в реформировании сферы финансового законодательства выступает Люксембург, и неуклонное выполнение этой страной взятых ею обязательств является предметом одной из статей в настоящем выпуске журнала.

Благодарю вас за то, что вы уделите время для ознакомления с содержанием настоящего номера журнала «Право на этапе перехода». Искренне надеюсь, что вы, как и мы – его создатели – получите удовольствие и пользу от чтения этого журнала, и я жду от вас любых комментариев, которыми вы пожелаете поделиться с нами по поводу данной публикации.

МИШЕЛЬ НУССБАУМЕР
ДИРЕКТОР
РУКОВОДИТЕЛЬ ПРОГРАММЫ
ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ ЕБРР
NussbauM@ebrd.com





ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ В УКРАИНЕ: ПРЕОБРАЗОВАННАЯ СИСТЕМА



В прошлом году в сфере государственных закупок Украины произошло два тектонических сдвига: присоединение страны к Соглашению о государственных закупках (СГЗ) Всемирной торговой организации (ВТО) и внедрение системы электронных закупок для приобретения государственными ведомствами товаров, работ и услуг.

Эти сдвиги, осуществленные при поддержке со стороны ЕБРР, нацелены на коренное преобразование действующей в Украине системы госзакупок и возвестили о наступлении новой эры прозрачности после десятилетий глубоко укоренившейся коррупции в сфере заключения государственных контрактов. Как ожидается, эти сдвиги дадут огромный эффект экономии средств государственной казны, повысят качество оказываемых государством услуг, будут способствовать экономическому росту страны.

Особенно благодаря внедрению в стране новой системы электронных закупок ProZorro (ПроЗорро) многие из украинских поставщиков впервые учатся доверять рынку госзакупок и принимают участие в торгах на них, а это означает активизацию конкурентной борьбы в данной области, а для украинских налогоплательщиков – улучшение показателей соотношения цена/качество. Система ProZorro также представляет собой образец реализации реформаторских проектов под эгидой организаций гражданского общества.

Присоединение страны к СГЗ ВТО дает возможность субъектам хозяйствования из других стран, присоединившихся к этому соглашению, принимать участие в проводимых в Украине тендерах на присуждение государственных контрактов, что является еще одним стимулом к активизации конкурентной борьбы, а также открывает перед государственными органами Украины доступ к лучшему в мире поставщикам продукции и услуг. Одновременно с этим вступление страны в состав участников СГЗ ВТО в огромной мере расширяет масштабы рынка закупок для украинских субъектов хозяйствования, открывая перед ними новые грандиозные возможности для их роста. В частности, участие в СГЗ ВТО открывает перед украинскими компаниями равный доступ к рынкам закупок, действующим на территории Европейского союза (ЕС), причем этим компаниям не нужно ждать завершения процесса вступления Украины в ЕС.

«В период охвативших Украину больших политических потрясений ЕБРР сыграл ключевую роль в присоединении Украины к СГЗ ВТО и во внедрении системы электронных закупок, известных под названием е-закупки, – говорит Элиза Невядомска, старший правовед ЕБРР, занимающаяся вопросами реформирования сферы закупок. – Программа правовой реформы ЕБРР оставалась надежным партнером страны в течение всего периода неопределенности и помогла ей в продолжении амбициозной программы реформирования сферы закупок, добиваясь при этом максимального эффекта».

«Программа правовой реформы ЕБРР оставалась надежным партнером страны в течение всего периода неопределенности и помогла ей в продолжении амбициозной программы реформирования сферы закупок, добиваясь при этом максимального эффекта».



ЭЛИЗА НЕВЯДОМСКА
СТАРШИЙ ПРАВОВЕД
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ
ЕБРР
NiewiadE@ebrd.com

Текст статьи составлен
Майклом Макдоной¹

«Эти сдвиги, осуществленные при поддержке со стороны ЕБРР, нацелены на коренное преобразование действующей в Украине системы госзакупок и возвестили о наступлении новой эры прозрачности после десятилетий глубоко укоренившейся коррупции в сфере заключения государственных контрактов».

КОРРУПЦИОННОЕ НАСЛЕДИЕ

Присоединение страны к СГЗ ВТО и создание системы электронных закупок представляют собой первые из успешно принятых Украиной за десятилетие мер по модернизации сферы госзакупок. Одним из сохранявшихся долгое время пережитков советской эпохи была система закупок, функционирование которой держала под своим контролем правящая элита страны, эксплуатируя ее в своих финансово-политических интересах. Плотнo оседлавший эту систему бюрократический аппарат обеспечивал, чтобы процесс принятия дискреционных решений по присуждению государственных контрактов оставался скрытым от глаз общественности. Наряду с созданием условий для массового распространения проявлений конъюнктурщины, кумовства и взяточничества непрозрачность этого процесса позволяла строить вертикальные схемы для повсеместного создания «теневых» источников финансирования политических партий страны.

Эти расходы легли тяжким бременем на плечи украинских налогоплательщиков. Расходы на производство госзакупок, как правило, составляют примерно от 10% до 20% ВВП и до 50% объема прямых государственных расходов. Годовой бюджет госзакупок Украины оценивается в сумме 250 млрд. гривен (8,7 млрд. евро). В 2015 году, согласно расчетам правительства, из-за коррупции в сфере госзакупок за год было потеряно примерно 50 млрд. гривен (1,74 млрд. евро).

Начиная с 2006 года правительство Украины несколько раз пыталось реформировать систему закупок. Эти попытки увенчались более чем скромными результатами, а некоторые из проведенных реформ, как представляется, даже были разработаны таким образом, чтобы противодействовать обеспечению прозрачности в работе системы: многие из более чем 20 поправок к Закону Украины «Об осуществлении государственных закупок» 2010 года (ЗОГЗ) предусматривали изъятия из правил, требующих проведения тендеров (торгов) на конкурсных условиях, что, таким образом, расширяло масштабы принятия дискреционных решений по присуждению государственных контрактов.

ПОДГОТОВКА БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ПЕРЕМЕН

Государственные органы Украины сформировали благоприятные условия для реформирования сферы госзакупок более предметным образом в 2011 году, когда они обратились в ЕБРР за помощью при подаче страной заявки на присоединение к СГЗ ВТО. Данное соглашение ставит своей целью открыть рынки госзакупок для ведения на них конкурентной борьбы в международных масштабах и предоставить юридические гарантии недопущения дискриминации в отношении продукции, услуг или поставщиков из любой страны, участвующей в данном соглашении. Поскольку СГЗ обязывает его участников обеспечивать высокий уровень прозрачности, присоединение к этому соглашению становится важным сигналом о приверженности страны принципам надлежащего государственного управления и ценным орудием в борьбе с коррупцией.



Кроме того, участие в СГЗ сулит огромные экономические выгоды. В число его участников входят ЕС, Канада, Новая Зеландия, Норвегия, Соединенные Штаты Америки (США), Китай (Тайбэй), Швейцария, Южная Корея и Япония. В развитых и развивающихся странах доля госзакупок составляет 15% и более их валового внутреннего продукта. В результате этого участники СГЗ получают доступ к мировому рынку госзакупок, оцениваемому в объеме около 1,7 трлн. долл. США (1,6 трлн. евро) в год.

При вступлении в ВТО, а Украина вступила в нее в 2008 году, страны обязаны провести переговоры по присоединению к СГЗ. ЕБРР привержен цели оказания помощи тем из стран его операций, которые стремятся присоединиться к СГЗ, вступив для этого на путь длительных и сложных переговоров о присоединении к соглашению.

НОВЫЕ СТАНДАРТЫ СГЗ

В 2012 году, год спустя после начала работы ЕБРР с Украиной по этому вопросу, ВТО приняла новую редакцию СГЗ, которая устанавливает современные и имеющие политически ключевое значение стандарты, в том числе новые положения о противодействии коррупционным проявлениям, а также расширяет каналы доступа участников СГЗ к внешней торговле. Один из важных разделов новой редакции СГЗ, вступившей в силу в апреле 2014 года, касается применения электронных средств для производства закупок на государственных тендерах.

Принятие новой редакции СГЗ стало для ряда стран еще одним стимулом к рассмотрению возможности присоединения их к данному соглашению как шага вперед на пути проведения реформ. Этот возросший интерес побудил ЕБРР и секретариат СГЗ ВТО, который уже налажил с этими странами неофициальное сотрудничество в интересах содействия росту числа участников СГЗ, строить сотрудничество с ними в более четко структурированной форме, в результате чего Банком было создано Объединение (механизм) технического сотрудничества ЕБРР по СГЗ (Объединение ТС ЕБРР по СГЗ).

Благодаря этому механизму, который начал функционировать в мае 2014 года, Украина и еще четыре страны получили данные правового анализа соблюдения ими стандартов СГЗ, а также рекомендации для государственных органов на всем протяжении переговоров по присоединению этих стран к СГЗ. Этот финансируемый на донорские средства инструмент также способствовал наращиванию потенциала стран в форме проведения тренингов и конференций, а также выработки технических рекомендаций по вопросам приведения национальных законодательств в сфере госзакупок в соответствие со стандартами СГЗ.

«Мы оказывали помощь правительству Украины в разработке подхода ко всему процессу присоединения к СГЗ, – говорит Элиза Невядомска. – Наряду с предоставлением Украине рекомендаций по вопросам внесения изменений в законодательство, регулирующее сферу госзакупок, мы вместе с Министерством экономического развития и торговли (МЭРТ) Украины занимались разработкой стратегии ведения переговоров и консультировали группу специалистов МЭРТ в ходе ведения ими переговоров с участниками СГЗ».

«По линии Программы содействия развитию внешней торговли ЕБРР украинские компании получают консультации и финансовую поддержку по использованию возможностей для участия в госзакупках, которые теперь открылись перед ними в Европе и других странах мира».

НАДЕЖНЫЙ ПАРТНЕР В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

На протяжении всего периода политического кризиса, разразившегося в начале 2014 года, когда вспыхнувшие на Майдане Незалежности (центральная площадь в Киеве) протесты привели к уходу со сцены президента страны Виктора Януковича, ЕБРР поддерживал сотрудничество с государственными ведомствами Украины.

Результатом такого сотрудничества стало принятие Украиной в апреле 2014 года нового закона о госзакупках. В сентябре и декабре 2015 года в закон о госзакупках были внесены изменения с целью приведения его в соответствие с обязательными стандартами СГЗ. В ноябре 2015 года Украина завершила процесс переговоров по присоединению страны к СГЗ ВТО, ратифицировала документы по присоединению в апреле 2016 года и официально вступила в состав участников этого соглашения в мае того же года.

«Присоединение страны к СГЗ ВТО открывает двери перед украинскими компаниями, рассчитывающими стать участниками более масштабных рынков закупок и, в частности, ставит их в равное положение (с другими компаниями) в вопросах реализации закупочных проектов на крупные суммы в Европейском союзе, – говорит Элиза. – Кроме того, это дает возможность иностранным компаниям получить выход на украинский рынок госзакупок, обеспечивая правительству Украины доступ к товарам и услугам высшего качества, а налогоплательщикам Украины – оптимальное соотношение цены/качества. Это имеет особенно важное значение при проведении торгов на требуемые стране самые современные технологии».

После присоединения страны к СГЗ ЕБРР продолжает тесно сотрудничать с правительством Украины по вопросам проведения реформ, предусмотренных этим соглашением. Кроме того, в настоящее время ЕБРР работает совместно с украинскими компаниями, призывая их вливаться в ряды участников государственных торгов, проводимых в странах, присоединившихся к СГЗ. В частности, по линии Программы содействия развитию внешней торговли ЕБРР украинские компании получают консультации и финансовую поддержку по использованию возможностей для участия в госзакупках, которые теперь открылись перед ними в Европе и других странах мира.

ЭЛЕКТРОННЫЕ ЗАКУПКИ – ПРОЗРАЧНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ СТАНОВЯТСЯ РЕАЛЬНОСТЬЮ

Второй из крупных перемен в сфере госзакупок товаров, работ и услуг в Украине стало внедрение системы электронных закупок. Электронный обмен тендерной информацией и документацией увеличивают скорость и эффективность технологических процессов производства закупок. В дополнение к этому, проведение тендеров в электронной форме устраняет большинство возможностей для совершения правонарушений, таких как вымогательство взяток для получения привилегированных условий, что может иметь место при применении систем закупок, работающих на бумажных носителях. В условиях отсутствия электронных технологий для производства закупок даже лучшее из законодательства в сфере госзакупок может в процессе его применения стать предметом злоупотреблений со стороны неразборчивых в средствах официальных лиц.

По мнению организации Transparency International, являющейся всемирной неправительственной организацией, специализирующейся на борьбе с коррупцией, «производство закупок с помощью электронных технологий имеет множество преимуществ, расширяет доступ к рынкам и повышает уровень конкурентной борьбы, способствует соблюдению норм деловой этики, снижает расходы на информационное обеспечение, облегчает доступ к источникам информации, повышает показатели прозрачности и подотчетности (...). Кроме того, производство закупок в электронной форме позволяет предупреждать возникновение возможностей для коррупционных проявлений и сокращать их уровни на различных этапах процесса производства госзакупок».

«Вместе с тем, – добавляет Transparency International, – страны должны вкладывать средства в формирование хорошо сбалансированных режимов нормативно-правового регулирования, учебного и надзорного потенциалов для обеспечения использования в максимальной степени потенциальных преимуществ электронных закупок для сокращения уровня коррупции».

НАЦЕЛЕННОСТЬ НА СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСЗАКУПОК

В Украине вспыхнувшая в начале 2014 года на Майдане Незалежности революция открыла значительные возможности для возобновления борьбы с коррупцией в системе госзакупок Украины. В то время в рамках данной системы было задействовано более 16 тыс. заказчиков из числа государственных ведомств и 25 тыс. тендерных комитетов. Они курировали совершение более 1,5 млн. транзакций в год, из которых примерно 100 тыс. транзакций совершались на суммы свыше 100 тыс. гривен (3480 евро) при закупке товаров и 1,5 млн. гривен (52 тыс. евро) при заключении подрядов на выполнение работ.

В результате смены правительства страны значительное число активистов из организаций гражданского общества, многие из которых зарекомендовали себя деятельностью на фронте борьбы с коррупцией, заняли должности в новом государственном аппарате. В новом ЗГЗ от апреля 2014 года число видов государственных контрактов, изъятых из сферы действия положений о проведении торгов на конкурсных условиях, было сокращено с 43 до 13, и одновременно с этим законодательство Украины было приведено в более тесное соответствие со стандартами ЕС и требованиями СГЗ ВТО. В конце 2014 года на рассмотрение законодателей был представлен новый законопроект, нацеленный на внедрение системы электронных закупок, но он не получил нужной поддержки и не стал законом.

Перед лицом такой неудачи заместитель главы президентской администрации Дмитро Шымкив предложил запустить пилотный проект по производству электронных закупок, с тем чтобы определить потенциальные преимущества организации электронных торгов и закупок, а также понять, как все это можно регулировать законодательством. Этот пилотный проект был предназначен для применения к тендерам на суммы ниже пороговых. На такие тендеры приходится примерно половина средств, отпускаемых из бюджета Украины на производство госзакупок, но поскольку эти тендеры не регулировались законодательством страны в сфере госзакупок, пилотный проект можно было реализовать, не обращаясь за государственным согласованием.

ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ PROZORRO

Для запуска этого пилотного проекта официальные лица воспользовались разработанной представителями гражданского общества инициативой, реализацию которой под названием ProZorro возглавило украинское отделение Transparency International. Запуск этого проекта (название которого означает «прозрачность» на украинском языке) стал результатом того, что сторонники внедрения системы ProZorro характеризуют как «золотой треугольник» партнерских отношений между организациями гражданского общества, субъектами хозяйствования и органами регулирования. Исходя из этой модели максимального привлечения заинтересованных сторон к реализации этого проекта, система ProZorro способствует обеспечению открытости данных, внедрению программного обеспечения с открытым программным кодом и привлекает средства широкой общественности и денежные пожертвования для оплаты эксплуатационных расходов.

Система ProZorro была запущена в пилотном порядке в феврале 2015 года в интересах добровольного применения ее заказчиками из числа государственных ведомств для производства закупок на микросуммы. Благодаря полученным на начальном этапе успешным результатам применения данной системы в апреле 2015 года один из добровольцев группы ProZorro Александр Стародубцев был назначен на государственную должность, связанную с регулированием и проведением в Украине реформы в сфере госзакупок, что еще больше укрепило сотрудничество между государственными ведомствами и организациями гражданского общества по реализации этого пилотного проекта.

Свой вклад во внедрение системы ProZorro ЕБРР внес силами двух технических специалистов, занимавшихся разработкой концепции электронных закупок. Эти специалисты – Давид Маргания и Тато Уржумелашвили – уже занимались проведением реформ в сфере электронных закупок у себя на родине, в Грузии, и во взаимодействии с ЕБРР реформ в сфере госзакупок в Киргизской Республике, Монголии, Таджикистане и Тунисе. Для украинского рынка госзакупок эти два специалиста построили гибридную модель, согласно которой все данные о закупках хранятся в одной центральной базе данных, но поставщики и заказчики из числа государственных ведомств могут получить доступ к этим данным с различных электронных площадок, выбрав ту из них, которая наиболее оптимально удовлетворяет их потребности.





ИННОВАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ

Внедрение этой многоплатформной модели позволило специалистам ProZorro воспользоваться услугами большого числа уже действующих в Украине электронных площадок коммерческого назначения. Применение этой гибридной модели позволило не только избежать расходов и возможного возникновения технических трудностей, связанных со строительством единой площадки с нуля, но также обеспечило сохранение прав собственности на эти площадки в руках частного сектора. За пользование электронными площадками с поставщиков взимается небольшая комиссия, часть суммы которой идет на оплату организационно-административных расходов, связанных с функционированием центральной базы данных. Как следствие этого, электронные площадки и центральное подразделение остаются в финансовом плане независимыми от решений, принимаемых государственными органами.

С помощью интерфейса по программированию приложений (API) все электронные площадки в системе ProZorro подключены к центральной базе данных, а сведения обо всех объявленных государственными ведомствами тендерах (конкурсах) поступают на эти площадки и в распоряжение их пользователей одновременно. Заинтересованные стороны могут воспользоваться любой из коммерческих площадок, подключенных к центральной базе, чтобы задать имеющиеся у них вопросы и подать свои заявки. Все форматы изложения данных, конкурсные процедуры и иные правила прошли процесс стандартизации и стали единообразными для всех операторов коммерческих площадок. Любое лицо может получить доступ к сведениям, относящимся к процедуре проведения тендеров, в том числе к предложениям поставщиков, и отслеживать их поступление.

Все поступающие из системы ProZorro данные структурируются согласно Стандарту открытых данных о заключении контрактов², что позволяет проводить межстраничный сравнительный анализ этих данных. В основе работы центральной базы данных лежит использование программного кода, к которому применяется лицензия Apache 2.0, то есть лицензия на использование свободного программного обеспечения с открытым кодом, созданного специалистами американской некоммерческой организации Apache Software Foundation. Этот программный код можно бесплатно скачать в Интернете. Наличие открытого доступа к программному коду позволяет украинскому сообществу высококвалифицированных программистов заниматься совершенствованием этой системы, а другим странам позволяет внедрять аналогичные системы.

Организации гражданского общества играют определенную роль в отслеживании работы системы ProZorro, применяя для этого находящийся в открытом доступе модуль бизнес-аналитики. Этот модуль был создан на средства, пожертвованные компанией Qlik, являющейся одной из ведущих в США компаний – разработчиков ПО в области бизнес-аналитики.

Небольшие расходы, затраченные на пилотный проект ProZorro, были оплачены из средств, пожертвованных компанией Qlik, выделенных ЕБРР на оплату услуг технических экспертов, и взноса в сумме 35 тыс. долл. США (33 тыс. евро), предоставленного украинскому отделению Transparency International семье операторами коммерческих площадок, участвовавшими в запуске этого проекта. Благодаря очень высокой репутации Transparency International ее роль в реализации пилотного проекта стала ключевым фактором

в привлечении средств частных и международных доноров. В работе над этим проектом на безвозмездной основе приняли участие добровольцы из украинских ИТ – компаний, бизнес-школ и иные физические лица.

ОТЛИЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Результаты реализации этого пилотного проекта оказались весьма обнадеживающими. К марту 2016 года в составе участников площадки ProZorro насчитывалось более 3 900 государственных организаций из всех регионов Украины, а сумма сэкономленных средств составила более 1,5 млрд. гривен (52,2 млн. евро). К июлю 2016 года государственные ведомства, работающие в областях обороны, охраны общественного порядка, таможенного контроля, здравоохранения, инфраструктуры и энергетики, среди прочих, заключили более 85 тыс. контрактов по итогам проведенных ими тендеров. Реализация пилотного проекта была подкреплена проведением более 30 учебных программ, организованных в регионах Украины в дополнение к проведению тренингов через Интернет.

На основании уроков, извлеченных из опыта работы системы ProZorro, в декабре 2015 года парламентом Украины был принят новый закон о госзакупках. Этот закон вступил в силу 1 августа 2016 года и сделал обязательным применение процедур электронных закупок через систему ProZorro для производства всех закупок всеми государственными организациями в Украине.

Значение применения системы ProZorro было признано Национальным советом реформ при президенте Украины, который охарактеризовал сферу госзакупок как прошедшую самые успешные в стране преобразования. Достижения ProZorro получили международное признание в форме присуждения этому проекту награды за лучшую инициативу в государственном секторе на прошедшей в Лондоне в мае 2016 года церемонии присуждения престижных наград World Procurement Awards, когда были побеждены соискатели этой награды из Австралии, Великобритании и США.

«С момента введения системы ProZorro в полномасштабную эксплуатацию в ней применяются процедуры производства электронных закупок в соответствии с СГЗ ВТО 2012 года и утвержденными в ЕС принципами производства закупок, а число пользователей этой системой постоянно растет, – говорит Олександр Стародубцев, нынешний директор

департамента госзакупок в МЭРТ. – Каждую неделю новые заказчики из числа государственных ведомств размещают свои объявления о производстве закупок на площадке ProZorro, а новые поставщики получают доступ к заключению контрактов на выполнение государственных заказов. Мы все время совершенствуем функционал системы и набираем опыт работы ее пользователями, одновременно с этим экономим государственные средства, поскольку любой может получить информацию в режиме реального времени, зайдя для этого на мониторинговый веб-сайт ProZorro³. Со времени запуска системы ProZorro в феврале 2015 года сумма сэкономленных благодаря ей средств составила 4,46 млрд. гривен (155 млн. евро)!».

К этому Олександр добавляет: «В плане технологий мы гордимся тем, что программный код для приложений системы ProZorro находится в открытом доступе, а сами приложения содержат открытые и готовые к использованию данные, которые структурированы согласно Стандарту открытых данных о заключении контрактов, что позволяет проводить межстрановой сравнительный анализ закупочной информации. Таким образом, ProZorro выступает в роли образца реализации международной инициативы Партнерства по открытым контрактам, нацеленной на расширение масштабов раскрытия информации и участия в заключении контрактов на выполнение государственных заказов».



«В Украине была осуществлена капитальная перестройка всей сферы госзакупок, причем это произошло по инициативе и при участии представителей гражданского общества, было отмечено печатью их решимости изменить характер взаимоотношений в Украине между государственным и частным секторами».

ОКАЗАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ В РЕФОРМИРОВАНИИ СФЕРЫ ГОСЗАКУПОК В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

Теперь, когда электронные закупки стали в Украине реальностью, ЕБРР нацеливает свою работу в этой области на обеспечение через систему ProZorro производства госзакупок в форматах, приемлемых для различных видов государственных заказов и с соблюдением стандартов ВТО. Еще одной задачей здесь является подготовка кадров, с тем чтобы представители государственных органов и поставщиков получили оптимальный эффект от применения этой новой системы.

«Важно добиться того, чтобы представители закупочных органов и предприниматели осознали необходимость применения электронных систем в своей работе, – говорит Элиза. – Для этой цели мы финансируем реализацию проектов ТС в других странах операций ЕБРР в интересах организации практикумов и семинаров по распространению знаний о сфере электронных госзакупок. Кроме того, мы привели пример этой работы в Украине в нашей недавней публикации программного характера под названием «Are you ready for eProcurement?», которая размещена на сайте ЕБРР по адресу: ebrd.com⁴.

В дополнение к этому в настоящее время ЕБРР разрабатывает для организаций гражданского общества инструментарий, с помощью которого можно эффективно отслеживать ход применения процедур производства электронных госзакупок. Совместно с организацией «Трасперенси интернэшнл Украина» и фондом «Партнерство ради прозрачности» (Partnership for Transparency Fund) ЕБРР подготовил к реализации проект, финансируемый средствами Чешской Республики и Мультидонорского счета ЕБРР для стабилизации и устойчивого развития Украины.

Данным проектом предусматривается разработка инструментария для отслеживания хода электронных госзакупок, производимых через систему ProZorro. Кроме того, в его рамках будет осуществляться подготовка кадров для организаций гражданского общества по вопросам применения этого нового инструментария для максимально эффективного осуществления мониторинга по закупочным операциям национальных и муниципальных структур. Для обеспечения доверия к функционированию этой новой

системы важное значение имеет надежно налаженный процесс независимого мониторинга работы системы ProZorro, что вызывает уверенность в перспективах расширения масштабов инвестиционных операций.

Кроме того, потенциальные инвесторы должны иметь сведения о наличии эффективно действующего механизма работы с жалобами, поступающими от частных подрядчиков – участников тендеров на выполнение государственного заказа. Антимонопольному комитету Украины (АМКУ), который является органом обжалования в сфере госзакупок, необходимо обеспечить оперативность и прозрачность в его работе с поступающими жалобами, с тем чтобы завоевать доверие инвесторов и добиться бесперебойного функционирования рынка госзакупок. В этой связи реализация разработанного ЕБРР проекта технического сотрудничества позволит осуществить высококачественную подготовку кадров для нужд АМКУ в области судопроизводства. В ходе ее проведения будут учтены такие компетенции, необходимые членам трибунала, как знания о формах проведения слушаний, применении наиболее оптимальных средств защиты и методов разрешения конфликтов интересов.

ПОЛНАЯ ПЕРЕСТРОЙКА СИСТЕМЫ

«В Украине была осуществлена капитальная перестройка всей сферы госзакупок, причем это произошло по инициативе и при участии представителей гражданского общества, было отмечено печатью их решимости изменить характер взаимоотношений в Украине между государственным и частным секторами, – говорит Элиза. – В ходе процесса присоединения страны к СГЗ ВТО, обеспечивающего глобальный политический контекст, система ProZorro завоевала доверие местных предпринимателей благодаря ее инновационной концепции, сформированным процедурам проведения полноценных проверок и восстановительных мероприятий. Теперь, когда правительство Украины вводит в свои новые программные документы стандарт открытого доступа к государственной информации, это представляет собой отрядную перемену, позволяющую организациям гражданского общества играть свою роль в повышении показателей прозрачности и подотчетности применительно к решениям государственных органов. Сочетание надежных стандартов на уровне государственной политики и решительного настроя на применение их на практике уже стало приносить свои плоды в Украине».

¹ Если не указано иное, в нынешнем выпуске журнала большинство статей написано Майклом Макдона, штатным сотрудником управления внутренних и внешних связей ЕБРР, составителем и редактором письменных материалов ЕБРР. Он также является соредактором настоящего выпуска журнала. С ним можно связаться по его электронному адресу: McDonouM@ebrd.com

² См. по адресу: <http://standard.open-contracting.org/latest/en/#> (по состоянию на 9 января 2017 года).

³ См. по адресу: <https://prozorro.gov.ua/en/monitoring/> (по состоянию на 9 января 2017 года).

⁴ См. по адресу: <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/public-procurement.html>





УМЕНЬШЕНИЕ БРЕМЕНИ НЕРАБОТАЮЩИХ КРЕДИТОВ С ПОМОЩЬЮ ВЕНСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ



Неработающие кредиты (НРК) стали ярмом на шее банковской системы развивающихся стран Европы, не позволяя региону в полной мере реализовать свой потенциал экономического развития. НРК, то есть выданные кредиты, по которым просрочка платежей по кредитным договорам составляет определенное время, как правило, 90 дней, являются наследием мирового финансового кризиса, и на конец июня 2016 года на их долю в странах Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы (ЦВЮВЕ) приходилось 53 млрд. евро. Большие и по-прежнему растущие объемы этих просроченных кредитов становятся для банков фактором, сдерживающим предоставление субъектам предпринимательской деятельности новых финансовых средств на цели пополнения оборотного и инвестиционного капитала, что, таким образом, ограничивает масштабы экономического роста.

Решение проблемы НРК является одним из приоритетов для правительств, финансовых институтов и многосторонних организаций в развивающихся странах Европы, а также во многих странах Западной Европы. Острота этой проблемы побудила ЕБРР объединить свои силы с Международным валютным фондом (МВФ), Всемирным банком и другими организациями, с тем чтобы приступить к реализации инициативы по борьбе с НРК в интересах решения проблемы НРК, выданных юридическим лицам.

Эта работа ведется в рамках Венской инициативы по координации деятельности европейских банков, которая была разработана в январе 2009 года на пике мирового финансового кризиса в интересах обеспечения финансовой стабильности в развивающихся странах Европы. В состав участников Венской инициативы входят крупные международные финансовые институты, а также организации Европейского союза (ЕС), государственные и частные заинтересованные стороны из числа действующих в ЕС трансграничных банков, работающих в этом регионе. Начиная с 2014 года решение проблемы НРК стало центральным направлением деятельности Венской инициативы.

ЕБРР управляет процессами реализации инициативы по борьбе с НРК от имени его коллег из числа международных организаций, проводя широкий круг мероприятий, в том числе оказывая содействие в налаживании диалога внутри стран, наращивая потенциал и осуществляя обмен знаниями. Центральным каналом передачи информации и обмена знаниями по решению проблем с НРК среди стран – участниц Венской инициативы является созданный ЕБРР новый веб-сайт по адресу: <http://npl.vienna-initiative.com>.

«Неработающие кредиты (НРК) стали ярмом на шее банковской системы развивающихся стран Европы, не позволяя региону в полной мере реализовать свой потенциал экономического развития».

«Неэффективность работы механизмов по разрешению проблем с НРК означает, что НРК, выданные юридическим лицам, как правило, сидят в балансах банков гораздо дольше, чем они могли бы, если бы в этих странах действовали более эффективные механизмы регулирования процедур реструктуризации долгов и отношений несостоятельности».



КЭТРИН БРИДЖ-ЗОЛЛЕР
ВЕДУЩИЙ ПРАВОВЕД
ПРОГРАММА ПРАВОВОЙ
РЕФОРМЫ
ЕБРР
BridgeC@ebrd.com

Текст статьи составлен
Майклом Макдоной

ПРАВОВАЯ РЕФОРМА И РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ НРК

Выполнение Программы правовой реформы ЕБРР (ППР) способствует реализации инициативы по борьбе с НРК благодаря проведению специалистами ППР анализа имеющихся в нормативно-правовой сфере препятствий на пути ускоренного решения проблем с НРК, выданными юридическим лицам, а также благодаря налаженному сотрудничеству с официальными лицами государств и иными заинтересованными сторонами по вопросам проведения необходимых правовых реформ для устранения этих препятствий. ЕБРР констатирует, что наличие слабых мест в режимах регулирования процедур корпоративной реструктуризации и отношений несостоятельности является препятствием на пути эффективной реструктуризации НРК, выданных юридическим лицам, возврата этих кредитов в состав работающих активов и реализации кредиторами стоимости этих НРК в случае ликвидации их заемщиков.



«Неэффективность работы механизмов по разрешению проблем с неработающими кредитами означает, что НРК, выданные юридическим лицам, как правило, сидят в балансах банков гораздо дольше, чем они могли бы, если бы в этих странах действовали более эффективные механизмы регулирования процедур реструктуризации долгов и отношений несостоятельности, — говорит Кэтрин Бридж-Золлер, занимающая должность ведущего правоведа ППР и курирующая работу ЕБРР в этой области. — Большие объемы НРК ведут к снижению показателей прибыльности и из-за действия нормативов достаточности капитала ограничивают масштабы предоставления новых кредитов. Поскольку многие страны региона ЦВЮВЕ в значительной мере зависят от привлечения банковских кредитов, необходимых компаниям для обеспечения их роста, ограничение доступности банковского кредита оказывает несоразмерно большое воздействие на объемы корпоративных капиталовложений по сравнению с экономиками, в которых более развиты источники привлечения небанковского финансирования, например, по каналам рынков капитала».

Решить проблемы с НРК, выданными юридическим лицам, банки могут различными путями. Они могут пойти по пути реструктуризации или взыскания проблемных кредитов в принудительном порядке, а также заняться списанием в требуемых объемах безвозвратных сумм с таких кредитов. Или же они могут организовать продажу с дисконтом таких НРК другим инвесторам, которые затем возьмут на себя обязанности по стратегическому управлению такими кредитами, включая принятие любых мер по реструктуризации или взысканию кредитов в принудительном порядке.

ПРОДАЖА НРК

Продажа НРК на вторичном рынке имеет то преимущество, что позволяет высвободить капитал, ликвидные средства и людские ресурсы, необходимые банкам для управления этими кредитами собственными силами. К тому же, покупатели НРК (и обслуживающие их лица), как правило, имеют больше, чем банки, опыта в решении проблем с НРК. Кроме того, они могут выделить на эту деятельность больше средств.

Вместе с тем на практике банки ряда стран Европы с развивающейся экономикой не готовы идти по этому пути,

и в этих странах нет хорошо отлаженных рыночных механизмов продажи долгов. Отчасти это вызвано наличием юридических препятствий, которые усложняют передачу банками проблемных кредитов юридическим лицам, небанковским инвестиционным организациям и вообще снижают для таких инвестиционных организаций привлекательность выхода на этот рынок. Например, в Венгрии покупателями НРК могут выступать только финансовые организации, получившие соответствующую лицензию и действующие под надзором органов регулирования, но на получение такой лицензии, как сообщается, уходит очень много времени. Кроме того, более сложно формировать пакеты выставляемых на продажу НРК, выданных юридическим лицам, по сравнению с НРК, выданными физическим лицам, поскольку продажа первых зачастую требует индивидуального подхода.

«Наличие этих препятствий на пути выхода инвесторов на вторичный рынок НРК в сочетании с рисками, присущими процессу решения проблем с НРК в силу правового и налогового режимов в той или иной стране, также ведет к снижению уровня конкуренции между потенциальными покупателями таких кредитов, — говорит Кэтрин. — Таким образом, они могут предложить банкам более низкие цены на проблемные кредиты по сравнению с ценами, которые они могли бы предложить в условиях динамично развивающегося вторичного рынка. Одновременно с этим банки зачастую негативно относятся к тому, как продажа таких кредитов с дисконтом сказывается на их балансе. Возникновение этого так называемого "ценового разрыва" становится еще одним сдерживающим фактором для банков в вопросах продажи накопившихся у них НРК другим инвесторам».

В 2016 году специалисты ППР провели масштабную работу по повышению результативности процессов решения проблем с НРК в Венгрии, Сербии и Украине в рамках реализации инициативы по борьбе с НРК. В Венгрии и Украине принятые на сегодня меры нацелены на укрепление механизмов реструктуризации кредитов, выданных юридическим лицам, и заключения мировых соглашений по ним во внесудебном порядке. В Сербии упор в реализации данной программы мероприятий был сделан на анализ препятствий, стоящих на пути продажи НРК, и формирование рынка купли-продажи долгов в целях расширения реформаторской повестки дня.

ВЕНГРИЯ

В течение вот уже ряда лет ЕБРР ведет работу в Венгрии по снижению больших объемов НРК, образовавшихся в стране. В результате финансового кризиса 2008–2009 годов показатели накопления НРК (в том числе НРК, выданных юридическим и физическим лицам) достигли своего пикового значения – 20% от общей суммы кредитов, хотя по состоянию на июнь 2016 года они упали до 10%. Масштабы распространения этой проблемы побудили Центральный банк Венгрии (ЦБВ) в начале 2014 года обратиться в ЕБРР с просьбой оказать стране техническую помощь в борьбе с растущими объемами НРК.

В результате этого появился проект технического сотрудничества (ТС), предусматривающий проведение анализа состояния законодательной базы и фискального режима Венгрии в сферах реструктуризации долгов юридических лиц и отношений их несостоятельности. Результаты этого анализа, проведенного ЕБРР с помощью компании Ernst & Young, оказывающей профессиональные услуги, и юридической фирмы White and Case, были опубликованы в феврале 2015 года.

В опубликованном отчете указано много областей, требующих мер улучшения и потенциального применения корректирующих мер. Сюда входят проблемы пересмотра действующего сегодня требования к лицензированию покупателей НРК, чтобы привести его в соответствие с требованиями, действующими в других странах региона (например, в Румынии, где таких ограничений нет), рассмотрение возможности введения налоговых льгот и иных стимулов для аннулирования долгов, наделение банков более серьезными функциями как кредиторов при применении процедур банкротства и ликвидации, вменение должникам обязанности готовить профессионально составленные планы реорганизации для подачи ими ходатайства о признании их несостоятельными должниками, расширение масштабов сотрудничества между банками в целях создания благоприятных условий для реструктуризации долгов во внесудебном порядке.

Кроме того, в феврале 2015 года правительство Венгрии и ЕБРР подписали меморандум о взаимопонимании, нацеленный на укрепление финансовой системы страны, в том числе на решение проблем с НРК. Примерно в то же время (в 2015 году) власти Венгрии внесли изменения в Закон «О несостоятельности (банкротстве) физических лиц» и учредили компанию по управлению активами «МАРК» для приобретения НРК.

Как отмечает Кэтрин, «на сегодня в нормативно-правовом и налоговом режимах страны не отмечено серьезных изменений во исполнение рекомендаций, содержащихся в отчете ЕБРР по решению проблем с НРК, особенно необходимых изменений в Законе «О несостоятельности (банкротстве)», хотя ЦБВ и другие банки признают наличие очень острой потребности в проведении таких реформ».

В 2016 году ЕБРР занимался реализацией второго проекта ТС по оказанию поддержки Венгрии в решении проблем с НРК. В результате проведенных с 16 банками,

ЦБВ и компанией «МАРК» широких обсуждений появилась рекомендация о том, чтобы ЦБВ занял более активную позицию по оказанию содействия в реструктуризации долгов во внесудебном порядке путем выработки руководств рекомендательного характера по внедрению передовой международной практики в этот процесс применительно к корпоративным кредитам. В проекте ТС проанализированы передовые нормы мировой практики в областях финансового оздоровления и отношений несостоятельности юридических лиц, в том числе принципы, установленные Международной ассоциацией специалистов в областях реструктуризации, неплатежеспособности и банкротства (INSOL), а также концепции, применяемые в ЕС. Кроме того, в рамках этого проекта был сделан тщательный анализ того, какие руководства требуются в условиях Венгрии.

Одна из главных целей разработки руководств ЦБВ, которые планируется опубликовать в первом квартале 2017 года, заключается в оказании помощи кредиторам в принятии ими подхода, ориентированного на более активное сотрудничество по вопросам реструктуризации долгов и обращения взыскания на предмет обеспечения с согласия всех сторон в целях управления массой НРК и предотвращения в будущем аналогичного образования больших объемов НРК.

«Разработка руководств ЦБВ нацелена на то, чтобы побудить банки к принятию скорейших мер и избежать применения процедур несостоятельности, которые потенциально могут отрицательно сказаться на стоимостных параметрах, – говорит Кэтрин. – В Венгрии уже действует набор принципов по вопросам реструктуризации групповых долгов перед кредиторами во внесудебном порядке, принципов, известных под названием Будапештский подход, но они редко применяются на практике, вследствие чего возникает необходимость в разработке новых руководств по применению передовых практик, утвержденных и рекомендуемых к применению ЦБВ, выступающим в качестве регулятора».

Мартон Надь, заместитель управляющего ЦБВ, добавляет, что, «по нашему мнению, реструктуризация долгов во внесудебном порядке – это неотъемлемая составляющая финансовой стабильности. Применение лежащих в основе руководств принципов имеет своей конечной целью введение режима регулирования и обеспечение предсказуемости как для должника, так и для кредитора в процессе реструктуризации долгов».

«В феврале 2015 года правительство Венгрии и ЕБРР подписали меморандум о взаимопонимании, нацеленный на укрепление финансовой системы страны, в том числе на решение проблем с НРК».

СЕРБИЯ

В соседней Сербии доля НРК, выданных юридическим и физическим лицам, по-прежнему остается очень большой и по состоянию на июнь 2016 года составляла 20,2%. Из пяти стран – партнеров по Венской инициативе (в число других стран-партнеров входят Албания, Венгрия, Хорватия и Черногория) на Сербию приходится самый высокий показатель объемов НРК и самый высокий уровень задолженности корпоративного сектора. Для решения этой проблемы власти Сербии проводят целый ряд мероприятий. Правительством страны в настоящее время выполняется стратегия по решению проблем с НРК вместе с сопровождающим ее планом действий, и оба документа были приняты в 2015 году. В тот же год парламентом страны среди других мер по улучшению положения были приняты изменения в Закон «О банковской деятельности», облегчающие для банков порядок перевода НРК на компании по управлению активами. В начале 2017 года в Закон «О несостоятельности (банкротстве)» планируется внести дополнительные изменения, нацеленные на укрепление прав кредиторов.

В 2016 году ЕБРР подготовил анализ препятствий, стоящих на пути продажи НРК в Сербии. Это аналитическое исследование, проведенное с помощью аудиторской компании «КПМГ» (KPMG), содержало рекомендации о внесении широкого ряда изменений в законодательство страны в целях создания благоприятных условий для развития рынка купли-продажи НРК. В этом отношении предусматривается внесение изменений в требования к лицензированию инвесторов, вкладывающих капитал в НРК, возможность изъятия НРК из сферы действия положений, запрещающих разглашение банковской тайны, что позволит инвесторам проводить комплексную проверку состояния интересующих их портфелей НРК в целях приобретения этих портфелей, и совершенствование режима налогообложения списываемых НРК. Кроме того, в ходе проведенного анализа рассматривались и иные не связанные с нормативной базой препятствия, стоящие на пути продажи НРК в Сербии, например, широкое распространение проявлений бюрократической волокиты, неэффективность судебной и правоохранительной практики.

УКРАИНА

Из-за последствий мирового финансового кризиса, ситуации на востоке Украины и, как следствие этого, ослабления гривны Украина стала одной из европейских стран, больше всего пострадавшей от огромных объемов образовавшихся у нее проблемных кредитов. По состоянию на июнь 2016 года доля НРК, выданных юридическим и физическим лицам, составила 30,4%, и обострение этой проблемы привело к краху множества банков, банкротству и закрытию субъектов предпринимательской деятельности.

В 2014 году ЕБРР приступил к реализации комплекса антикризисных мероприятий для поддержки экономики Украины, включая инвестиционную деятельность и диалог с государственными органами страны, нацеленные на стабилизацию и реструктуризацию банковской системы Украины, возобновление процессов кредитования субъектов предпринимательской деятельности. В дополнение к этому, с момента наступления финансового кризиса МВФ выдал Украине ряд кредитов.

Одним из условий проводимой МВФ программы мероприятий в этом отношении является обязанность страны разработать эффективный механизм реструктуризации кредитов во внесудебном порядке в качестве средства решения проблемы роста объемов НРК. Назначенный ЕБРР в 2014 году советник оказал помощь правительству Украины в разработке нового законодательства, регулирующего реструктуризацию кредитов во внесудебном порядке. В октябре 2016 года вступил в силу Закон «О финансовой реструктуризации» (ЗФР), принятый Верховной Радой Украины в июне того же года. Указанным законом заинтересованным сторонам предоставляются определенные налоговые льготы для выполнения соглашений о реструктуризации кредитов, заключенных сторонами под его эгидой и носящих добровольный характер. Специалисты Программы правовой реформы ЕБРР приступили к реализации проекта технического сотрудничества в целях оказания поддержки в применении нового закона.

«В рамках данного проекта нами была оказана помощь Министерству финансов Украины в подготовке подзаконных актов по ведению арбитражных производств по спорам, возникающим в связи с применением предусмотренной в ЗФР процедуры, – говорит Кэтрин. – Кроме того, в настоящее время мы оказываем помощь Независимой ассоциации банков Украины (НАБУ) в вопросах создания, налаживания работы и финансирования секретариата для рассмотрения заявлений о применении указанной процедуры, а также предусмотренной в ЗФР арбитражной комиссии для решения споров». Данный режим, как ожидается, начнет функционировать в первом полугодии 2017 года.



РАСШИРЕНИЕ МАСШТАБОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕБРР ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ С НРК

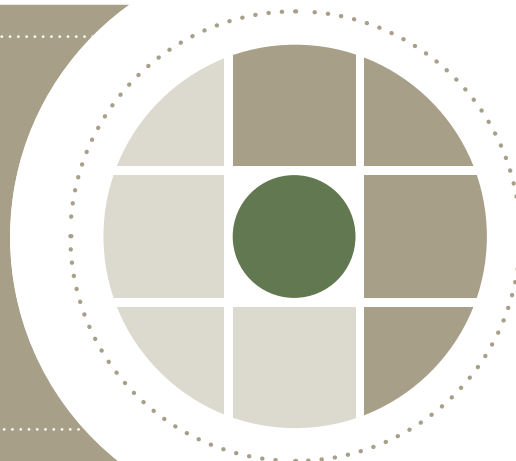
Инициатива по борьбе с НРК также активно реализуется в странах – партнерах Венской инициативы – Албании, Хорватии и Черногории, где ЕБРР тесно сотрудничает с Всемирным банком. Работу по решению проблем с НРК ЕБРР ведет и в других странах региона его инвестиционных операций, в том числе в Греции, которая является участницей Венской инициативы, а также в Тунисе, который не является участником Венской инициативы, но также страдает от больших объемов НРК. В Тунисе специалисты ППР оказывают помощь в разработке новой нормативно-правовой базы для регулирования профессиональной деятельности арбитражных управляющих и наращивании потенциала ключевых участников отношений несостоятельности. Это нацелено на повышение профессиональных стандартов и оказание содействия в организации обучения арбитражных управляющих и судей.

На новом веб-сайте, посвященном реализации инициативы по борьбе с НРК, заинтересованные стороны могут ознакомиться с самой последней информацией об обязательствах стран по проведению реформ, оказанной им поддержке со стороны международных организаций и с самыми последними опубликованными в этой области

материалами. Для стран ЦВЮВЕ ЕБРР дважды в год публикует вестник НРК (NPL Monitor) с освещением положения дел в этих пяти странах – участницах Венского партнерства. В этом издании размещаются самые последние из имеющихся данных об объемах образовавшихся НРК, дается обобщение мероприятий по устранению препятствий на пути решения проблем с НРК в каждой из этих стран. Кроме того, ЕБРР отвечает за осуществление общей координации процессов реализации инициативы по борьбе с НРК.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«Наша работа по проведению правовой реформы и иные виды нашей деятельности, нацеленные на оказание содействия в решении проблем с НРК, способствуют восстановлению финансового сектора в развивающихся странах Европы, особенно в сочетании с деятельностью других аналогичных нам международных организаций, правительств и иных заинтересованных сторон, – говорит Кэтрин. – Восстановление этого сектора имеет принципиальное значение для кредитования процессов роста реального сектора экономики, субъектов предпринимательской деятельности, а применительно к региону операций – для его окончательного выхода из тени мирового финансового кризиса».





НАДЛЕЖАЩЕЕ КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СТАНОВИТСЯ РЕАЛЬНОСТЬЮ В РЕГИОНЕ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР



«История заключения сделки с Electrica
свидетельствует о важности внедрения высочайших
стандартов корпоративного управления субъектами
хозяйствования, стремящимися привлечь капитал
из внешних источников финансирования».



За время, истекшее после того, как акции румынской электрической компании Electrica («Электрика») начали котируются на Лондонской и Бухарестской биржах в 2014 году, это ранее находившееся полностью в государственной собственности предприятие коммунального хозяйства значительно увеличило объемы электроэнергии, поставляемой ею своим 3,7 млн. потребителям, и отметило резкий прирост показателей своей прибыли.

Увеличением показателей своей хозяйственной деятельности Electrica во многом обязана дополнительному вливанию капитала новыми акционерами и компаниями, в том числе ЕБРР, которые приобрели 51,2% акций в ходе самого крупного на то время первичного публичного размещения акций румынской компании. Успех первичного публичного размещения акций Electrica с превышением намеченной суммы подписки на них отчасти был обусловлен приверженностью компании – при поддержке ЕБРР – цели приведения действующей в ней системы корпоративного управления в соответствии с международными стандартами.

«Надлежащим образом функционирующая система корпоративного управления повышает уровень подотчетности компаний, показатели их эффективности и конкурентоспособности».



ДЖИАН-ПЬЕРО ЧИНЬЯ
СТАРШИЙ ПРАВОВЕД
КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЕБРР
CignaG@ebrd.com

Текст статьи составлен
Майклом Макдоной



«Без надежных гарантий соблюдения прав миноритариев и тщательно продуманных мер смягчения рисков, содержащихся в плане действий компании по совершенствованию корпоративного управления, инвесторам не хватило бы нужной им уверенности для участия в совершении такой знаковой сделки по вхождению в капитал компании», – говорит старший правовед ЕБРР Джиан-Пьеро Чинья, курирующий в Банке вопросы проведения правовых реформ в сфере корпоративного управления и немало сделавший для совершения сделки с Electrica.

История заключения сделки с Electrica свидетельствует о важности внедрения высочайших стандартов корпоративного управления субъектами хозяйствования, стремящимися привлечь капитал из внешних источников финансирования. В более широком плане правительство стран региона операций ЕБРР, надеющиеся создать стимулы для развития частного сектора, обязаны повышать стандарты корпоративного управления, используя для этого имеющиеся у них институциональные и нормативно-правовые механизмы.

Именно поэтому ЕБРР рассматривает вопросы совершенствования корпоративного управления как одну из главных целей действующей в Банке Программы правовой реформы (ППР) и как одно из важнейших направлений его деятельности в области оказания содействия процессам развития надежно функционирующей рыночной экономики в странах его инвестиционных операций.

«Функционирование плохо отлаженных систем корпоративного управления ведет к возникновению значительных рисков. Вложение капитала в компанию, не раскрывающую сведений о том, кто и чем в ней занимается, порождает значительно большую неопределенность по сравнению с вложением капитала в компанию, характеризующуюся прозрачностью своей деятельности», – говорит Джиан-Пьеро. – Вместе с тем дело здесь не только в смягчении рисков. Надлежащим образом функционирующая система корпоративного управления повышает уровень подотчетности компаний, показатели их эффективности и конкурентоспособности.

Создание эффективных каналов коммуникации и подотчетности между советом директоров и исполнительным органом компании позволяет упорядочить процессы принятия решений и выполнения функций контроля, что повышает показатели ее эффективности и хозяйственной деятельности».

ДВУЕДИННЫЙ ПОДХОД

В ЕБРР действует двуединый подход к вопросу повышения стандартов корпоративного управления, о чем свидетельствует его деятельность в Румынии. К первой составляющей такого подхода относится работа ЕБРР с компаниями – объектами его инвестирования, примером чего является план действий по совершенствованию корпоративного управления, наличие которого позволило Electrica завоевать доверие инвесторов. Electrica разработала этот план в тесном взаимодействии с ЕБРР еще до приобретения Банком пакета акций этого предприятия коммунального хозяйства.

Аналогичная стратегия была применена и в отношениях с добывающей природный газ румынской компанией «Ромгаз»

(Romgaz), акции которой стали котируются на Лондонской и Бухарестской биржах в 2013 году. В первом независимом аналитическом отчете, подготовленном одним из инвестиционных банков по Romgaz после первичного публичного размещения акций последнего¹, рекомендовалось присвоить ему рейтинг «покупать» (buy) и установить отправную цену на его акции на 42% выше их первичной котировки. В отчете этого инвестиционного банка были отмечены наличие у компании плана действий по совершенствованию корпоративного управления и та роль, которую ЕБРР был готов сыграть в выполнении этого плана.

Планы действий Electrica и Romgaz по совершенствованию корпоративного управления позволили им выполнить рекомендации, содержащиеся в кодексе корпоративного управления Бухарестской фондовой биржи (БФБ), которые надлежало выполнить в рамках так называемой концепции «соблюдай или объясни». Со времени получения этими компаниями биржевых листингов ЕБРР провел работу с ними обеими, чтобы обеспечить выполнение их планов действий и соблюдение взятых ими обязательств по совершенствованию работы их систем корпоративного управления.

Второй составляющей подхода ЕБРР к вопросам совершенствования корпоративного управления является налаживание сотрудничества с организациями по вопросам формирования режимов нормативно-правового регулирования, обеспечивающих применение рациональных форм корпоративного управления. В Румынии ЕБРР оказал помощь БФБ в разработке нового кодекса корпоративного управления, который вступил в силу в январе 2016 года. При реализации этого текущего проекта в области технического сотрудничества основной упор сегодня делается на оказание помощи БФБ в укреплении форм применения кодекса путем активного отслеживания процессов соблюдения публичными компаниями рекомендаций, содержащихся в этом кодексе.

Как подчеркивала Европейская комиссия, являющаяся руководящим органом Европейского союза (ЕС), для нацеливания компаний на соблюдение данного кодекса или получения от них более обоснованных объяснений по поводу отступлений от его положений² необходимо наладить эффективную систему мониторинга этой деятельности на национальном уровне. В Румынии это также будет способствовать внедрению норм надлежащей практики в деятельность корпоративного сектора и улучшать общее состояние инвестиционного климата в стране.

«Разработка кодекса корпоративного управления – это только начало, – говорит Джиан-Пьеро. – Нам нужно также убеждать инвесторов в том, что надлежащим образом выстроенные системы корпоративного управления повышают экономический эффект и снижают риски. Если инвесторы осознают экономическую

«Нам нужно также убеждать инвесторов в том, что надлежащим образом выстроенные системы корпоративного управления повышают экономический эффект и снижают риски».



значимость надлежащего корпоративного управления и учитывают ее в своих инвестиционных решениях, тогда у компаний, желающих получить доступ к источникам финансирования, появятся стимулы для выполнения положений этого нового кодекса».

РАБОТА С КОМПАНИЯМИ – ОБЪЕКТАМИ ИНВЕСТИРОВАНИЯ

А сейчас мы более подробно рассмотрим первую составляющую подхода ЕБРР к вопросу повышения стандартов корпоративного управления. ЕБРР строго проверяет факты наличия репутационных рисков применительно ко всем компаниям, когда он рассматривает возможность вложения в них капитала, будь это выдача кредита или приобретение пакета акций. В качестве подспорья для проведения комплексных обследований специалисты ППР разработали инструментарий проверки состояния корпоративного управления для использования его сотрудниками, занимающимися реализацией инвестиционных проектов.

В состав этого инструментария входят скрининг, предназначенный выявлять любые связанные с состоянием корпоративного управления проблемы, требующие дополнительного анализа специалистами проектной группы, вопросник (анкета) и матрица. Банкир или руководитель операции, то есть руководитель проекта, рассылает этот вопросник всем компаниям, которые по итогам проведенного скрининга их деятельности, возможно, имеют недостатки в сфере корпоративного управления. С помощью матрицы проводится сравнительный анализ ответов на вопросы, поставленные в разосланной анкете, и составляется рейтинг компании на основе показателей состояния ее системы корпоративного управления в пяти областях (ее приверженность цели обеспечения надлежащего корпоративного управления, организационная структура и работа совета директоров, наличие механизмов и процедур осуществле-

ния функций контроля, прозрачность и раскрытие информации, положение с правами миноритариев).

На следующем этапе проектная группа, привлекающая к этой работе штатных юристов, экономистов и специалистов ЕБРР по вопросам акционерного капитала компаний, приступает к обсуждению с клиентом содержания плана действий по совершенствованию корпоративного управления в целях устранения недостатков в существующих механизмах. После согласования между проектной группой и клиентом содержания проекта плана действий он включается в краткий перечень условий предоставления клиенту инвестиционных средств ЕБРР и вносится в договор (контракт), заключаемый между этими двумя сторонами.

После взятия Банком обязательства о предоставлении клиенту инвестиционных средств руководитель операции осуществляет мониторинг хода выполнения плана действий, причем по мере необходимости с помощью специалистов ППР. Эта работа ведется методом оценки состояния корпоративного управления в компаниях – объектах инвестирования, методом, применяемым финансовыми организациями, специализирующимися на вопросах развития (ФОР), которые стали участниками Базовой системы развития корпоративного управления³. В состав учредителей этой базовой системы входит ЕБРР.

«Таким образом, ЕБРР использует условия реализуемых им инвестиционных операций, чтобы оказать положительное влияние на формирование внутренней структуры и операционной деятельности предприятий – объектов его инвестирования, – говорит Джиан-Пьеро. – Наряду с обеспечением приемлемого для самого ЕБРР уровня риска совершения данной сделки это повышает привлекательность компании в глазах других инвесторов, которые в противном случае могли бы отказаться от предоставления этой компании заемных средств или от вхождения в ее акционерный капитал».

ELECTRICA

В случае с Electrica в составленном для нее плане действий по совершенствованию корпоративного управления предусматривалось введение в состав наблюдательного совета компании трех квалифицированных и независимых директоров. Таким образом, обеспечивается наличие в составе совета людей, обладающих требуемой квалификацией и способных формировать объективное мнение, не допуская при этом возникновения каких-либо конфликтов интересов. С учетом того, что после первичного публичного размещения акций этой компании правительство Румынии остается ее крупнейшим акционером с пакетом акций в размере 48,8%, для успешного размещения акций Electrica важнейшее значение имело проведение реформ, предназначенных гарантировать объективность в деятельности ее наблюдательного совета и защиту прав миноритариев компании.

Кроме того, в плане действий прописана позиция Electrica по действующим у нее процедурам назначения должностных лиц и выплаты им вознаграждения, по деятельности комитетов наблюдательного совета, учредительным документам компании и системе внутреннего контроля. Эти основы, нацеленные на повышение эффективности ее работы, оценку степени рисков и принятие мер по их смягчению, дают сотрудникам руководящего звена и членам наблюдательного совета возможность получить более четкое представление о тех или иных рисках, с которыми компания может сталкиваться.

Как отмечает Джиан-Пьеро: «Огромный ущерб, причиненный в результате взрыва на нефтяной платформе «Глубоководный горизонт» (Deepwater Horizon) в Мексиканском заливе, подчеркивают важность осуществления строгого контроля за рисками в энергетической отрасли».

Благодаря притоку капитала, привлеченного по итогам первичного публичного размещения акций, Electrica вложила инвестиционные средства в свои энергосистемы, заменив устаревшее и требующее больших расходов на его эксплуатацию оборудование новыми трансформаторными станциями, в результате чего возросли показатели мощности компании в областях поставки электроэнергии и ее распределения. В 2015 году, когда план действий компании по совершенствованию корпоративного управления был в основном выполнен, Electrica осуществила

«Вторым аспектом деятельности ЕБРР по оказанию содействия в совершенствовании корпоративного управления является налаженное им сотрудничество с правительствами и регулирующими органами в вопросах улучшения состояния нормативно-правовой базы и институциональной среды».

распределение 17,07 ТВт·ч (тераватт-часов) электроэнергии, повысив этот показатель с 16,31 ТВт·ч в 2014 году, а свою чистую прибыль на 17%. Согласно последним на момент написания настоящей статьи данным⁴, за первые девять месяцев 2016 года объем чистой прибыли компании вырос на 9%, а показатели распределения электроэнергии – на 2,1% по сравнению с показателями первых девяти месяцев 2015 года.

НАФТОГАЗ

Еще одной важной сделкой ЕБРР, включение в которую плана действий по совершенствованию корпоративного управления сыграло значительную роль, стал кредит в сумме 300 млн. долл. США (276 млн. евро)⁵, выданный государственной нефтегазовой компании Украины «Нафтогаз» с подписанием кредитного договора по нему в октябре 2015 года. В качестве одного из условий предоставления со стороны ЕБРР финансовых средств на закупку газа в зимний период времени правительство Украины и Нафтогаз согласились выполнить план действий, предусматривающий создание в компании наблюдательного совета, состоящего из независимых и квалифицированных директоров.

Кроме того, реализация плана нацелена на укрепление в государственной компании функций внутреннего аудита, комплаенса (соблюдения установленных требований), борьбы с коррупцией и управления рисками, а также на организацию отношений собственности и управленческих структур в соответствии с передовой международной практикой. По состоянию на конец 2016 года этот план действий по совершенствованию корпоративного управления продолжал выполняться Нафтогазом, а ЕБРР продолжал внимательно отслеживать ход его выполнения.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПУТЕМ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ

Вторым аспектом деятельности ЕБРР по оказанию содействия в совершенствовании корпоративного управления является налаженное им сотрудничество с правительствами и регулирующими органами в вопросах улучшения состояния нормативно-правовой базы и институциональной среды. ЕБРР выполняет эту функцию с помощью реализуемых им на средства доноров проектов технического сотрудничества (ТС), привлекая для этого консультантов из числа международных специалистов в конкретных областях передовой практики в сфере корпоративного управления. Эти консультанты помогают ЕБРР в оценке текущего состояния нормативной базы и институциональной системы в той или иной стране, рекомендуют ей возможные пути их совершенствования, организуют подготовку должностных лиц по вопросам внедрения новых процедур.

ЕБРР оказывает поддержку в реализации проектов ТС, периодически проводя для этого оценку состояния дел в сфере корпоративного управления, с тем чтобы определить качество связанного с корпоративным управлением законодательства в странах его инвестиционных операций. В ходе этих оценок выявляются расхождения между национальным законодательством и практиками и международными стандартами, рассматриваются вопросы, насколько эффективно применяется законодательство, регулирующее сферу корпоративного управления. В результате этой



деятельности ЕБРР может указать правительствам на те недостатки, которые компаниям и законодательным органам стран нужно устранить в целях совершенствования действующих в их странах режимов регулирования сферы корпоративного управления и привлечения в эти страны еще большего числа международных инвесторов.

В 2016 году ЕБРР провел такие оценки в 34 странах, опубликовав их результаты на своем портале⁶, а также в сети LinkedIn, с тем чтобы обеспечить дальнейшее обсуждение между заинтересованными сторонами хода реформ в этой сфере.

ПРИМЕР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РУМЫНИИ

Рынок Румынии занимает особое место благодаря приверженности его участников цели реформирования нормативно-правовой базы в сфере корпоративного управления. До приобретения ЕБРР в конце 2014 года пакета акций БФБ в размере 4,99% ЕБРР инициировал реализацию проекта ТС для оказания помощи БФБ в разработке нового кодекса корпоративного управления. Этот кодекс, вступивший в силу в январе 2016 года, характеризуется более четко сформулированными обязанностями котирующихся компаний. Например, в нем прописан четкий перечень функций, которые обязан выполнять комитет по аудиту, подчеркивается значимость установления прочных связей с инвесторами и повышения качества раскрываемой информации.

После введения в действие нового кодекса реализация текущего проекта ТС была нацелена на укрепление процессов его применения и контроля за ними. В частности, в ходе реализации этого проекта

анализировались показатели соблюдения котирующимися компаниями положений данного кодекса и раскрытия ими требуемой информации. Кроме того, БФБ обещала сформировать комитет по вопросам корпоративного управления, который станет своего рода ориентиром для надлежащего осуществления корпоративного управления в Румынии.

Помимо Румынии, специалисты ППР ведут активную работу на многих рынках, ставя своей целью совершенствование систем корпоративного управления. Недавно реализованный в Турции проект ТС был нацелен на укрепление потенциала Совета по рынкам капитала (СРК) в вопросах контроля за соблюдением котирующимися на Стамбульской бирже компаниями обязательных стандартов корпоративного управления. Кроме того, этот проект был нацелен на совершенствование работы имеющихся у СРК механизмов надзора за составлением компаниями отчетности о добровольном применении стандартов.

«В 2016 году ЕБРР провел такие оценки в 34 странах, опубликовав их результаты на своем портале, а также в сети LinkedIn, с тем чтобы обеспечить дальнейшее обсуждение между заинтересованными сторонами хода реформ в этой сфере».

В настоящее время ЕБРР разрабатывает и внедряет методику оценки практической деятельности котирующихся компаний в сфере корпоративного управления, отслеживает процессы составления отчетности этими компаниями, проверяет качественные параметры содержания заявлений компаний о соблюдении установленных требований (комплаенса) и выпускает отчеты о раскрытой компаниями информации в удобочитаемой форме. Кроме того, Банк также разрабатывает руководства в целях оказания помощи котирующимся компаниям в вопросах внедрения передовых стандартов корпоративного управления и содействия СРК в вопросах контроля за соблюдением этих стандартов.

СИСТЕМООБРАЗУЮЩИЕ БАНКИ ГРЕЦИИ

В прошлом году ЕБРР реализовал проект правовой реформы, нацеленный на восстановление доверия к финансовой системе Греции путем укрепления сферы корпоративного управления в четырех системообразующих банках страны. ЕБРР оказал помощь в рекапитализации следующих четырех банков страны – Альфа банка (Alpha Bank), Евробанка (Eurobank), Национального банка Греции и Пиреус банка (Piraeus Bank), приобретя пакеты их акций в 2015 году. В 2016 году представители Фонда финансовой стабильности Греции (ФФСГ), организации, созданной для оказания содействия банковской системе Греции и финансируемой международными кредиторами, обратились к ЕБРР за помощью в проведении анализа деятельности советов директоров этих банков и их комитетов.

Цель проведения такого анализа заключалась в том, чтобы обеспечить создание и деятельность советов директоров и комитетов этих банков в соответствии с передовой международной практикой, повысить уровни экспертного потенциала корпоративных структур в банковской системе

и уменьшить влияние политических деятелей на деятельность системообразующих банков Греции.

«Одной из серьезной проблем в банковской системе Греции являются большие объемы неработающих кредитов⁷, а она носит политически острый характер в условиях затянувшегося периода рецессии в стране, – отмечает Джиан-Пьеро. – В ФФСГ надеялись, что, обеспечив выбор членов советов директоров и руководителей комитетов при них, занимающихся вопросами управления рисками, проведения аудитов и назначения вознаграждения, исключительно по показателям их профессиональных знаний и без учета их политических пристрастий, указанные банки будут иметь больше возможностей для решения проблем, связанных с увеличением объемов неработающих кредитов».

По итогам проведенного анализа положения дел в составе советов директоров банков произошли коренные изменения. После назначения нового председателя и членского состава совета директоров в Piraeus Bank управляющий директор ЕБРР, руководящий отделом финансовых организаций, Ник Тессейман отметил, что новые члены правления «приносят с собой международный опыт и новое видение, что позволит найти этому крупнейшему в Греции банку свой путь выхода из кризисного состояния. Большое значение имеет соблюдение высоких стандартов корпоративного управления, и мы убеждены, что совет директоров банка в его новом составе обеспечит их соблюдение»⁸.

Процесс набора новых членов в состав советов директоров банков характеризовался большой открытостью. Например, Национальный банк Греции разместил объявление о наличии вакансий на должности председателей совета директоров и комитета по аудиту, а также еще одного члена совета директоров, курирующего





отношения с международными и отечественными СМИ. Впервые один из банков Греции провел набор членов своего совета директоров в условиях такой прозрачности.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АЛБАНИИ И СЛОВЕНИИ

В настоящее время ЕБРР оказывает помощь Банку Албании в вопросах укрепления его потенциала оценки состояния корпоративного управления в банковской системе страны. В ходе выполнения этого проекта, начатого в 2016 году, проводится анализ законодательных актов и практической деятельности банков в сфере корпоративного управления, а также оценку состояния наблюдательного (надзорного) аппарата Банка Албании и методов его работы. ЕБРР также консультирует эту организацию по вопросам практической деятельности, привлекая в выборочном порядке специалистов по банковскому надзору из стран – членов ЕС. В дополнение к этому, специалисты ППР будут оказывать Банку Албании помощь в разработке новой методики осуществления банковского надзора и организуют обучение его сотрудников для оказания им помощи в вопросах применения данной методики.

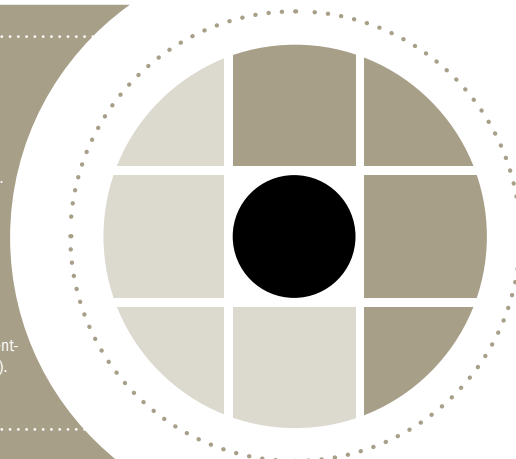
Кроме того, ЕБРР оказывает помощь в вопросах укрепления систем корпоративного управления в банках Словении,

сильно пострадавших в условиях финансового кризиса. Реализация одного из проектов ТС стала подспорьем для Банка Словении в вопросах разработки и внедрения методики оценки профпригодности банковских сотрудников руководящего звена, членов советов директоров банков, руководителей комитетов, а также порядка выплаты вознаграждения и систем внутреннего контроля. После успешного завершения этого первого проекта в настоящее время реализуется второй проект по вопросам анализа проблем готовности банков идти на риск.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«Объединив меры оказания поддержки в проведении нормативно-правовых и институциональных реформ с оказанием прямой помощи компаниям – объектам инвестирования, ЕБРР в настоящее время оказывает помощь странам его операций в целях значительного повышения стандартов корпоративного управления, – говорит Джиан-Пьеро. – Эта работа имеет принципиально важное значение для улучшения инвестиционного климата в регионе операций ЕБРР и привлечения необходимых субъектам хозяйствования финансовых ресурсов на цели обеспечения их развития, создания рабочих мест и внесения ими вклада в расширение масштабов благосостояния общества».

- 1 Отчет Wood & Company от 11 ноября 2013 года о деятельности Romgaz, начало ее освещения.
- 2 См. 2014/208/ЕС: Рекомендация Европейской комиссии от 9 апреля 2014 года по вопросам качества отчетности в области корпоративного управления («соблюдай или объясни»).
- 3 См. по адресу: <http://cgdevelopmentframework.com/> (по состоянию на 13 января 2017 года).
- 4 См. по адресу: <http://www.electrica.ro/wp-content/uploads/2016/11/Press-release-03-2016.pdf> (по состоянию на 18 января 2017 года).
- 5 По обменному курсу на конец 2015 года.
- 6 См. по адресу: <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance.html>
- 7 Неработающие кредиты (НРК).
- 8 См. по адресу: <http://www.prnewswire.co.uk/news-releases/piraeus-bank-announces-appointment-of-new-chairman-and-board-members-599558991.html> (по состоянию на 13 января 2017 года).





СОГЛАШЕНИЕ О ВЗАИМНОМ ПРИМЕНЕНИИ РЕШЕНИЙ ОБ ОТСТРАНЕНИИ И ЕГО РОЛЬ В ТРАНСФОРМАЦИИ СФЕРЫ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ежегодно многосторонние банки развития (МБР) вкладывают миллиарды евро в развивающиеся страны, причем в 2016 году в реализацию 378 проектов ЕБРР вложил 9,4 млрд. евро¹. Несмотря на то, что реализация многих из этих инвестиционных проектов увенчалась успехом, каждый год МБР неизменно проводят расследования по поступившим заявлениям о нарушениях, совершенных в форме мошеннических и коррупционных деяний в ходе реализации ими проектов.

При установлении фактов совершения противоправных деяний МБР могут применить, предположительно, самое мощное из имеющихся в их арсеналах средств – прекратить деловые отношения с любым нарушителем, на которого МБР налагают свои санкции. Эффект от прекращения, таким образом, деловых отношений с нарушителями усиливается действием Соглашения о взаимном применении решений об отстранении (СВПРО – соглашения, заключенного пятью МБР, о признании принятых каждым из них решений о прекращении деловых отношений (отстранении), с тем чтобы в целом лицо, отстраненное одним МБР, в перекрестном порядке было отстранено другими МБР на тех же условиях.

В настоящей статье рассматриваются последствия применения СВПРО с момента его заключения, процессы совершенствования работы санкционных механизмов МБР в целях расширения сферы их применения и усиления эффекта их воздействия, влияние принятых МБР решений об отстранении на содержание проводимых корпорациями в развивающихся странах реформ в сфере корпоративного управления.

Когда многонациональная корпорация, получившая финансовые средства от МБР на цели строительства новых производственных предприятий или открытия новых заводов, совершает нарушения, например в форме подкупа должностных лиц, перевода средств на личные счета или выставления подложных счетов-фактур за работы, которые никогда не производились, то, как можно предположить, самым мощным из имеющихся в арсенале МБР средств воздействия является решение об отстранении такого нарушителя. В 2010 году пять организаций: Группа Африканского банка развития (АфБР), Азиатский банк развития (АзБР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Группа Межамериканского банка развития (МАБР) и Группа Всемирного банка (Всемирный банк), совместно называемые МБР, – заключили СВПРО, в силу которого они договорились признавать и приводить в исполнение решения о санкциях, наложенных другими МБР – участниками СВПРО².

«После заключения СВПРО участвующие в нем организации усилили действие инструментария, заложенного в их санкционные механизмы».



СЕСИЛЬ ДИВИНО
ВЕДУЩИЙ СПЕЦИАЛИСТ
ПО РАССЛЕДОВАНИЯМ
ОТДЕЛ КОНТРОЛЯ ЗА
КОРПОРАТИВНОЙ ЭТИКОЙ
ЕБРР
DivinoC@ebrd.com



Введение МБР режима перекрестного отстранения усиливает эффект наложения одной организации санкций на нарушителя и приводит к далеко идущим в географическом отношении последствиям для него. Лишившись возможности привлекать финансирование от одного из МБР, нарушитель может оказаться в составленных другими МБР списках отстраненных лиц и, таким образом, утрачивает возможность не только получать от них какие-либо финансовые средства, но и выполнять функции консультанта, подрядчика или поставщика по проекту, финансируемому этими МБР.

Заключение СВПРО многосторонними банками развития было мотивировано их верой в то, что СВПРО станет в их арсенале одним из мощных новых инструментов укрепления отношений сотрудничества между МБР, что позволит им предотвращать, выявлять коррупционные проявления и более активно бороться с их возникновением, одновременно с этим укрепляя доверие к реализуемым МБР проектам и увеличивая объемы инвестируемых в них средств³. После заключения СВПРО участвующие в нем организации действительно усилили действие инструментария, заложенного в их санкционные механизмы. Сфера применения налагаемых МБР санкций активно расширяется, начиная от вынесения нарушителям простого порицания и заканчивая их исправлением (восстановлением в правах) с целью достижения устойчивых и далеко идущих результатов. В распоряжении МБР имеются и другие средства воздействия, как то: направление материалов о противоправной деятельности в государственные органы или применение предусмотренных заключенными договорами (контрактами) средств правовой защиты, которыми они могут воспользоваться в дополнение к действующим у них санкционным механизмам или в качестве альтернативы этим механизмам. В тоже время решения об отстранении как таковые могут быть направлены на исправление нарушителя (восстановление его в правах) в целях достижения долгосрочных результатов.

В настоящей статье рассматривается, каким образом и почему решения об отстранении могут стать эффективным средством воздействия на нарушителей, и утверждается, что, несмотря на все еще имеющиеся и требующие устранения недостатки в их применении, решения об отстранении, и особенно решения об отстранении, но с восстановлением в правах при выполнении определенных условий, могут вылиться в проведение широкомасштабных реформ в сфере корпоративного управления.

НОВОВВЕДЕНИЯ В ФУНКЦИОНИРОВАНИИ САНКЦИОННЫХ РЕЖИМОВ СО ВРЕМЕНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СВПРО

Когда МБР получает информацию о совершении нарушений при реализации одного из его проектов, у него имеется всего лишь один способ их устранения – наложение санкций на правонарушителей. В качестве альтернативы наложению санкций или дополнения к ним МБР может принимать различные меры, как то: применить в отношении заемщика предусмотренные в договорах (контрактах) средства правовой защиты, например, затребовав проведение аудита его финансовых документов или вынеся решение о нарушении заемщиком платежных обязательств последнего (дефолт), или наладив тесное взаимодействие с клиентом в целях повторного проведения закупочного конкурса, в отношении которого уже возникали подозрения в сговоре между его участниками. МБР может также обратиться в государственные органы с просьбой о проведении расследования в том случае, когда, по мнению МБР, лицом допущено нарушение уголовного или другого законодательства страны. При успешном завершении таких расследований это может привести к предъявлению нарушителю обвинительного заключения или достижению с ним соглашения об отсрочке судебного преследования.

По сравнению с принятыми МБР решениями об отстранении обвинительные заключения, предъявляемые правоохранительными органами на основании нарушения уголовного или другого законодательства, также выступают в роли сдерживающего средства. Физические и юридические лица могут рассматривать такие обвинительные заключения, которые могут вылиться в вынесение судом уголовного приговора как более суровую по своему характеру меру наказания по сравнению с санкциями, налагаемыми МБР⁴. Вместе с тем направление материалов со стороны МБР в государственные органы может не привести к принятию последними каких-либо мер воздействия на нарушителей. При передаче таких материалов в государственные органы материалы затем подпадают под действие юрисдикции конкретного государства, и только оно может принять какие-либо реальные меры в их отношении⁵. Как отмечают обозреватели, освещающие деятельность Всемирного банка, показатели работы государственных органов по присланным им материалам такого рода нуждаются в улучшении, потому что в 2012 году Всемирный банк направил на рассмотрение государственных органов материалы по 46 делам, а в 2013 году только 10 таких направленных дел вылились в расследования государственных органов⁶. Как следствие этого МБР рассматривают обращение в государственные органы в качестве одного из возможных путей принятия мер, но не единственный способ добиться возмещения причиненного вреда.

Всемирный банк недавно вновь подтвердил свою приверженность цели обеспечения взаимодействия с государственными органами. Его заявление было сделано после вынесения Верховным судом Канады важного решения о том, что Всемирный банк не отказался от имеющихся у него привилегий и иммунитетов, направив одно из дел на рассмотрение канадских органов власти и сотрудничая с ними в процессе последующего расследования⁷. Лицо, ставшее объектом расследования, обратилось с требованием раскрыть содержание документов Всемирного банка, утверждая, что Всемирный банк отказался от имеющихся у него привилегий и иммунитетов

«С момента заключения СВПРО наиболее часто применяемыми МБР санкционными мерами являются решения об условном отстранении».

в отношении его учетных документов в результате направления указанного дела на рассмотрение канадских инстанций⁸. Вынося это решение, Верховный суд признал как уникальность роли таких международных организаций, как Всемирный банк, так и важность сотрудничества между международными организациями и государственными органами в борьбе с коррупцией⁹.

В настоящее время такие альтернативы решениям об отстранении, как условное отстранение, вынесение порицания, взыскание денежного возмещения или применение средств финансовой защиты, обращение в государственные органы, имеют свои сильные и слабые стороны, но не обеспечивают такой же эффект воздействия, как решения об отстранении¹⁰. МБР по-прежнему применяют решения об отстранении в качестве главного инструмента санкций. С момента заключения СВПРО число решений об отстранении постепенно увеличивалось, а сфера действия таких принятых МБР решений в большинстве случаев расширилась, включив в себя меры, направленные на исправление нарушителей.

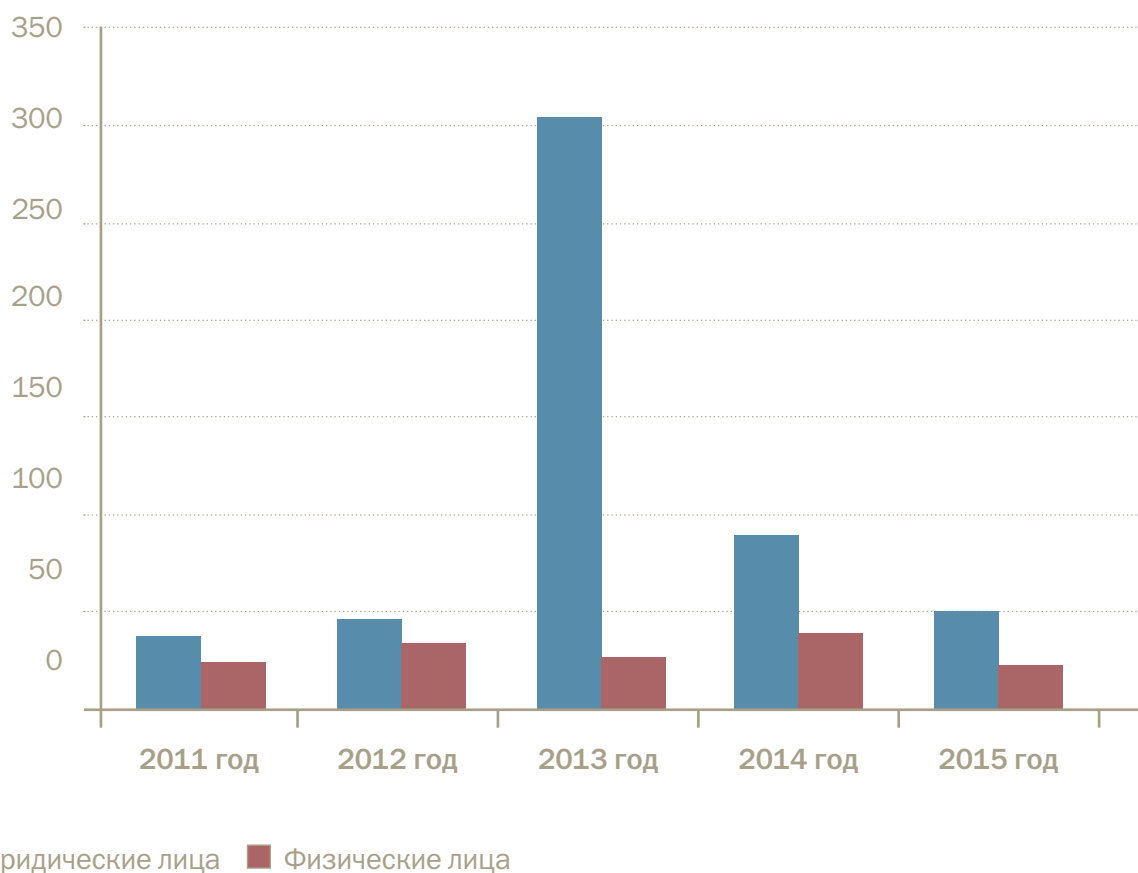
Согласно сообщениям ЕБРР, в 2011 году им были приняты решения о перекрестном отстранении 36 юридических и 23 физических лиц, в 2012 году – 45 юридических и 32 физических лиц, в 2013 году – 303 юридических (более 100 из них в связи с решением Всемирного банка об отстранении юридических лиц группы компаний SNC Lavalin) и 25 физических лиц, в 2014 году –

89 юридических и 37 физических лиц и в 2015 году – 48 юридических и 20 физических лиц¹¹.

С момента заключения СВПРО наиболее часто применяемыми МБР санкционными мерами являются решения об условном отстранении¹². Большинство принятых ЕБРР в период с 2011 по 2015 год решений о перекрестном отстранении составили не решения об отстранении на определенный или неопределенный срок времени, а решения, предусматривающие условное отстранение. Принятие решений об условном отстранении, что будет рассматриваться более подробно ниже, дает МБР самые широкие возможности для учета мер, направленных на исправление нарушителей.

В санкционной практике все чаще выбирается путь разрешения возникающих споров путем переговоров, что дает возможность юридическому или физическому лицу обсудить условия его отстранения и последующие решения о перекрестном отстранении. Применение процедуры урегулирования отношений путем переговоров может вылиться в решение об отстранении и дать основания для отстранения в перекрестном порядке. Наряду с применением процедуры урегулирования отношений путем переговоров в санкционной практике сегодня также применяются процедуры взыскания денежной (финансовой) компенсации. В тоже время в отношении вопроса взыскания денежной компенсации у МБР нет единой позиции.

Диаграмма 1 Принятые ЕБРР решения о перекрестном отстранении в период с 2011 по 2015 год



ПРОЦЕССЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАБОТЫ САНКЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ МБР С МОМЕНТА ЗАКЛЮЧЕНИЯ СВПРО

В последние годы в функционал действующих у них санкционных механизмов все МБР, за исключением АзБР, стали вводить механизмы урегулирования отношений путем переговоров. Впервые механизм урегулирования отношений путем переговоров был внедрен Всемирным банком в 2010 году, затем в 2012 году аналогичный механизм появился в АфБР, а в 2015 году эти механизмы стали действовать в МАБР и ЕБРР. Количество урегулированных путем переговоров дел, которые были направлены департаментом вице-президента Всемирного банка по корпоративной и деловой этике (ДКЭ) в его отдел по приостановлению и отстранению (ОПО), в разные годы было разным, что могло быть обусловлено относительной новизной самой процедуры урегулирования отношений путем переговоров, содержанием каждого из дел и испытанием различных механизмов урегулирования отношений путем переговоров¹³.

Увеличение числа соглашений об урегулировании отношений путем переговоров и применение средств финансовой защиты начиная от взыскания денежного возмещения и заканчивая наложением денежных штрафов сегодня меняет картину санкционной деятельности, в которой участвуют юридические и физические лица как объекты расследований со стороны МБР. В рамках процедуры урегулирования лица, ставшие объектом расследований, получили возможность обсудить путем переговоров условия предполагаемых в их отношении санкций, причем до 2010 года такой возможности у них не было. И наоборот, МБР могут наладить более тесное взаимодействие с данными лицами в интересах более точного применения условий последующего отстранения и, в конечном счете, усилить сферу влияния налагаемых на таких лиц санкций.

К положительным сторонам заключения соглашений об урегулировании относятся следующие: экономия средств обеими сторонами в результате отказа от инициирования

Таблица 1 Дела о наложении санкций Всемирным банком, направленные отделом по приостановлению и отстранению (ОПО) ответчикам, и соглашения об урегулировании, представленные департаментом по корпоративной и деловой этике ВБ (ДКЭ)¹⁴

	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год
Дела о наложении санкций, направленные отделом ОПО ответчикам	33	33	25	46	39	40
Соглашения об урегулировании, направленные в ОПО департаментом ДКЭ	11	16	8	6	11	18
Общее количество дел о наложении санкций, направленных отделом ОПО ответчикам, и соглашений об урегулировании, направленных ДКЭ в отдел ОПО	44	49	33	52	50	58

¹ ЕБРР, Годовой отчет за 2016 год, Лондон (см. перевод отчета на русский язык).

² Соглашение о взаимном применении решений об отстранении (2010 год), см. по адресу: <http://www.ebrd.com/downloads/integrity/Debar.pdf> (по состоянию на 25 ноября 2016 года).

³ Пресс-релиз Всемирного банка 2010/341/INT (2010 год), "World Bank, Multilateral Development Banks (MDBs) Step Up Their Fight Against Corruption With Joint Sanction Accord", см. по адресу: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2010/04/09/multilateral-development-banks-step-up-fight-against-corruption-joint-sanction-accord> (по состоянию на 25 ноября 2016 года).

⁴ F. A. Fariello, Junior и G. Bo (2015 год), "Development-Oriented Alternatives to Debarment as an Anticorruption Accountability Tool", *World Bank Legal Review Volume 6*, стр. 415, 429 [далее "Development Alternatives"] (на английском языке).

⁵ Там же (на английском языке).

⁶ Там же (на английском языке).

⁷ Группа Всемирного банка, департамент по корпоративной и деловой этике (2016 год), *Annual Update: Integrity Vice Presidency [INT]*, 2016 финансовый год, стр. 12–13, см. по адресу: <http://pubdocs.worldbank.org/en/118471475857477799/INT-FY16-Annual-Update-web.pdf> [далее "INT Update 2016"]; (по состоянию на 25 ноября 2016 года) (на английском языке).

⁸ Там же (на английском языке).

⁹ Там же (на английском языке).

¹⁰ Development Alternatives, сноска 4 выше, стр. 429 (на английском языке).

¹¹ ЕБРР, Годовой отчет за 2011 год, стр. 67, Лондон; ЕБРР, Годовой отчет за 2012 год, стр. 48; ЕБРР, Годовой отчет за 2013 год, стр. 49; ЕБРР, Годовой отчет за 2014 год, стр. 49; ЕБРР, Годовой отчет, 2015 год, стр. 57 (на английском языке), [см. переводы на русский язык по адресу: www.ebrd.com/annual-report/] (по состоянию на 25 сентября 2016 года).



более длительной процедуры наложения санкций, получение известных и согласованных результатов как со стороны МБР, так и со стороны физических или юридических лиц, ставших объектами расследования; и, как можно предположить, более активный настрой объекта расследования на сотрудничество с обвиняющей его стороной в ходе переговоров, а также на выполнение любых возможных условий отстранения, оговоренных между ними¹⁵.

Соглашения об урегулировании также привели к появлению добровольной отчетности и раскрытию информации, которая касается текущих и новых расследований¹⁶. Тем не менее, несмотря на то обстоятельство, что все юридические и физические лица, ставшие объектом расследования, теперь имеют возможность добиться путем переговоров заключения соглашения об урегулировании, может оказаться так, что некоторые из таких лиц не воспользуются предоставленной им возможностью, если они не располагают временем или средствами для участия в санкционном производстве или переговорах об урегулировании. В некоторых делах в числе таких лиц могут фигурировать ответчики, напуганные перспективой сложного юридического процесса или недостаточно свободно владеющие одним из официальных языков МБР.

Финансовые соглашения могут быть достигнуты с помощью некоторых, хотя и не всех, процедур урегулирования путем переговоров. Здесь прежде всего нужно отметить достигнутые в последние годы Всемирным банком и АфБР соглашения на крупные суммы. По сообщению Всемирного банка, компания Nihon Kodens Eurore согласилась на свое отстранение на трехлетний срок с уплатой 400 тыс. евро в качестве денежного возмещения правительству Румынии по итогам расследования, проведенного Всемирным банком, и заключения с ним соглашения об урегулировании¹⁷.

В 2015 году, по сообщению АфБР, в рамках наложенных на две компании группы Hitachi санкций в форме условного отстранения сроком на один год, компания Hitachi Ltd согласилась предоставить АфБР «крупный денежный взнос» на финансирование «достойных направлений борьбы с коррупцией на африканском континенте», а также на усиление программы соблюдения норм корпоративной этики АфБР¹⁸. В 2014 году АфБР наложил на китайскую компанию China First Highway Engineering Co. Ltd (CFHEC) денежный штраф в размере 18,86 млн. долл. США и условно отстранил ее сроком на три года, причем средства наложенного на нее штрафа пойдут на финансирование проектов и мероприятий по предупреждению и противодействию коррупции в Африке. В 2012 году в результате заключения соглашения об урегулировании между Всемирным банком и компанией Alstom компании Alstom Hydro France и Alstom Network Schweiz AG (Швейцария) заплатили 9,5 млн. долл. США в качестве возмещения, и такие компании были условно отстранены сроком на три года¹⁹.

МБР пока еще не выработали единого подхода к вопросу заключения соглашений об урегулировании, в том числе соглашений о финансовом урегулировании. МБР согласовали единые принципы применения санкций и обращения с группами компаний в целях обеспечения последовательного подхода²⁰, в то время как применяемые ими разные подходы к финансовому урегулированию в настоящее время предусматривают принятие ряда мер начиная с взыскания возмещения и заканчивая наложением денежных штрафов. Действующими в МБР санкционными механизмами предусматривается взыскание возмещения, хотя МБР пока еще не выработали единого подхода в этом вопросе, в том числе в отношении формулы расчета сумм возмещения. Режимы наложения денежных штрафов действуют не во всех МБР, и многие из них сегодня не планируют вводить такие

¹² См. по адресу: "Cross Debarred Entities", crossdebarment.org: <https://lnadbg4.adb.org/oai001p.nsf> (по состоянию на 25 ноября 2016 года) (на английском языке).

¹³ R. Schaap and C. Divino (2016 год), "The AMEDD Five Years On: Trends in Enforcement Actions and Challenges Facing the Enforcement Landscape", 57 *Harvard International Law Journal Online*, стр. 20 (на английском языке), см. по адресу: http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/January-2016_Vol-57_Schaap-Divino.pdf [далее "AMEDD Five Years On"] (по состоянию на 25 ноября 2016 года) (на английском языке).

¹⁴ Группа Всемирного банка, департамент по корпоративной и деловой этике (2014 год), *Annual Update: Integrity Vice Presidency (INT)*, Fiscal Year 2014, стр. 34, сноска 7 выше, в п. 25, см. по адресу: <http://pubdocs.worldbank.org/en/663211449168835106/INT-FY14-Annual-Update.pdf> (по состоянию на 25 ноября 2016 года) (на английском языке).

¹⁵ Группа Всемирного банка, "Review of the World Bank Group Sanctions Regime 2011-2014, Phase 1 Review: Stock-Taking", пункт. 28; см. по адресу: https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/consultation-review-world-bank-group-sanctions-systemopenconsultationtemplate/materials/sanctionsreview_initiatingdiscussionbrief.pdf [далее "WB Phase 1 Review"] (по состоянию на 25 ноября 2016 года).

¹⁶ INT Update 2016, сноска 7 выше, в п. 4 (на английском языке).

¹⁷ Там же (на английском языке)..

¹⁸ Группа Африканского банка развития (2015 год) "Integrity in Development: AfDB and Hitachi, Ltd. conclude settlement agreement" (на английском языке); см. по адресу: <http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/integrity-in-development-afdb-and-hitachi-ltd-conclude-settlement-agreement-15118/>; (по состоянию на 25 ноября 2016 года).

штрафы в действующие у них механизмы²¹. МБР могли бы рассмотреть возможность издания более подробных руководств, находящихся в открытом доступе, об их подходах к взысканию денежного возмещения и, в случае необходимости, к взиманию штрафов.

Применение финансового урегулирования в целях финансирования борьбы с коррупцией и проведения мероприятий в этой сфере может предоставить МБР средства для принятия более творческих или современных мер борьбы с коррупцией с применением новых проектов и инициатив. Скорее всего, в ближайшие годы МБР будут проявлять интерес к тому, как именно используются средства, предоставленные на цели борьбы с коррупцией, в частности средства от взимания денежных штрафов. Для МБР будет полезно обмениваться накопленным ими опытом в этой области и в тех случаях, когда распорядителями этих средств выступают сами МБР, а не оказавшиеся под санкциями лица, обмениваться сведениями о применяемых ими подходах к определению распорядителей и получателей данных средств в самих МБР, формах учета этих средств в их финансовой отчетности и лиц, являющихся конечными получателями этих средств²².

ДЕЙСТВУЮЩИЕ В МНОГОСТОРОННИХ БАНКАХ РАЗВИТИЯ (МБР) САНКЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ И НОРМЫ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Действующие в МБР механизмы отстранения нарушителей могут стать инструментом возмещения причиненного вреда в тех случаях, когда регуляторные и национальные нормативно-правовые системы не могут этого обеспечить. В то время как решение об отстранении на определенный или неопределенный срок будет оказывать отрезвляющее воздействие на попавшее под санкции лицо в плане лишения его возможностей строить деловые отношения с МБР, наложившим на него такие санкции, или с любыми иными МБР в случае перекрестного отстранения, решения об условном отстранении открывают более широкие возможности в плане оказания влияния на реформирование системы корпоративного управления попавшего под санкции лица, и, возможно также, его конкурентов. Решения об условном отстранении предусматривают, что попавшее под санкции юридическое или физическое лицо может быть освобождено от их действия или срок их действия может быть сокращен при выполнении таким лицом условий, выдвинутых санкционирующей организацией в момент принятия решения об отстранении.



Как установили МБР, вынесение решений об условном отстранении способствует исправлению нарушителей путем предотвращения проявлений противоправной деятельности, повышения норм деловой этики и корпоративного управления у находящегося под санкциями лица²³. Стандарты и принципы улучшения, установленные санкционирующей организацией, рассматриваются МБР как нормы надлежащего управления, борьбы с мошенническими и коррупционными проявлениями²⁴.

Большинством принятых решений об условном отстранении устанавливаются требования о повышении стандартов корпоративного управления и деловой этики, например, усиленных требований к программе по соблюдению норм деловой этики, а также принятия таких мер воздействия в отношении нарушителей, как перевод их на другие должности или их увольнение²⁵. Попавшие под санкции лица должны выполнить конкретные условия по уменьшению репутационных рисков, таких как внедрение передовых стандартов корпоративного управления в рамках проведения ими корпоративных преобразований. Это станет наглядным примером для аналогичных организаций, действующих в этом же регионе или ведущих конкурентную борьбу за осуществление аналогичной предпринимательской деятельности.

¹⁹ Группа Африканского банка развития (2014 год) "Integrity in AfDB Projects: AfDB debars and fines China First Highway Engineering Co. Ltd.", см. по адресу: <http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/integrity-in-afdb-projects-afdb-debars-and-fines-china-first-highway-engineering-co-ltd-13851/>; Всемирный банк (2012 год), World Bank Press Release 2012/282/INT, "Enforcing Accountability: World Bank Debars Alstom Hydro France, Alstom Network Schweiz AG, and their Affiliates", см. по адресу: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/02/22/enforcing-accountability-world-bank-debars-alstom-hydro-france-alstom-network-schweiz-ag-and-their-affiliates>

²⁰ См. по адресу: <https://www.adb.org/site/integrity/sanctions> (по состоянию на 25 ноября 2016 года).

²¹ AMEDD Five Years On, сноска 13 выше, в п. 24 (на английском языке).

²² Там же, в п. 25 (на английском языке).

²³ INT Update 2016, сноска 7 выше, в п. 26; Группа Всемирного банка, "World Bank Sanctioning Guidelines", см. по адресу: <http://siteresources.worldbank.org/EXTOFFEVASUS/Resources/WorldBankSanctioningGuidelines.pdf> (по состоянию на 25 ноября 2016 года).

²⁴ См. материалы Группы Всемирного банка "Summary of World Bank Group Integrity Compliance Guidelines", см. в п. 4 по адресу: <http://pubdocs.worldbank.org/en/489491449169632718/Integrity-Compliance-Guidelines-2-1-11.pdf> (по состоянию на 25 ноября 2016 года).

²⁵ INT Update 2016, сноска 7 выше, в п. 25; AMEDD Five Years On, сноска 13 выше, в п. 8 (на английском языке).

²⁶ См. B. Stevens и R. Delonis (2013 год), "Leveling the Playing Field: A Race to the Top", World Bank Legal Review, том 5, стр. 413–414 [далее Stevens и Delonis]; WB Phase 1 Review, сноска 15, в п. 12 (на английском языке).

Как отмечают обозреватели, соблюдение норм деловой этики сопряжено с несением расходов, например, на привлечение специалиста по контролю за соблюдением норм деловой этики или приобретение руководством о передовых практиках в области корпоративного управления²⁶. В результате этого юридические лица, имеющие возможность оплачивать такие расходы, избегают отстранения, в то время как другие юридические лица, например, малые и средние предприятия (МСП), вероятно, не смогут или не захотят нести такие расходы и примут решение отказаться от принятия мер, которые будут необходимы для восстановления в правах (исключения из списка отстраненных лиц)²⁷.

Попавшие под действие санкций лица могут также вести свою деятельность в регионах, не знакомых с нормами деловой этики и, как следствие этого, имеющих мало возможностей для привлечения специалистов по контролю за соблюдением норм деловой этики или получения руководств по соблюдению передовых практик в сферах деловой этики и корпоративного управления. МБР признали, что необходимо заняться вопросами, связанными с ограниченностью участия МСП, и в настоящее время МБР проводят мероприятия по распространению материалов и информации, которые помогут лицам, желающим выполнить предъявляемые к ним условия по освобождению от наложенных на них санкций, а также внедрить в свои организации более высокие нормы деловой этики и надлежащего управления²⁸.

Далее, стоит рассмотреть тот вопрос, привели ли решения об условном сохранении (отсутствии отстранения) деловых отношений, при принятии которых юридическое лицо должно выполнить конкретно поставленные перед ним условия, с тем чтобы избежать отстранения со стороны МБР, к увеличению числа юридических лиц, выполняющих поставленные перед ними условия, и если да, то является ли применение этого вида санкционных мер более эффективным в целях соблюдения установленных для этих лиц норм надлежащего управления и деловой этики. Юридические лица могут получить дополнительную мотивацию для соблюдения условий сохранения отношений с ними, поскольку они не были отстранены, и у них есть стимул к дальнейшему сохранению в нынешнем виде их отношений с организацией, наложившей на них санкций. В дополнение к этому, если условное сохранение отношений с ними стало результатом заключения

соглашения об урегулировании, тогда юридическое лицо – участник переговоров по урегулированию отношений будет проявлять больше активного настроя на выполнение поставленных перед ним условий для сохранения деловых отношений с МБР.

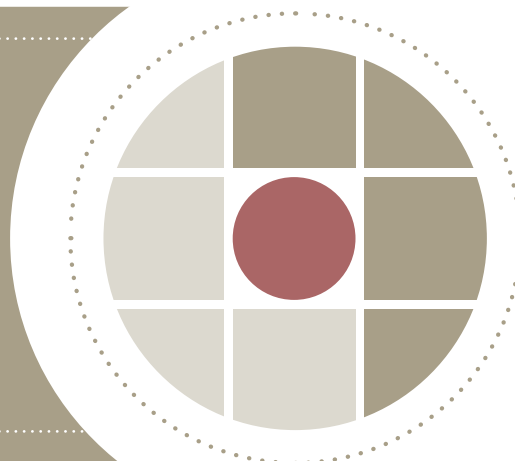
ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Решения об отстранении являются в арсенале МБР одним из мощных, если не самым мощным санкционным средством. Со времени заключения СВПРО МБР расширили сферу и усилили эффект применения решений об отстранении, используя для этого такую процедуру, как условное отстранение, и недавно введенную процедуру урегулирования отношений для точного определения условий последующих решений об отстранении и внесения метода исправления нарушителей в работу их санкционных механизмов. Применение МБР санкционных механизмов дает свой эффект в той среде, где ранее отсутствовала культура соблюдения норм деловой этики и корпоративного управления, и благодаря внедрению стандартов деловой этики и надлежащего управления, эти механизмы сейчас играют особо важную роль в преобразовании действующих в развивающихся странах систем корпоративного управления.

«Применение МБР санкционных механизмов дает свой эффект в той среде, где ранее отсутствовала культура соблюдения норм деловой этики и корпоративного управления, и благодаря внедрению стандартов деловой этики и надлежащего управления, эти механизмы сейчас играют особо важную роль в преобразовании действующих в развивающихся странах систем корпоративного управления».

²⁷ AMEDD Five Years On, сноска 13 выше, в п.11 (на английском языке).

²⁸ Stevens и Delonis, сноска 25 выше, в п. 414 (на английском языке).





ОБОБЩЕННАЯ ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ СЕКТОРА ИНФОРМАЦИОННО- КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В 2016 ГОДУ



Одной из важных составляющих деятельности ЕБРР в области правовой реформы является оценка состояния законов и правоприменительной практики в странах инвестиционной деятельности ЕБРР. Юристы Программы правовой реформы (ППР) отслеживают и анализируют ход правовой реформы в этих странах, разрабатывают измерительный инструментарий для оценки степени нормативно-правового риска для инвестиций ЕБРР. Аналитические оценки проводятся в конкретных правовых сферах методом сопоставления показателей их развития в каждой из стран с международными или гармонизированными стандартами. Или же они проводятся в масштабах целых стран методом замера достигнутых в каждой из таких юрисдикций результатов на пути введения в правовой оборот этих стран международно признанных норм коммерческого права.

Одним из секторов, наиболее актуальных для деятельности ЕБРР и располагающих наибольшим экспертным потенциалом, является сектор информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). ИКТ, в том числе широкополосный Интернет, играют жизненно важную роль в развитии наукоемкой экономики и представляют собой область стратегического участия ЕБРР в проведении его инвестиционной деятельности и диалога с государственными ведомствами. Наряду со стимулированием роста показателей производительности труда и экономического развития функционирование наукоемкой экономики может способствовать достижению равенства возможностей и экономической инклюзивности, например, путем совершенствования методов предоставления государственных услуг, расширения каналов доступа к финансовым услугам (в т.ч. к системам цифровых платежей) и повышение доступности информации для людей, проживающих в отдаленных районах.

В 2016 году ЕБРР провел оценку состояния режимов нормативно-правового регулирования инфраструктуры ИКТ в 20 странах его операций¹ и разместил результаты этой работы на своем веб-сайте в 2017 году². Цель данной статьи – подытожить результаты проведенной оценки и содержащиеся в ней рекомендации, ибо в секторе ИКТ она стала первой из оценок, проведенных специалистами ППР с 2012 года.

«Одним из секторов, наиболее актуальных для деятельности ЕБРР и располагающих наибольшим экспертным потенциалом, является сектор информационно-коммуникационных технологий (ИКТ)».



ПОЛ МОФФАТТ
СТАРШИЙ ПРАВОВЕД
ИНФОРМАЦИОННО-
КОММУНИКАЦИОННЫЕ
ТЕХНОЛОГИИ
И ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ
ЕБРР
MoffattP@ebrd.com

«Юристы Программы правовой реформы (ППР) отслеживают и анализируют ход правовой реформы в этих странах, разрабатывают измерительный инструментарий для оценки степени нормативно-правового риска для инвестиций ЕБРР».

ЦЕЛИ ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИТИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ

Центральное место в этой аналитической оценке занимает состояние инфраструктуры ИКТ, которая позволяет потребителям, организациям и субъектам хозяйствования стать полноправными участниками наукоёмкой экономики, причем в ходе ее проведения рассматривались вопросы функционирования, например, сетей электронной коммуникации, обеспечивающих доступ к источникам информации с помощью высокоскоростных широкополосных линий связи, а также состояние рынка цифровых услуг. В сферу оказания цифровых услуг, имеющих наиболее актуальное значение для функционирования наукоёмкой экономики, входят высокоскоростной Интернет, электронное правительство, электронная торговля и цифровое вещание.

В ходе аналитической оценки рассматривались вопросы наличия или отсутствия факторов, способствующих и препятствующих притоку капитала в сектор ИКТ в плане проводимой в нем государственной политики и действия режимов нормативно-правового регулирования. Эта деятельность в свою очередь обеспечивает составление конкретных программ технического сотрудничества (ТС) с учетом специфики каждой отдельной страны. Выполнение данных программ станет подспорьем в разработке направлений государственной политики, модернизации законодательства, укреплении институциональных структур данного сектора и создании более благоприятных условий для вложения капитала. Упор здесь делается на оказание практической поддержки в вопросах модернизации нормативно-правовой базы стран, причем особое внимание уделяется внедрению доступных по ценам высокоскоростных широкополосных систем связи с сопутствующими процессами развития сектора ИКТ.

ЕС И НАУКОЕМАЯ ЭКОНОМИКА

В «Цифровой повестке дня» Европейского союза (ЕС) уже фигурирует ряд ключевых факторов государственной политики и нормативного регулирования, способствующих развитию сектора ИКТ. Например, уже разработаны четко сформулированные цели государственной политики, направленные на предоставление всем гражданам ЕС доступа к высокоскоростным технологиям широкополосной связи.

В дополнение к рассмотрению указанных факторов, которые уже задействованы в странах – объектах аналитической оценки, и достигнутых на сегодня результатов в этом отношении, в оценке проводится их сравнение с направлениями государственной политики, факторами нормативного регулирования и результатами наблюдений за нынешним состоянием режима нормативного регулирования в ЕС. Для сравнения была выбрана модель ЕС, потому что она представляет собой реализуемый набор практик, которые уже внедрены на рынках услуг ИКТ в широком круге стран.

ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

С конца XX века в режимах нормативно-правового регулирования рынков инфраструктуры ИКТ произошли серьезные перемены, вызванные стремительным развитием цифровых технологий и Интернета. В разных

странах процессы преобразования рынков ИКТ шли разными темпами. Одним из основных факторов, определяющих скорость перехода от монополизированных рынков к рынкам конкурентным, стали достижения нормотворческих органов каждой из стран в вопросах применения режимов директивного и нормативно-правового регулирования, создающих благоприятные условия для такого перехода.

После поднявшейся в 1980-е годы волны приватизации в секторе электронных коммуникаций наибольшие объемы инвестиций в этот сектор сегодня приходятся на долю частных инвесторов. Вместе с тем государственные инвестиции в форме субсидий, регулируемых четко составленными правилами оказания помощи со стороны государства, стали играть не менее важную роль. Эти субсидии выделялись главным образом на цели ускорения притока частного капитала в отдаленные районы стран, где низкие показатели коммерческой доходности инвестиций в противном случае привели бы к тому, что некоторые из граждан в таких районах оставались бы без доступа ко всему диапазону государственных и коммерческих услуг в сфере ИКТ.

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИТИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ

В ходе проведения аналитической оценки рассматривались вопросы развития секторов ИКТ в странах, состояния нормативно-правовой сферы в них и масштабы охвата услугами широкополосной связи, их сопоставление с тем, что инвесторы в целом считают показателями надлежащей практики, а именно со средними показателями положения дел в той или иной стране – члене ЕС. В указанном документе рассматривались позиции различных стран в составляемом Организацией Объединенных Наций мировом рейтинге показателей развития электронного правительства, электронного участия и электронной торговли, а также анализировалась информация, публикуемая Международным союзом электросвязи (МСЭ) о процессах развития ИКТ, охвате населения широкополосными линиями связи, использовании Интернетом и ценовой доступности услуг сферы ИКТ.

В целом, различные составляющие этого сравнительного анализа дают общую оценку инвестиционного потенциала каждой из стран. С учетом текущих пробелов в оказании услуг ИКТ стоимость предоставления всему населению этих 20 стран доступа к высокоскоростным широкополосным линиям связи будет составлять примерно от 100 до 200 млрд. евро. В полном тексте отчета о проведенной оценке подробно описывается примененные сравнительные критерии оценки.

«В сферу оказания цифровых услуг, имеющих наиболее актуальное значение для функционирования наукоёмкой экономики, входят высокоскоростной Интернет, электронное правительство, электронная торговля и цифровое вещание».



КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ГЛАВНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ ОЦЕНКИ

Несмотря на значительный прогресс на пути внедрения и применения передовых практик государственной политики, законодательной и нормативной базы, рынок этих услуг по-прежнему демонстрирует широкий разброс показателей вложения капитала в инфраструктуру широкополосных линий связи. Это приводит к значительным различиям в разных странах между показателями доли широкополосных технологий, пользования Интернетом, оказания услуг в областях электронного правительства и электронной торговли. В общем итоге прошедшие оценку страны в целом отстают по темпам развития в них технологий ИКТ и использования услуг широкополосных линий связи гражданами и субъектами хозяйствования.

Одной из главных причин такого положения дел является очень большой разрыв между показателями охвата населения широкополосными линиями связи в прошедших оценку странах и показателями стран – членов ЕС. В прошедших оценку странах число абонентов широкополосной связи в среднем составляет 66 на 100 жителей по сравнению со 108 абонентами на 100 жителей в странах ЕС. Кроме того, имеются и явные различия между этими двумя группами стран в показателях развития сетей онлайн-услуг, наличия инфраструктуры широкополосных линий связи (особенно в сельских районах), пользования Интернетом и ценовой доступности услуг ИКТ.

Одновременно с этим востребованность услуг широкополосной связи по-прежнему ощущается чрезвычайно остро. После проведения ЕБРР в 2012 году

оценки состояния сектора электронных технологий связи³ совокупные (фиксированная плюс мобильная связь) показатели охвата населения линиями широкополосной связи продемонстрировали годовой совокупный рост на уровне 44%. Кроме того, пользователи широкополосных линий связи в настоящее время требуют увеличения скорости передачи информации и повышения качества этих технологий по мере развития рынков услуг ИКТ. Все прошедшие оценку страны в настоящее время разрабатывают технологии электронного правительства как средства расширения каналов доступа к государственным услугам и повышения эффективности их предоставления. А пока субъекты хозяйствования в этих странах все больше внедряют онлайн-модели электронной торговли в интересах повышения эффективности и конкурентоспособности своего бизнеса.

Вместе с тем, судя по местам, занимаемым этими странами в мировом рейтинге показателей применения систем электронного правительства и электронной торговли, данные страны по-прежнему отстают от своих соседей по ЕС. В области электронной торговли ощущается потребность в применении юридических гарантий, обеспечивающих защиту личной жизни и безопасность в использовании онлайн-технологий с более активным участием в производстве электронных платежей со стороны банковского сектора в целях укрепления доверия к ним со стороны пользователей и стимулирования их применения. Кроме того, ощущается общая потребность в расширении сферы и повышении эффективности услуг электронного правительства и продвижении их применения.

Сегодня самой важной задачей является устранение разрывов в охвате широкополосной связью между прошедшими оценку странами и средними показателями

стран ЕС. В регионе операций ЕБРР, несмотря на то, что в целом на сегодня спрос на эти услуги удовлетворяется в городских районах, в условиях обостряющейся конкуренции по-прежнему ощущается дефицит инвестиций, требуемых для расширения инфраструктуры высокоскоростной широкополосной связи в сельских районах, приносящих меньше дохода от этих услуг связи. Эффективное обеспечение доступа к рынкам услуг ИКТ требует внедрения инфраструктуры высокоскоростной широкополосной связи с применением технологий следующего поколения (главным образом базовых оптоволоконных сетей, соединенных с технологиями мобильной связи в труднодоступных районах). Вкладывать больше капитала в строительство инфраструктуры высокоскоростной широкополосной связи необходимо всем странам, но, тем не менее, многим странам по-прежнему не хватает требуемых условий для удовлетворения этих потребностей.

КЛЮЧЕВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

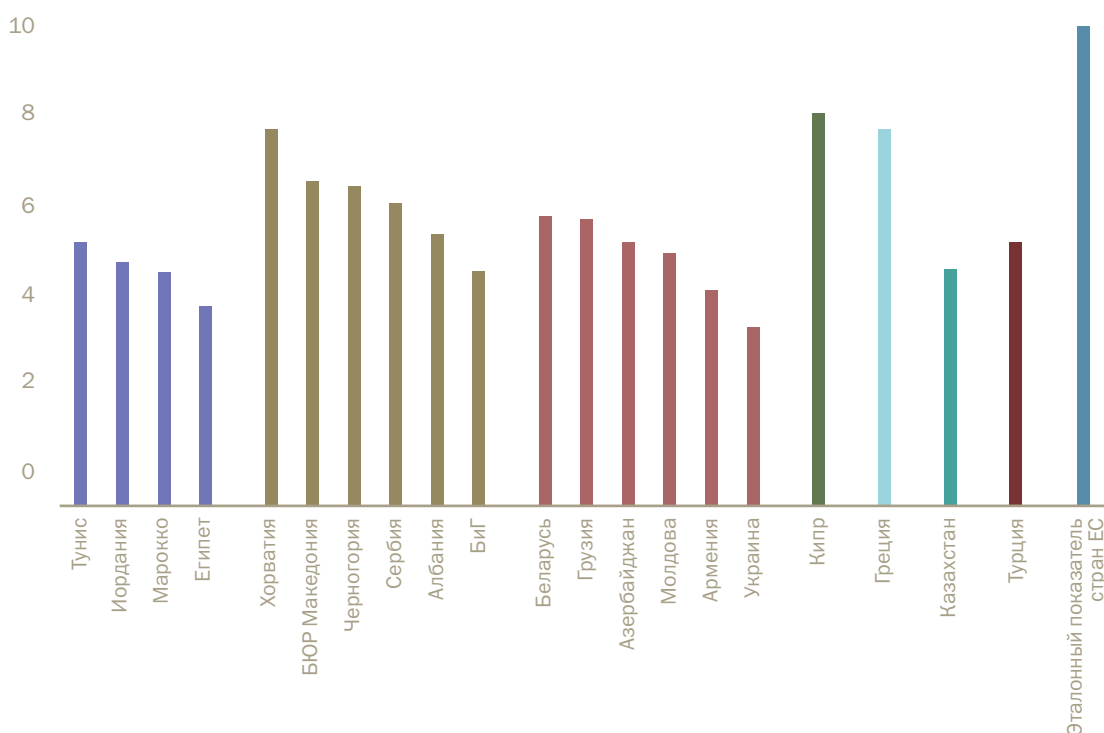
1. При проведении государственной политики в секторе услуг ИКТ необходимо и далее подчеркивать важность создания наукоемких отраслей экономики для целей достижения устойчивого экономического роста и на благо общества. Директивное и нормативно-правовое регулирование должно создавать благоприятные условия для развития ИКТ, позволяющие всем гражданам и субъектам хозяйствования получать через Интернет доступ к государственным услугам и коммерческим рынкам путем предоставления им услуг на конкурентных началах и с применением современных технологий широкополосной связи.

2. Необходимо продолжить процесс развития сферы услуг электронного правительства, уделяя особое внимание продвижению полномасштабного использования потребителями и субъектами хозяйствования государственных услуг через Интернет. Необходимо задействовать все факторы для укрепления доверия к услугам электронной торговли, в том числе обеспечивать защиту персональных данных пользователей. Особую помощь нужно оказывать малым и средним предприятиям в вопросах внедрения услуг ИКТ, приобретения ими знаний и умений в области применения цифровых технологий.

3. Необходимо задействовать факторы, способствующие притоку инвестиций в принципиально важные объекты инфраструктуры ИКТ в целях обеспечения всеобщего доступа к высокоскоростным широкополосным линиям связи. К числу таких основных факторов относятся следующие:

- i) наличие четко сформулированной государственной политики в области применения широкополосных линий связи с четко поставленными задачами (например, обеспечение всеобщего доступа к высокоскоростным широкополосным линиям связи);
- ii) наличие четко составленного государственного плана предоставления услуг широкополосной связи с изложением в нем конкретных нормативно-правовых факторов, обеспечивающих предоставление таких услуг, мер выполнения этого плана и графиков эффективного вложения инвестиционного капитала с полномасштабным использованием услуг рынков, работающих на конкурентных началах;
- iii) реализация конкретных инфраструктурных проектов для обеспечения широкополосной связи в сельской местности.

Диаграмма 1 Качество нормативно-правового регулирования инфраструктуры ИКТ в регионе операций ЕБРР



10 – высший балл, свидетельствующий о высоком качестве нормативно-правового регулирования инфраструктуры ИКТ.

Источник: Проведенная ЕБРР в 2016 году оценка состояния сектора ИКТ.



ОЦЕНКИ В БАЛЛАХ, ВЫСТАВЛЕННЫЕ СТРАНАМ

В проведенной оценке приводятся подробные сведения об общих оценках, выставленных странам в секторе ИКТ на базе средних показателей развития в странах ЕС (которые составляют 10 баллов), взятых для сравнения в качестве эталонного критерия оценки. Общий выставленный в ходе оценки рейтинг стран состоит из ряда составляющих: наличие четко сформулированных основ государственной политики, услуг электронного правительства, услуг электронной торговли, нормативно-правовой базы, цифрового вещания, стационарных и мобильных линий широкополосной связи, пользование Интернетом и доступность цен на эти услуги. В диаграмме 1 показаны баллы, выставленные странам в каждой из этих областей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прошедшие оценку 20 стран демонстрируют широкий разброс показателей наличия в этих странах доступа к услугам сектора ИКТ. Показатели охвата населения широкополосными линиями связи колеблются в диапазоне от 20% до 98% численности населения. В плане развития услуг сектора ИКТ мировые рейтинги этих стран в областях электронного правительства и электронной торговли колеблются в диапазоне от 30-го до 108-го места. Показатели пользования Интернетом находятся в диапазоне от 36% до 77% численности населения, в то время как стоимость услуг стационарной широкополосной

связи демонстрирует большой разброс показателей – от примерно 1,1% до примерно 6% валового объема национального дохода на душу населения.

Связи между показателями развития сектора ИКТ, охвата населения широкополосными линиями связи, доступности цен на услуги ИКТ и пользования Интернетом носят сложный характер, и не существует единственного критерия оценки эффективности рынков услуг ИКТ. Основными факторами, определяющими положение дел в этом секторе, как представляется, выступают инфраструктура широкополосных линий связи (отраженная в показателях охвата населения услугами стационарных и мобильных сетей широкополосной связи) и степень конкурентоспособности рынка (основу которой составляет рационально сформированный режим нормативно-правового регулирования).

Страны, получившие высокие баллы за наличие этих ключевых факторов, определяющих состояние данного сектора, как представляется, демонстрируют повышенные показатели развития сектора ИКТ, предоставляют пользователям Интернета более дешевые услуги и охватывают более широкие слои населения. Другие факторы тоже играют свою роль, в том числе факторы развития технологий электронного правительства и электронной торговли, которые, в свою очередь, связаны с показателями охвата населения широкополосными линиями связи.

- 1 А именно: четыре страны Южного и Восточного Средиземноморья (ЮВС) – Египет, Марокко, Иордания и Тунис; семь стран Юго-Восточной Европы (ЮВЕ) – Албания, Босния и Герцеговина, БЮР Македония, Греция, Кипр, Сербия и Черногория; шесть стран – участниц Восточного партнерства – Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина; Казахстан, Турция и Хорватия.
- 2 См. по адресу: <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/electronic-communications/assessment.html> (по состоянию на 12 января 2017 года).
- 3 См. по адресу: <http://www.ebrd.com/downloads/legal/telecomms/comparative-assessment-2012.pdf> (по состоянию на 12 января 2017 года).





КОММЕРЧЕСКАЯ МЕДИАЦИЯ И ПУТИ ОКАЗАНИЯ СОДЕЙСТВИЯ В ЕЕ ПРИМЕНЕНИИ В РЕГИОНЕ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР

В октябре 2016 года ЕБРР и Министерство юстиции Беларуси совместно провели в Минске форум по вопросам применения коммерческой медиации в странах Восточной Европы и Центральной Азии. В нем приняли участие более 50 высокопоставленных должностных лиц государств, судей, специалистов-практиков и научных работников в сфере медиации из стран операций ЕБРР и других стран мира. Предметом их обсуждения стал поиск путей развития и содействия в применении в регионе инвестиционных операций ЕБРР коммерческой медиации, позволяющей нейтральной третьей стороне помочь сторонам в споре разрешить путем переговоров возникшие между ними конфликты.

Ким О'Салливан, занимающая должность старшего правоведа Программы правовой реформы, специализируется на проведении реформ внормативно-правовой сфере, которые способствуют, среди прочего, применению альтернативных механизмов разрешения споров, в том числе коммерческой медиации. Она стала инициатором участия ЕБРР в организации данного форума, на котором собрались высокопоставленные представители правительств Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Киргизской Республики, Молдовы, Монголии, России, Таджикистана и Украины. В данном ею интервью Ким говорит о путях применения коммерческой медиации для оказания помощи региону операций ЕБРР и сложностях, связанных с расширением масштабов ее применения.



В чем преимущества коммерческой медиации?

Их много. Во-первых, медиацию можно применять очень гибко: она открывает гораздо более широкие перспективы для достижения результатов по сравнению с имеющимися у того или иного суда возможностями для разрешения возникших споров между сторонами. Суды имеют в своем распоряжении ограниченный арсенал средств судебной защиты и решений по рассматриваемым ими спорам, в то время как медиация предоставляет свободу для поиска результата, отвечающего интересам всех сторон в споре. Кроме того, медиация дает сторонам полный контроль над условиями урегулирования спора и над решением добиваться или не добиваться урегулирования возникшего спора: до принятия ими согласованного решения по спору они могут даже выйти из процесса переговоров, если они не удовлетворены ходом этого процесса. Такую возможность судебный процесс им не дает, поскольку именно судья решает, как урегулировать спор.

«Медиацию можно
применять очень гибко:
она открывает гораздо
более широкие
перспективы для
достижения результатов
по сравнению с имеющимися
у того или иного суда
возможностями для
разрешения возникших
споров между сторонами».



КИМ О'САЛЛИВАН
СТАРШИЙ ПРАВОВЕД
ЕБРР
OSulliK@ebrd.com

Текст статьи составлен
Майклом Макдоной





Более того, судебные слушания в целом проводятся в открытом режиме, в то время как процесс медиации проходит закрыто, что имеет важное значение при рассмотрении дел, связанных с коммерческой тайной. Это означает, что стороны в споре могут общаться с посредником (медиатором) гораздо более раскованно, раскрывая перед ним свою истинную позицию. В результате этого медиатор имеет возможность оказать более действенную помощь сторонам в сближении их позиций вместо того, чтобы искать решение, исходя из сделанных этими сторонами публичных заявлений, которые могут во многом не соответствовать реальному положению дел. Одной из важных гарантий сохранения конфиденциального характера рассматриваемых споров является то обстоятельство, что медиатору запрещается ссылаться на какие-либо сделанные в процессе медиации заявления в ходе какого-либо последующего судопроизводства или разрешения спора.

Медиация не преследует цель установить ответственность каждой из сторон за то положение дел, в котором они оказались. Медиатор, будь он назначен судом или выступает независимым лицом, не готовит заключения по существу возникшего спора и не устанавливает вину той или иной стороны, а вместо этого пытается привести стороны к единой позиции, задавая для этого свои вопросы.

Еще одним очень важным преимуществом процедуры медиации является то, что она осуществляется быстрее и дешевле, чем обращение в суд. Медиация позволяет высвободить денежные суммы, которые субъектам предпринимательской деятельности, возможно, пришлось бы выделять на ведение судопроизводства, и вместо этого вложить эти деньги в деятельность, обеспечивающую более весомый экономический эффект. Таким образом, функционирование надежно действующей системы коммерческой медиации повышает привлекательность страны в глазах иностранных инвесторов, которые будут уверены в том, что они смогут распорядиться своими средствами наиболее оптимальным образом.

В целом пониженная степень состязательности данного процесса и упор на достижение взаимоприемлемых результатов означают, что медиация является предпочтительным вариантом для сторон, которые хотят сохранить коммерческие взаимоотношения, невзирая на проблемы, ставшие предметом их спора. В то же время обращение в суд порождает реальную опасность причинения их коммерческим взаимоотношениям невосполнимого вреда.

Выходя за рамки обсуждения плюсов для сторон в споре, какие более весомые преимущества дает коммерческая медиация?

Применение медиации для разрешения споров означает уменьшение числа обращений в суд, что снижает рабочую нагрузку на судей и повышает общую эффективность функционирования судебной системы.

Еще один момент, который следует учитывать, заключается в том, что многие предприниматели из числа женщин считают медиацию более доступным по сравнению с обращением в суд средством разрешения споров. Это происходит, потому что стороны могут увязывать сроки применения процедуры медиации со своими рабочими графиками, в то время как обращение в суд сопряжено с участием в судебных слушаниях и заседаниях, сроки проведения которых устанавливаются судом независимо от выполнения сторонами в споре каких-либо иных их обязанностей, например по уходу за детьми. Поскольку в регионе операций ЕБРР и других регионах мира женщины несут наибольшее бремя ухода за детьми, гибкий характер системы коммерческой медиации – это то, что их особенно привлекает в ней.

Кроме того, несмотря на то, что большую долю членов судейского корпуса в регионе операций ЕБРР и других регионах составляют

мужчины, женщин в корпусе медиаторов относительно много. Таким образом, расширение масштабов применения медиации в той или иной стране, вероятно, будет способствовать увеличению числа женщин в работе действующей в такой стране системы разрешения споров. И, как я полагаю, большинство согласится со мной в том, что достойная представленность обоих полов в любой профессии или любом секторе в социально-экономическом плане вещь желательная.

Какие цели ставил перед собой форум в Минске?

В странах операций ЕБРР масштабы применения коммерческой медиации очень небольшие, хотя эти страны никоим образом не являются исключительными в этом отношении, поскольку медиация по-прежнему остается относительно новой концепцией во многих странах мира. В тех из них, где она стала применяться, медиация была позитивно расценена правительствами этих стран, субъектами предпринимательской деятельности и неправительственными организациями (НПО) как весьма положительное нововведение.

Форум в Минске ставил перед собой задачу стать стимулом к расширению масштабов применения медиации в регионе операций ЕБРР путем привлечения к участию в форуме экспертов из самых разных стран, в том числе из Сербии и Соединенного Королевства, чтобы они поделились накопленными знаниями и опытом с высокопоставленными официальными лицами из 11 стран операций ЕБРР. Некоторые из наших стран в настоящее время только-только вступили на путь обучения навыкам применения медиации, в то время как другие продвинулись на этом пути уже дальше, но регион операций в целом обладает огромным потенциалом для расширения масштабов применения этого метода разрешения споров.

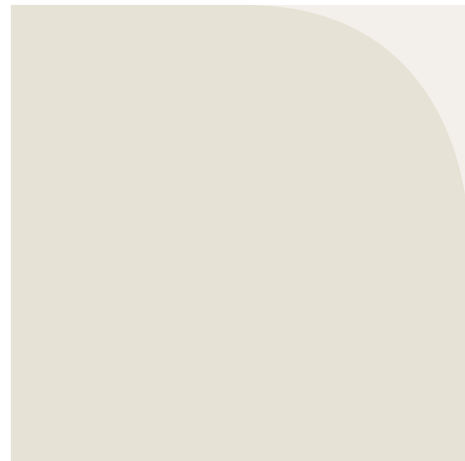
Очень важно отметить, что коммерческую медиацию нельзя применять в универсальной для всех форме, ибо каждая из стран должна внедрять у себя систему медиации в оптимальной узвке со специфическими особенностями ее законодательной базы, независимо от стадии ее развития. Но тем не менее для участников форума было очень полезно обменяться накопленным ими опытом и их идеями относительно возможных путей внедрения медиации.

Поскольку мы следовали «правилам Чатем-хауса» (Chatham House rules), означаящим, что за стенами этого форума можно ссылаться на проведенные на нем дискуссии, но не называя при этом имена и фамилии цитируемых или комментируемых ораторов, наши беседы носили во многом открытый характер. Отрадно то, что в нем приняли участие люди с самым высоким образованием и опытом работы и люди, занимающие очень высокие руководящие должности в государственном аппарате своих стран. Кроме того, в нем участвовало немало ученых, которые – и это очень ценно – привнесли свое видение этой темы.

Какие основные препятствия стоят на пути расширения масштабов применения коммерческой медиации в регионе операций ЕБРР?

В некоторых странах нет законов, регулирующих сферу медиации, и им нужно принять такие законы, в то время как в других странах соответствующие законы существуют, но в отдельных случаях нуждаются в улучшении. Кроме того, в регионе операций природа коммерческой медиации трактуется в целом некорректно. Например, конфиденциальный характер применения данной процедуры и тот факт, что медиаторы остаются нейтральными сторонами в ней, вероятно, известен далеко не всем.

Кроме того, широкое распространение получило ошибочное мнение о том, что достигнутую в ходе медиации договоренность невозможно надлежащим образом привести в исполнение в принудительном





порядке. В законах о медиации очень важно прописать обязанность правоприменительных органов обеспечить выполнение всех решений, вынесенных в ходе медиации. Люди часто считают, что даже если медиатору удастся разрешить тот или иной спор, решение вряд ли будет приведено в исполнение, но грамотно составленные законы обеспечат вступление медиативных соглашений в юридическую силу после их подписания участвовавшими в медиации сторонами. Например, в законах можно было бы предусмотреть возможность регистрации нотариусами медиативных соглашений, с тем чтобы они признавались наравне с судебными решениями.

Еще одной сложностью является недостаточная приверженность государственных ведомств цели расширения масштабов применения медиации. Органы государственного управления в регионе операций могли бы продемонстрировать свою приверженность этой цели, взяв на себя обязательство применять процедуры медиации или внести определенные условия в заключаемые ими контракты на закупку товаров и услуг. В Соединенном Королевстве, например, в 2011 году правительство страны заявило о том, что в любом контракте, стороной в котором оно выступает, будет фигурировать положение, обязывающее обе стороны в споре вначале попытаться применить процедуры медиации, и только затем направлять любые возникшие споры в суд. Это стало очень полезным методом расширения масштабов применения медиации в Соединенном Королевстве, и было бы прекрасно, если бы правительства стран нашего региона операций могли сделать что-нибудь подобное этому.

Какие конкретные результаты были достигнуты на прошедшем форуме?

Как я уже отмечала ранее, главная цель этого мероприятия заключалась в обмене знаниями и опытом, а не в вынесении решений о принятии каких-либо немедленных мер. Тем не менее Министерство юстиции Азербайджана по окончании форума связалось с нами для обсуждения потенциальной программы технического сотрудничества (ТС), нацеленной на расширение масштабов применения медиации в Азербайджане. Кроме того, большой интерес к нам проявили представители Грузии, с которыми мы встречались на мероприятии и которые интересовались, какую помощь специалисты ППР могли бы оказать в проведении судебной реформы в Грузии.

В настоящее время ЕБРР уже занимается реализацией проектов ТС, содействуя применению медиации в Молдове, Монголии и Сербии. Сегодня финансированием проектов в Молдове и Сербии занимается Министерство международного развития Соединенного Королевства, а специалисты, курирующие ППР и Инициативу ЕБРР по улучшению инвестиционного климата и управления, занимаются реализацией этих проектов. В настоящее время мы анализируем перспективы

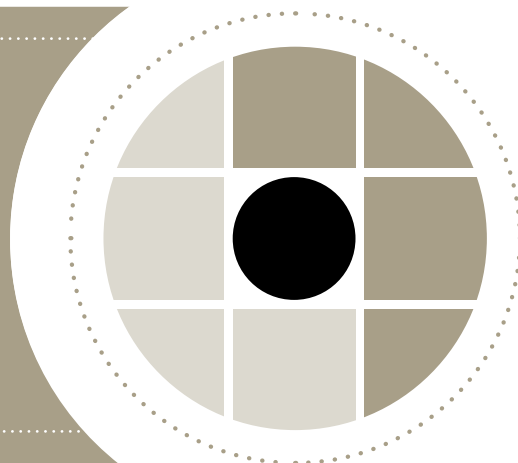
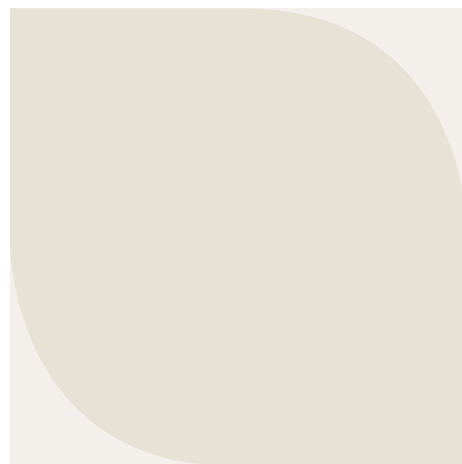


«В законах о медиации очень важно прописать
.....
обязанность правоприменительных органов обеспечить
.....
выполнение всех решений, вынесенных в ходе медиации».
.....

запуска дальнейших проектов в Киргизской Республике и Таджикистане и ведем диалог по этому вопросу с государственными ведомствами Иордании, Туниса и Украины, а Армения уже предложила себя в качестве соорганизатора вместе с ЕБРР и принимающей страны следующего форума по вопросам коммерческой медиации.

Вы вместе с Биллом Маршем, английским экспертом по вопросам медиации, занимались подготовкой данного форума, и он помогал Вам в организации круглых столов. Почему Вы приняли решение работать с Биллом?

Билл один из наиболее опытных в Европе специалистов по вопросам медиации. Он находился в авангарде работ по разрешению очень сложных споров в течение более чем 25 лет и провел тысячи медиативных мероприятий с государственными ведомствами, физическими лицами и НПО, в том числе в наших странах операций. Он пользуется большим уважением в этой области, хорошо знает наш регион операций и в целом стал для нас идеальной фигурой для совместной работы. Наряду с оказанием содействия в проведении дискуссий на этом полутрехдневном мероприятии он помог нам составить очень успешную, по мнению всех, программу проведения этого форума. Таким образом, мы были весьма рады иметь его в нашей команде.





ВНЕДРЕНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ХЕДЖИРОВАНИЯ В РЕГИОНЕ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР

За последние 30 лет использование производных финансовых инструментов (деривативов) как инструментов хеджирования приобрело более значительные масштабы по мере усиления роли деривативов на мировых финансовых рынках. Деривативы представляют собой эффективное средство для развития рынков капитала, причем независимо от того, применяются ли они для хеджирования рисков в спекулятивных целях или для повышения эффективности функционирования рынков. Их применение и доступность могут стать стимулом для инвестиционной деятельности, предложения и спроса, а также для защиты активов повышенной степени уязвимости в условиях волатильности рыночной конъюнктуры. В результате наращивания масштабов деятельности, стимулируемой применением деривативов, рынки капитала получают возможность предоставлять субъектам хозяйствования иные дополнительные источники привлечения средств, помимо банков, таким образом, способствуя повышению показателей экономического роста и обеспечению большей устойчивости финансового сектора.

В настоящей статье мы рассмотрим, каким образом применение деривативов может оказать положительное влияние на страны операций ЕБРР, а также как Инициатива ЕБРР по использованию национальных валют и развитию рынков капитала помогает внедрять деривативы в деловой оборот на развивающихся рынках капитала.



ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ДЕРИВАТИВОВ

История появления деривативов уходит своими корнями в эпоху древних цивилизаций. Примерно в 1750 году до н. э. месопотамский царь Хаммурапи составил один из первых юридических кодексов, создавших условия для применения деривативов. Кодексом Хаммурапи оговаривалось, что заключение письменных договоров (контрактов), заверенных свидетелями, может создать благоприятные условия для продажи товаров и активов с их поставкой в будущий период времени и по согласованной цене. Теперь, когда договоры больше не пишутся на глиняных табличках, содержание многих деривативов по-прежнему строится по этой формуле. За прошедшие столетия их применение прошло большой эволюционный путь, а их предметом становились различные виды товарной продукции начиная от собранных урожаев и кончая печатными изданиями и даже предметами изящных искусств.

В 1894 году силами фермеров, которые не могли найти покупателей на произведенную ими товарную продукцию, была создана Чикагская товарная биржа, ставшая первой из бирж с официальным обращением на ней производных финансовых инструментов. Это стало первым примером заключения стандартизированных договоров (контрактов) купли-продажи, которые мог заключить любой человек.

ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС

А теперь перенесемся вперед – в период разразившегося в 2008–2009 годах мирового финансового кризиса, привлекшего внимание регуляторов к деривативам, применение которых многие из наблюдателей связывали с совершением спекулятивных и рискованных сделок. На состоявшемся в Питтсбурге в 2009 году саммите Группы-20 руководители наиболее экономически развитых стран мира выступили с заявлением, пообещав «повысить стандарты использования капитала, ввести в действие надежные международные стандарты выплаты компенсаций, нацеленные на прекращение практики, которая ведет к совершению чрезмерно рискованных сделок, улучшить состояние внебиржевой торговли производными финансовыми инструментами и разработать более мощные инструменты для привлечения к ответственности крупных международных компаний за принятие ими рискованных решений по сделкам»¹.



1



2



3

1 ЯЦЕК КУБАС
ВЕДУЩИЙ СОТРУДНИК
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ВАЛЮТ И
РАЗВИТИЕ РЫНКОВ КАПИТАЛА
ЕБРР
KubasJ@ebrd.com

2 ЕЛЕНА СУЛИМА
СТАРШИЙ ЮРИСТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ДЕПАРТАМЕНТ
ЕБРР
SulimaE@ebrd.com

3 ФИБИ УОЛЛИС
АНАЛИТИК
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ВАЛЮТ И
РАЗВИТИЕ РЫНКОВ КАПИТАЛА
ЕБРР
WallisP@ebrd.com



В частности, ими было заявлено, что «не позднее конца 2012 года все стандартизированные контракты по внебиржевой купле-продаже производных финансовых инструментов должны торговаться на биржах или, по мере целесообразности, на электронных торговых площадках и проходить клиринг через центральных контрагентов. Сведения о контрактах внебиржевой купле-продажи производных финансовых инструментов должны направляться в торговые репозитории. В отношении контрактов, не прошедших централизованный клиринг, должны применяться повышенные требования к нормативам капитала».

Это побудило европейских и американских законодателей принять законы, которые требовали более последовательного подхода к торговле деривативами, ужесточили требования к отчетности и усилили защиту прав клиентов путем введения требований к процентным ставкам по деривативам.

РАЗЪЯСНЕНИЯ ПО ПРИМЕНЕНИЮ ДЕРИВАТИВОВ

Деривативы представляют собой инструмент для управления рисками кредитования и хеджирования рисков, и именно за такое их применение выступает ЕБРР во всех странах его операций. Применение деривативов дает возможность брать на себя и продавать риски, а также управлять ими, но в определенных случаях они могут также служить подспорьем в совершении спекулятивных сделок на рынке или повышении рыночной эффективности базисных (исходных) активов.

Одной из наиболее распространенных форм применения деривативов стали свопы, имеющие важное значение, поскольку способны обеспечивать смягчение и хеджирование рисков. В тех случаях, когда процентные ставки на местах, как ожидается, могут пойти вверх, владельцы таких местных активов могут приобрести процентный своп, чтобы сохранить стоимостное значение актива. В условиях повышенной волатильности на развивающихся рынках возможность смягчить потенциально вредоносную динамику колебаний процентных ставок создает благоприятные условия для улучшения процессов и ускорения темпов развития рынков.

Наряду со смягчением рисков применение свопов позволяет также снижать транзакционные издержки отечественных и иностранных инвесторов, которые могут вкладывать средства в валютный своп, чтобы оградить свои инвестиции в условиях волатильности обменных курсов. Клиенты ЕБРР часто хеджируют свои курсовые или валютнообменные риски.

Еще одним видом деривативов являются опционы, которые носят более универсальный характер, чем свопы, потому что, давая возможность обеспечивать эффективное хеджирование, они также создают благоприятные условия для совершения спекулятивных сделок. Если инвестор встревожен колебаниями рыночной конъюнктуры, опционы могут гарантировать ему продажу его актива за определенную цену. Но если инвесторы ошиблись, им придется нести дополнительные расходы.

Помимо выполнения функций хеджирования, обслуживания и совершения спекулятивных сделок применение деривативов может также обеспечить прозрачность и стать источником сведений о динамике цен на рынках капитала. Характер функционирования рынка срочных сделок (фьючерсов) обеспечивает непрерывный приток

информации из всех стран мира. Поскольку цены и спрос на товарную продукцию формируются под воздействием ряда факторов рыночной конъюнктуры, геополитических событий и дефолтов, отслеживать динамику колебаний цен на товарную продукцию становится легко.

Вместе с тем важно, что деривативы могут быть полезными только в том случае, если имеется рынок купли-продажи базисных (исходных) активов. Если такого рынка нет, их применение может дать главным образом разрушительный эффект и нарушить процессы положительного развития рынков капитала и экономики стран.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕБРР ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СФЕРЫ ДЕРИВАТИВОВ

Стратегическая цель Инициативы по использованию национальных валют и развитию рынков капитала заключается в повышении в странах операций ЕБРР эффективности и самодостаточности функций финансового посредничества путем более широкого использования национальных валют и развития национальных рынков капитала, что, таким образом, способствует экономическому росту и стабилизации финансового сектора. Развитие рынков купли-продажи деривативов имеет важное значение для усиления рынков капитала.

В целях оказания странам региона операций ЕБРР помощи в вопросах эффективного применения деривативов ЕБРР реализует проекты технического сотрудничества (ТС) в интересах реформирования режима нормативно-правового регулирования сферы обращения этих инструментов на рынках капитала. На многих развивающихся рынках капитала данный режим регулирования не предусматривает возможности исполнения в принудительном порядке сделок с деривативами или применения таких концепций, как ликвидационный взаимозачет, или использования денежных инструментов в качестве обеспечения обязательств. В некоторых странах операции сделки с деривативами квалифицируются даже как аналоги азартных игр и сделок пари и, как следствие этого, не могут быть исполнены в принудительном порядке.

КАК РЕШАЮТСЯ ЭТИ ПРОБЛЕМЫ С ПОМОЩЬЮ ИНИЦИАТИВЫ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ ВАЛЮТ И РАЗВИТИЮ РЫНКОВ КАПИТАЛА?

Вся эта работа начинается с проведения оценки², в ходе которой группа специалистов Инициативы по использованию национальных валют и развитию рынков капитала определяет наличие в стране пробелов в ее нормативно-правовой базе, инфраструктуре или специалистах и готовит соответствующие рекомендации

«Стратегическая цель Инициативы по использованию национальных валют и развитию рынков капитала заключается в повышении в странах операций ЕБРР эффективности и самодостаточности функций финансового посредничества».

Диаграмма 1 Таргетирование и установление последовательности этапов развития рынков капитала



Источник: взято из рис. 1 на стр. 8 материалов Karacadag, C, Sundararajan, V и Elliott, J.A. (2003 год), рабочий документ МБФ "Managing Risks in Financial Market Development: The Role of Sequencing".

«Наряду с оказанием помощи странам в вопросах принятия ими надлежащего законодательства, регулирующего сферу производных финансовых инструментов, ЕБРР ведет работу по улучшению положения дел с применением этого законодательства путем расширения знаний участников рынков, регуляторов и судебных органов».

Ликвидационный взаимозачет является основным средством смягчения кредитного риска, связанного с совершением внебиржевых транзакций с производными финансовыми инструментами. Он представляет собой процедуру завершения договорных обязательств со стороны, нарушившей свои платежные обязательства, и последующее сведение положительных и отрицательных значений возмещаемой стоимости активов в единую чистую сумму кредиторской или дебиторской задолженности.

по их устранению. Эта группа специалистов координирует свою деятельность с другими структурными подразделениями ЕБРР в целях получения согласований на финансирование и развертывание этой работы. Затем данная группа специалистов согласовывает план действий с правительством данной страны или другими заинтересованными сторонами, этот план берется за основу проекта ТС, финансируемого донорскими средствами.

Реализуемые в этой области проекты ТС нацелены в большинстве случаев на проведение нормативно-правовых реформ в целях обеспечения возможности исполнения в принудительном порядке совершаемых с деривативами сделок и, среди прочего, инструментов ликвидационного взаимозачета и денежных инструментов как обеспечения (см. врезки ниже). Внесение этих изменений позволяет привести действующее в стране законодательство в соответствие с международными стандартами.

В 2016 году группа специалистов Инициативы по использованию национальных валют и развитию рынков капитала завершила выполнение в Армении проекта ТС по нормативно-правовому регулированию сделок с деривативами, а на конец этого года вела соответствующую работу в Грузии, Марокко и Украине. Вскоре начнется реализация проекта ТС в Казахстане.

Наряду с оказанием помощи странам в вопросах принятия ими надлежащего законодательства, регулирующего сферу производных финансовых инструментов, ЕБРР ведет работу по улучшению положения дел с применением этого законодательства путем расширения знаний участников рынков, регуляторов и судебных органов. Кроме того, проводятся мероприятия по развитию рыночной инфраструктуры в сфере деривативов.

В ходе этой работы ЕБРР тесно взаимодействует с национальными и международными участниками рынков, Международной ассоциацией свопов и деривативов (МАСД) и Международной ассоциацией рынков капитала (МАРК). Специалисты указанной выше инициативы взаимодействуют с отделами финансов и казначейства юридического департамента ЕБРР на всем протяжении цикла выполнения проектов ТС.

Денежные инструменты как обеспечение. Предоставление обеспечения также является очень удобным средством хеджирования кредитных рисков с использованием для этого наличных денежных сумм и инвестиционных ценных бумаг в качестве обеспечения или маржи применительно к финансовым обязательствам. Стороны предоставляют друг другу обеспечение на случай нарушения одной из них своих платежных обязательств.

ПРИМЕР ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМ В АРМЕНИИ

В Армении группа специалистов Инициативы, казначейства и юридического департамента выявила необходимость во введении в оборот инструментов хеджирования и установила с Центральным банком Армении (ЦБА) партнерские отношения в целях разработки проекта ТС по созданию в стране требуемой нормативно-правовой базы. Благодаря возможностям ЦБА эффективно и дешево хеджировать риски он рассматривал применение деривативов как одну из главных составляющих более широкой программы развития рынков капитала, особенно применительно к валютнообменным операциям и процентным ставкам. Этот проект стал одним из элементов в плане действий, прописанном в меморандуме о взаимопонимании по вопросам использования национальных валют и развития рынков капитала, подписанном ЕБРР и правительством Армении в марте 2016 года.

В то время в законодательстве Армении ощущался дефицит специального регулирования применения деривативов, поскольку в нем было прописано только лишь определение деривативов как формы обеспечения и исключалось их применение во внебиржевых сделках. Разработанная ЕБРР и ЦБА программа реформ предусматривала введение в законодательство страны правовых концепций, создающих благоприятные условия для применения деривативных инструментов всех типов и устранения препятствий на пути их развития. Кроме того, эта программа была нацелена на создание правовой определенности в отношении исполнения в принудительном порядке деривативных контрактов. Это стало важным шагом на пути формирования надежно функционирующих рынков капитала в Армении, поскольку, таким образом, у участников рынков появлялись более широкие возможности для привлечения финансовых средств путем совершения трансграничных сделок на рынках капитала.

Привлечение средств из Специального фонда акционеров ЕБРР позволило привлечь национальных и международных консультантов, оказавших помощь ЕБРР и ЦБА в составлении нового законопроекта.

Риск переквалификации

Это одна из широко распространенных проблем в странах операций, где деривативы зачастую квалифицируются как сделки пари или азартные игры, в редких случаях находятся под судебной защитой и зачастую имеют неопределенный статус в судопроизводствах по делам о несостоятельности. До развертывания в стране курса реформ действовавшие в Армении правила пресечения сделок на тотализаторе служили преградой на пути применения производных финансовых инструментов. Благодаря реализации запущенного ЕБРР проекта ТС в статью 1039 Гражданского кодекса Армении было внесено изменение, предусматривающее, что иски, возбужденные в связи с применением производных финансовых инструментов, не квалифицируются как сделки на тотализаторе или азартные игры даже в случае присутствия в них признаков совершения таких сделок.

Определения понятий

В законодательстве Армении понятию «производные финансовые инструменты» зачастую давались неверные определения или вообще не давались. Вместо этого они квалифицировались как ценные бумаги, в результате чего внебиржевые сделки с деривативами выводились

из сферы действия закона и лишались правовой защиты. Было принято решение, что квалификация деривативов как финансовых инструментов будет не только создавать благоприятные условия для их применения, но и позволит привести национальное законодательство в соответствие с международно-правовыми нормами (например, с директивой Европейского союза о рынках купли-продажи финансовых инструментов), а также с передовой мировой практикой.

Возможности и границы полномочий

Еще одна из главных проблем, решаемая в рамках реализации этого проекта реформ, заключалась в том, чтобы обеспечить такое положение, когда правовой статус участников рынка позволяет им беспрепятственно совершать сделки с деривативами. ЦБА стремился устранить преграды на пути заключения участниками рынков сделок с производными финансовыми инструментами и предоставления обеспечения.

Для этого в проекте ТС рекомендовалось внести изменения в ряд законов, регулирующих деятельность финансовых организаций, в том числе в Закон «О банках и банковской деятельности», Закон «О секьюритизации и ценных бумагах, обеспеченных активами», Закон «О государственных пенсиях», Закон «Об инвестиционных фондах», Закон «О кредитных организациях», Закон «О страховании и страховой деятельности», Закон «О платежных системах и организациях», чтобы дать финансовым организациям возможность совершать сделки с производными финансовыми инструментами. Указанные изменения вступили в силу в ноябре 2016 года.

Денежные инструменты как предметы обеспечения

Предоставление обеспечения имеет важное значение для совершения сделок с производными финансовыми инструментами, заключения договоров репо (обратного выкупа) и служит гарантией возмещения убытков в случае нарушения одной из сторон сделки ее платежных обязательств. Дополнением к генеральному соглашению МАСД об обеспечении заимствований предусматривается создание благоприятных условий для передачи финансового инструмента и его последующего использования либо создания ипотечного залога.

Что касается сделок с таким предметом обеспечения, то в результате реализации проекта ТС в Гражданский кодекс Армении были внесены изменения согласно директиве Европейского союза (ЕС) о механизмах финансового обеспечения. Внесение этих изменений преследовало цель дать возможность контрагентам — участникам Дополнения об обеспечении заимствований обеспечить эффективное соблюдение своих прав, возникших по заключенным договорам обеспечения.

Ликвидационный взаимозачет

Договоренности о взаимозачете широко используются на финансовых рынках в целях управления кредитными рисками контрагентов. Соглашения МАСД предполагают возможность принудительного исполнения концепции взаимозачета, поэтому принципиально важно обеспечить возможность приведения взаимозачетов в принудительном порядке в случае банкротства контрагентов. Ликвидационный взаимозачет представляет собой главнейшее средство смягчения кредитных рисков, связанных с совершением

внебиржевых сделок с деривативами. Здесь речь идет о процедуре прекращения действия договорных обязательств со стороны, нарушившей свои платежные обязательства, и последующем сведении положительных и отрицательных значений возмещаемой стоимости активов в единую чистую сумму кредиторской или дебиторской задолженности.

Главнейшая цель реализации проекта ТС заключалась во введении в правовой оборот положения о защите прав («безопасная гавань»), которое будет продолжать действовать после истечения сроков действия режима моратория и банкротства. Данное положение также позволит обеспечить возможность принудительного исполнения договоренностей о взаимозачете в случае ликвидации, применительно как к коммерческим компаниям, так и к финансовым институтам. Рассмотрение прошла концепция, прописанная в типовом законе МАСД о взаимозачете и принципах Международного института по унификации частного права (УНИДРУА) по применению положений о ликвидационном взаимозачете, и в указанные выше законы были внесены изменения в целях формирования эффективного режима ликвидационного взаимозачета. Важной новеллой в рамках проведенных реформ стало применение нового режима ликвидационного взаимозачета к договорам репо (обратного выкупа) с использованием стандартизированной документации, предусмотренной Глобальным генеральным соглашением по договорам репо (обратного выкупа).

Применимое законодательство

В целях стимулирования деятельности участников рынков с помощью данного проекта ЕБРР в законодательство были внесены изменения, позволяющие местным контрагентам применять иностранное право к заключаемым ими договорам, о чем свидетельствует пример применения генерального соглашения МАСД и дополнений об обеспечении заимствований, ставших типовыми соглашениями в ходе проведения данной реформы. Внесение этих изменений позволило Армении привести свое законодательство в более тесное соответствие с международной практикой, что открывает более привлекательные перспективы для иностранных контрагентов по мере дальнейшего развития рынка капитала страны.

Налогообложение

До проведения реформ в налоговом законодательстве Армении отсутствовали какие-либо специальные правовые нормы, регулирующие режим налогообложения производных финансовых инструментов. Как следствие этого возникали серьезные вопросы по поводу того, можно ли осуществлять налоговые вычеты в отношении платежей, произведенных в результате взаимозачета платежных обязательств, возникших по производным финансовым инструментам. Для устранения неопределенности в этом отношении в проект Налогового кодекса страны были внесены специальные положения.

Данный закон был принят в конце октября 2016 года и уже вступил в силу. В развитие первоначально достигнутого успеха в реализации этого проекта реформ специалисты, курирующие Инициативу по использованию национальных валют и развитию рынков капитала, в настоящее время наладили тесное взаимодействие с Арменией в интересах дальнейшего развития ее рынков капитала и производных финансовых инструментов.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С МАСД

Цель деятельности МАСД, как она прописана в заявлении о ее задачах, заключается в оказании содействия в развитии безопасно и эффективно функционирующих рынков купли-продажи деривативов, что позволит наладить эффективное управление рисками в интересах всех пользователей производных финансовых продуктов. Это заявление МАСД о ее задачах также закладывает основы и стандарты, принятия которых МАСД требует от своих членов как гарантию добросовестной работы участников этого рынка.

ЕБРР и МАСД наладили тесное сотрудничество в интересах стимулирования процессов развития рынков капитала с помощью применения производных финансовых инструментов. Базовое содержание генерального соглашения МАСД создает благоприятные условия для развития рынков и наращивания объемов ликвидности на них благодаря упрощению процессов сопоставления определений понятий в соглашениях, предлагаемых различными контрагентами.

Далее МАСД требует от любого участвующего в этой деятельности рынка обеспечить качественное и добросовестное выполнение его участниками своей работы. Это способствует общему повышению стандартов функционирования рынков капитала, выходя за рамки купли-продажи производных финансовых инструментов.

«Конечная цель этой деятельности ЕБРР заключается в улучшении состояния инвестиционного климата в наших странах операций, с тем чтобы экономика этих стран получила возможности для продвижения в своем развитии, – говорит Яцек Кубас, член группы специалистов Инициативы по использованию национальных валют и развитию рынков капитала. – Производные финансовые инструменты и связанные с их применением реформы позволяют создавать благоприятные условия для продвижения этого переходного процесса. Наша работа в сферах правовой реформы и наращивания потенциала в этой области способствует превращению их в инструмент хеджирования, служит базовым фактором осуществления безопасных и эффективных операций».

1 Cm. no adpecy: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (по состоянию на 13 января 2017 года).

2 Cm. no adpecy: <http://intranet.ebrd.com/ebdnet/depts/lc2/assessments.shtml> (по состоянию на 13 января 2017 года).





ЛЮКСЕМБУРГ ВЫСТУПАЕТ ЗА РЕФОРМИРОВАНИЕ СФЕРЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА



Действующий в рамках Программы правовой реформы (ППР) отдел финансового права занимается вопросами реформирования нормативно-правовой и институциональной сфер в интересах расширения доступа к источникам финансирования, повышения показателей корпоративного управления, обеспечения эффективной реструктуризации долгов и реализации отношений несостоятельности (банкротства), а также связанными с этим тематическими вопросами и проектами. Кроме того, он проводит мероприятия по наращиванию потенциала, позволяющие организациям обеспечивать применение действующих в сфере финансов законов и нормативных актов. Таким образом, данный отдел оказывает поддержку в развитии мощно и эффективно функционирующих финансового и корпоративного секторов в странах инвестиционных операций ЕБРР.

Люксембург является одним из членов — основателей ЕБРР и вносит важный вклад в работу Банка. В 2013–2015 годах Люксембург предоставил 1,14 млн. евро на выполнение специалистами ППР заданий по линии ТС. В 2016 году Люксембург великодушно согласился оказывать поддержку в реализации проектов такого рода в течение еще трех лет.

Пьер Граменья является министром финансов Люксембурга и с мая 2016 по май 2017 года был председателем Совета управляющих ЕБРР, высшего руководящего органа ЕБРР. Мигель Маркес представляет Люксембург в Совете директоров ЕБРР, а Франс Смок ранее занимал должность юриста в отделе финансового права. Они втроем обсуждали ход сотрудничества между Люксембургом и ЕБРР по вопросам улучшения состояния правовой среды, в которой функционирует финансовая система в регионе операций ЕБРР.

«Международное сообщество признало важность расширения возможностей частного сектора с целью привлечения дополнительного финансирования для достижения Целей устойчивого развития — преодоления бедности и защиты нашей планеты».



1



2



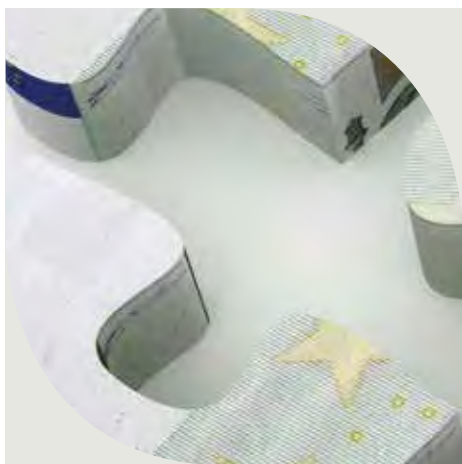
3

1 ПЬЕР ГРАМЕНЬЯ
МИНИСТР ФИНАНСОВ
ЛЮКСЕМБУРГА

2 МИГЕЛЬ МАРКЕС
ЗАМЕСТИТЕЛЬ ДИРЕКТОРА
ДИРЕКЦИЯ ЛЮКСЕМБУРГА
ЕБРР
LuxembourgOffice@ebrd.com

3 ФРАНС СМОК
БЫВШИЙ СОТРУДНИК
ЮРИДИЧЕСКОГО ДЕПАРТАМЕНТА
ДОСТУП К ИСТОЧНИКАМ
ФИНАНСИРОВАНИЯ
ЕБРР

Текст статьи составлен
Майклом Макдоной



Г-н министр, почему Люксембург решил оказать поддержку именно в этой области проведения Банком правовой реформы?

Пьер Граменья: Люксембург, как и ЕБРР, является членом ряда международных финансовых организаций, например, он член Группы Всемирного банка, Международной финансовой корпорации и Азиатского банка развития. Каждая из организаций вносит свой дополнительный вклад в общую деятельность, и мы учитываем это при вынесении решений об адресатах выделяемых нами средств на реализацию проектов ТС. Объем предоставляемых нами донорских средств составляет порядка 1% нашего валового национального дохода (ВНД). Таким образом, мы стали одним из ведущих в мире участников процессов оказания помощи в пересчете ее объемов как доли ВНД.

Мы всегда ведем поиск достойных проектов, позволяющих нам с пользой для дела применять наши средства. Деятельность ЕБРР по продвижению правовой реформы имеет принципиальное значение для становления мощных и стабильно функционирующих рыночных экономик в странах операций ЕБРР. И отдел финансового права накопил уникальный экспертный потенциал в вопросах преодоления нормативно-правовых барьеров, блокирующих доступ к источникам финансирования и процессы развития частного сектора, мешающих созданию в регионе операций ЕБРР благоприятных для предпринимательской деятельности условий.

Международное сообщество признало важность расширения возможностей частного сектора с целью привлечения дополнительного финансирования для достижения Целей устойчивого развития – преодоления бедности и защиты нашей планеты. Это направление деятельности ЕБРР в области правовой реформы нацелено на формирование мощной нормативно-правовой и институциональной базы для совершения финансовых сделок, таким образом, становится жизненно важным вкладом в решение более широких проблем международного развития, стоящих на повестке дня. Именно поэтому, мы с таким энтузиазмом оказывали помощь в реализации проектов ТС в этом направлении, считая, что это дает нам отличную возможность решать большие задачи малыми средствами.

А в чем для Вас интерес в работе со странами Западных Балкан?

Пьер Граменья: Западные Балканы – и здесь мы говорим о тех странах¹ региона, которые не входят в состав ЕС, – это соседи Европейского союза. Поэтому для Люксембурга их процветание и стабильность имеют большое значение. ЕБРР – это та организация, которая имеет оптимальные возможности для ведения деятельности на Западных Балканах, и поэтому у нас достаточно оснований, чтобы поощрять деятельность ЕБРР в этом регионе. Далее, наша поддержка отделу финансового права также позволила профинансировать проекты, реализуемые за пределами Западных Балкан, например, в Таджикистане и Молдове. Это означает, что региональная направленность этой работы не носит эксклюзивного характера.

Когда мы смотрим на Западные Балканы и другие страны, мы думаем о нашем собственном опыте перехода Люксембурга с экономического уклада, основу которого составляли главным образом промышленность и сельское хозяйство, к укладу, в условиях которого большое развитие в нашей стране получила сфера услуг. Мы отдаем себе отчет в важности функционирования мощного финансового сектора в целях развития национальной экономики в целом. Для обеспечения безопасного инвестиционного климата важно иметь мощно развитую нормативно-правовую базу и систему надзора, безукоризненно функционирующие согласно европейским и международным нормам и стандартам.

Известно, что налаживание надлежащего корпоративного управления, эффективно работающих механизмов взыскания долгов и предложение более сложных по своей структуре финансовых услуг типа факторинговых или лизинговых операций, требует времени и сил. Но, в конечном счете, получаемые от этого результаты того стоят. Люксембург хотел бы оказывать помощь другим странам, делясь с ними накопленным нами опытом. Убежден, что они увидят, сколь многого можно добиться в длительной перспективе, воспользовавшись опытом этих преобразований.

Мигель, как возникли партнерские отношения между Люксембургом и отделом финансового права?

Мигель Маркес: Эти партнерские отношения начали складываться в 2012 году, когда представители Люксембурга и специалисты ППР организовали обсуждение возможных форм более тесного взаимодействия друг с другом. Одной из серьезных возникших тогда проблем стала непредсказуемость поступления донорских средств на реализацию проектов ППР. Юристы ЕБРР могли обсуждать реализацию проекта ТС с правительством той или иной страны региона, но не знали, удастся ли им получить донорские средства для выполнения этого задания, а это затрудняло процесс проведения предметных переговоров с официальными лицами из государственных ведомств, особенно по вопросам графиков выполнения такой работы. Их особенно интересовало обсуждение этой проблемы применительно к реализации проектов в сфере финансового права и на Западных Балканах.

Итак, мы обратились к специалистам ППР с просьбой сформировать портфель проектов для их последующей разработки и затем согласовали предоставление средств на оплату этих заданий ТС в течение нескольких лет. Взяв на себя такое многолетнее обязательство, пусть даже и неофициального характера на том этапе, мы вселили в сотрудников отдела финансового права уверенность в том, что на реализацию их проектов в течение следующих трех лет средства найдутся. Достигнутая нами договоренность также имела то преимущество, что позволила облегчить в какой-то степени связанную с согласованием проектов ТС административную нагрузку как на нашу сторону, так и на ЕБРР. Безусловно, выполнение или невыполнение этих заданий обусловлено во многом действием политических факторов в данных странах, но мы, по крайней мере, хотели максимально задействовать имеющиеся у ЕБРР возможности реагировать на просьбы тех правительств, которые готовы взаимодействовать с отделом ППР.

В настоящее время эта система уже хорошо отлажена и работает устраивающим нас образом. После согласования с отделом финансового права портфеля разрабатываемых проектов мы попросили отдел дать нам цифры смет, содержание технических заданий и описания индивидуальных заданий из числа предлагаемых к выполнению. Я обсуждаю эти моменты с моими коллегами в Люксембурге и в пределах одной недели мы можем сказать, готовы ли мы профинансировать данный проект.

С 2013 по 2015 год Люксембург выделил 1,14 млн. евро на выполнение специалистами ППР заданий по ТС, в том числе по проектам реформирования финансового законодательства в странах Западных Балкан и других странах. В 2016 году нами был подписан документ о пополнении направляемых Люксембургом средств в его находящийся в ЕБРР фонд ТС на сумму 6 млн. евро, которую планировалось выплатить тремя траншами по 2 млн. евро в год начиная с прошлого года. Из этой суммы примерно одна треть была выделена отделу финансового права, чтобы он был уверен в наличии у него этих средств финансирования ТС на следующие три года.





Франс, насколько важно для отдела финансового права поддерживать такие партнерские отношения с донором?

Франс Смок: Мы очень благодарны Люксембургу за его давнюю и непрерывную поддержку нашей работы. Налаженные между нами отношения в огромной мере служат для нас факторами ясности и надежности, намного облегчая нам процессы перспективного планирования. Как говорил Мигель, это имеет очень важное значение для ведения нами диалога с государственными ведомствами по вопросам государственной политики, поскольку это означает, что у нас, как мы знаем, имеется сторона, готовая профинансировать обсуждаемые проекты. Мы можем намного быстрее и более гибко вести работу с официальными лицами правительств стран.

Например, в 2016 году мы провели аналитическую оценку препятствий, стоящих на пути продажи неработающих кредитов в Сербии. Это имело очень большое значение для властей в Белграде, которым эту оценку нужно было сделать в ускоренном порядке, поскольку они работали в рамках жестких сроков проведения реформ, согласованных с Международным валютным фондом (МВФ), как условие получения помощи от последнего. Благодаря налаженным нами отличным отношениям с Люксембургом нам удалось реализовать этот проект в очень сжатые сроки, и он получил много похвал в свой адрес.

Какие еще из профинансированных Люксембургом проектов ТС Вы могли бы выделить?

Франс Смок: Здесь заслуживают упоминания многие из них, и поэтому было бы не совсем справедливо выбрать лишь некоторые. Далее, одним из проектов, который имел для меня особое значение, стал пересмотр режима нормативно-правового регулирования ипотечной сферы в Сербии. Реализация проекта способствовала введению в правовой оборот процедуры удовлетворения обеспеченных ипотекой требований во внесудебном порядке, другими словами, дала возможность продавать объекты ипотеки, предоставленные в обеспечение кредитов. Это имеет очень важное значение для банков, работающих в условиях накопления очень больших объемов неработающих кредитов (НРК), что по-прежнему имеет место в Сербии. Я работал над решением проблем с НРК и знаю, насколько по-настоящему трудно продать в Сербии предмет обеспечения во внесудебном порядке, и поэтому реализация данного проекта оказалась как никогда кстати.

Еще одним заметным заданием стал проект по регулированию отношений лизинга в Черногории. Действующее законодательство страны ставит препоны на пути развития рынка лизинговых услуг.

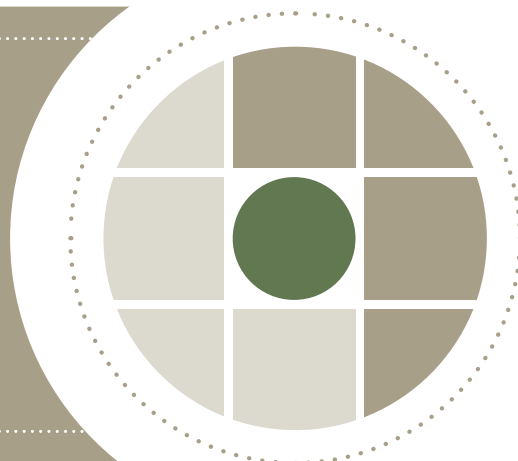
«Мы всегда ведем поиск достойных проектов, позволяющих нам с пользой для дела применять наши средства. Деятельность ЕБРР по продвижению правовой реформы имеет принципиальное значение для становления мощных и стабильно функционирующих рыночных экономик в странах операций ЕБРР».

Лизинг имеет важное значение для малых и средних предприятий (МСП), которые зачастую не располагают достаточными объемами активов для использования их в обеспечение банковских кредитов, и это не позволяет им вкладывать капитал в закупку производственного оборудования или иных активов. Благодаря лизингу МСП могут приобретать оборудование и использовать его в целях создания условий для оборота денежных средств, из которых они могут платить своим арендодателям, повышать объемы получаемых ими доходов и развивать свой бизнес. Как и многие страны в регионе Западных Балкан, Черногория в значительной мере зависит от работы своих МСП, обеспечивающих жизнеспособность экономики страны, и может извлечь огромную пользу из проводимых правовых реформ, позволяющих расширить доступ малого бизнеса к источникам финансирования.

Как я уже говорил, на средства Люксембурга мы реализовали множество других отличных проектов и сформировали обширный портфель находящихся в разработке проектов, рассчитанных на следующие несколько лет. В регионе Западных Балкан сделать предстоит еще немало, особенно в решении проблем с накопившимися в больших объемах НРК и расширением доступа к источникам финансирования, и, как следствие этого, мы ожидаем, что будем по-прежнему очень заняты делами данного региона!

Мигель Маркес: Хотелось бы добавить, что нам очень импонирует инновационный характер проектов отдела финансового права, причем отдельные из финансовых инструментов, которые специалисты отдела пытаются ввести в оборот в данном регионе, известны далеко не всем, даже в Люксембурге! Мы рассматриваем это как одно из ценных проявлений налаженных нами партнерских связей: мы имеем возможность оказывать помощь ЕБРР во внедрении новшеств, которые, если они дадут результаты, можно будет воспроизвести в других странах. Между обеими сторонами налажено очень успешное сотрудничество, и мы привержены цели и далее вести наш постоянно идущий диалог с отделом финансового права, с тем чтобы мы могли откликаться на его нужды и в будущем.

¹ Албания, Босния и Герцеговина, БЮР Македония, Косово, Сербия и Черногория.





УСТРАНЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ПРЕПЯТСТВИЙ НА ПУТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕР БОРЬБЫ С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА В ИОРДАНИИ, МАРОККО И ТУНИСЕ



4 ноября 2016 года вступило в силу Парижское соглашение о борьбе с изменением климата, в силу которого почти 200 подписавших его стран обязались развернуть широкомасштабную борьбу с процессами глобального потепления. В частности, подписавшие его страны договорились удерживать средние уровни повышения температуры в мире в нынешнем веке «намного ниже 2 °C» по сравнению с уровнями ее повышения в доиндустриальный период. Кроме того, они договорились приложить усилия в целях ограничения роста температуры на уровне 1,5 °C, поскольку это позволит в значительной мере снизить негативное влияние изменения климата и связанные с этим риски. Формы участия каждой из стран в осуществлении этого грандиозного совместного предприятия прописаны в ее национально определяемых вкладах (НОВ). В НОВ указываются меры борьбы с изменением климата, которые будут приниматься правительствами отдельных стран после 2020 года¹.

Вместе с тем для реализации НОВ на практике многим из стран мира придется заняться укреплением их нормативно-правовых баз и институциональных режимов в целях стимулирования роста объемов инвестиций в борьбу с изменением климата. Это та область деятельности, в которой специалисты Программы правовой реформы ЕБРР (ППР) могут многое предложить.

Вот уже более десяти лет ЕБРР находится в авангарде борьбы с изменением климата. С 2006 по 2016 год ЕБРР вложил 22 млрд. евро в реализацию проектов, нацеленных на повышение показателей энерго- и ресурсоэффективности субъектов предпринимательской деятельности и домохозяйств, оказание содействия в освоении возобновляемых источников энергии и помощи странам в принятии мер по адаптации к изменению климата. В 2015 году ЕБРР приступил к реализации разработанной им Концепции перехода к «зеленой» экономике (ПЗЭ)², цель которой заключается в дальнейшем наращивании к 2020 году объемов финансирования проектов ЕБРР в области устойчивого развития до уровня 40% годового объема его инвестиций и расширении масштабов их вложения.

ЭКСПЕРТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ЕБРР

В дополнение к инвестиционной деятельности ЕБРР ведет масштабный диалог с государственными органами стран в целях оказания им содействия в принятии мер по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним. Сюда входит проведение в сфере государственной политики и нормативно-правового регулирования реформ, затрагивающих такой широкий круг связанных с климатом тематических проблем, как разработка в Грузии национального плана действий по повышению энергоэффективности, принятие законов о повышении энергоэффективности зданий в Молдове или проведение реформ в отраслях электроэнергетики Болгарии и Таджикистана³.

«С учетом накопленного ЕБРР большого опыта работы по оказанию помощи странам наших операций в вопросах создания нормативно-правовой базы, способствующей повышению показателей энергоэффективности и расширению круга инвестиционных операций в области борьбы с изменением климата, мы располагаем очень хорошими возможностями для разработки инструктивных материалов по адресному проведению правовых и институциональных реформ, которые правительствам стран, возможно, потребуются для проведения в целях выполнения взятых ими обязательств по НОВ», – говорит ведущий юрист ЕБРР Веселина Харалампиева, курирующая работу ППР по климатическим вопросам.

«Вот уже более десяти
лет ЕБРР находится
в авангарде борьбы
с изменением климата».



ВЕСЕЛИНА ХАРАЛАМПИЕВА
ВЕДУЩИЙ ЮРИСТ
ЭНЕРГЕТИКА
ЕБРР
HaralamV@ebrd.com

Текст статьи составлен
Майклом Макдоной*

ОЦЕНКА НОВ

В июле 2016 года специалисты ППР приступили к проведению на средства доноров пилотного проекта по оценке содержания государственной политики, нормативно-правовых и институциональных мер, необходимых для реализации НОВ в трех странах операций ЕБРР: Иордании, Марокко и Тунисе.

В соответствии с Парижским соглашением правительства стран, как ожидается, должны определить и принять ключевые меры по созданию благоприятных условий для разработки и выполнения предусмотренных в их НОВ обязательств по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним, а также финансированию требуемых в этой связи мероприятий. На все стороны указанного соглашения возложено юридическое обязательство отчитываться друг перед другом и общественностью об эффективности проводимых ими мероприятий по соблюдению этих обязательств. Кроме того, каждые пять лет они обязаны обновлять содержание своих НОВ в преддверии расширения с течением времени масштабов поставленных перед ними задач и более активного настроя на их решение.

«Реализация НОВ может потребовать от правительств стран провести пересмотр текущих программных документов и законодательных актов или разработать новые документы и акты, а также обеспечить наращивание их институционально-технического потенциала, – говорит Веселина. – В частности, страны могут, опираясь на свое национальное законодательство, разработать всеобъемлющие обязательства по достижению целей смягчения последствий изменения климата или адаптации к ним, а также принять ряд других мер. В качестве примеров можно привести законы о выбросах загрязнителей, повышении показателей энергоэффективности, развитии энергорынков, землепользовании, управлении водными ресурсами и работе транспорта, а также создание законодательства в сфере финансирования климатических мероприятий.

Если такие реформы будут проведены в ускоренном порядке, они смогут стимулировать процессы привлечения в достаточных объемах инвестиций на финансирование связанных с климатом проектов, с тем чтобы выполнить задачи, поставленные в Парижском соглашении. В качестве принимаемых в глобальных масштабах ответных мер в этой связи проведение мероприятий также понадобится со стороны частного сектора, доноров, многосторонних банков развития и организаций гражданского общества, которые могут потребовать от своих правительств нести ответственность за исполнение взятых ими обязательств в климатической сфере и по мере необходимости выступить за постановку и решение более амбициозных задач».

Помощь в проведении исследования НОВ в Иордании, Марокко и Тунисе была оказана международными и национальными экспертами и практикующими юристами. Цель исследования заключалась в i) выявлении нормативно-правовых, институциональных и отраслевых препятствий на пути достижения странами их целей в области НОВ и ii) использовании сделанных по результатам оценки выводов для обсуждения их с представителями государственных органов в целях разработки и выполнения практических рекомендаций по преодолению и устранению этих препятствий.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В проведенном исследовании содержатся конкретные рекомендации применительно к каждой стране, частным инвесторам, донорам и организациям гражданского общества. В целом в этом исследовании подчеркнута необходимость координированного принятия нормативно-правовых и институциональных мер по вложению капитала в мероприятия по смягчению последствий климатических изменений и адаптации к ним во всех секторах, а также введения требований к прозрачному проведению мониторинговых мероприятий, составления отчетности и осуществления проверок применительно к выбросам углерода. Недостаточная прозрачность в нормативной сфере, например, в отрасли возобновляемой энергетики применительно к вопросам тарифообразования в Тунисе или процесса выдачи лицензий в Иордании, является препятствием на пути разработки проектов по освоению возобновляемых источников энергии или повышению энергоэффективности. Все это усугубляется низкой осведомленностью отечественных и международных инвесторов о наличии соответствующих стимулов в этой области.

Вместе с тем, как показали результаты выполненной оценки, в последние годы проведение масштабных правовых реформ в этих странах создает условия для улучшения инвестиционного климата или уже привело к этому. В частности, в Конституции Туниса 2014 года прописано право граждан на чистую окружающую среду и подчеркивается важность «внесения вклада в обеспечение климатической безопасности»⁴. 30 сентября 2016 года законодатели Туниса приняли новый инвестиционный кодекс, предусматривающий выплату специальных премий за осуществление капиталовложений в «борьбу с загрязнением и охрану окружающей среды»⁵. На результаты применения этого нового закона еще нужно будет посмотреть, хотя некоторые из его недостатков уже были выявлены в ходе проведенной оценки. Правительством Марокко разработана законодательная база для стимулирования процессов вложения частного капитала в освоение возобновляемых источников энергии и учреждены две государственные службы для оказания содействия в реализации проектов по освоению солнечной энергии.

«Вместе с тем, как показали результаты выполненной оценки, в последние годы проведение масштабных правовых реформ в этих странах создает условия для улучшения инвестиционного климата или уже привело к этому».



ВОЗОБНОВЛЯЕМАЯ ЭНЕРГЕТИКА В ИОРДАНИИ

В Иордании повышение цен на энергоносители и недавно внесенные изменения в нормативные акты открыли перед частным сектором более привлекательные перспективы для вложения капитала в производство энергии из возобновляемых источников и повышения показателей энергоэффективности. Для упрощения сложно выстроенного процесса проведения торгов (конкурсов) Законом «О возобновляемой энергетике и повышении энергоэффективности» 2012 года инвесторам разрешается разрабатывать проекты освоения возобновляемых источников энергии и предлагать их правительству страны, вместо того чтобы ждать, когда то или иное государственное ведомство проведет соответствующий тендер. В 2015 году решением Министерства энергетики был осуществлен переход на проведение конкурсных торгов, что вызвало приток весьма привлекательных в инвестиционном плане предложений по разработке новых площадок для освоения солнечной энергии. Согласно новому нормативному акту, хозяйствующим субъектам разрешается заниматься выработкой энергии из возобновляемых источников в районах, расположенных далеко от мест расположения их производственных предприятий, и благодаря передаче этой энергии назад в энергосистему уменьшить путем взаимозачета счет за использованную предприятиями энергию.

Благодаря принятию этих инновационных нормативных актов Иордании удалось пробудить интерес со стороны инвесторов, и она стала одним из ведущих участников рынка возобновляемой энергии в регионе стран Южного и Восточного Средиземноморья. Например, в прошлом году ЕБРР выдал синдицированный кредит одному из дочерних предприятий компании ACWA Power, расположенной в Саудовской Аравии и занимающейся выработкой электроэнергии и опреснением воды, на цели строитель-

«Благодаря принятию этих инновационных нормативных актов Иордании удалось пробудить интерес со стороны инвесторов, и она стала одним из ведущих участников рынка возобновляемой энергии в регионе стран Южного и Восточного Средиземноморья».

ства солнечной электростанции⁶ в городе Эль-Мафрак на севере Иордании. Демонстрируя эти реформы и извлеченные из них уроки, исследование в области НОВ направлено на стимулирование процессов внесения аналогичных нормативно-правовых изменений в соседних странах.

Одним из серьезных в правовом отношении препятствий на пути дальнейшего развития отрасли возобновляемой энергетики в Иордании, однако, является установленный запрет на прямые продажи энергии отечественным или иностранным потребителям частными компаниями, работающими в отрасли возобновляемой энергетики. В проведенной оценке рекомендовалось разрешить частным компаниям совершать между ними сделки купли-продажи электроэнергии, облегчить бремя, связанное с приобретением земельных участков и проведением исследований, повысить уровни ясности и прозрачности административных процедур в целях дальнейшего стимулирования процессов развития возобновляемой энергетики в стране.

ВЫРАБОТКА ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ ЧАСТНЫМИ ЭЛЕКТРОСТАНЦИЯМИ В ТУНИСЕ

В Тунисе монопольное положение в электроэнергетике занимает вертикально интегрированная государственная энергетическая компания STEG⁷. Эти особенности компании в сочетании с широко распространенным мнением о дефиците прозрачности в функционировании системы тарифообразования препятствуют появлению в этой отрасли независимых производителей электроэнергии (НПЭ) и передачи электроэнергии одними частными компаниями другим частным компаниям. Для оказания Тунису помощи в решении поставленных задач по развитию возобновляемой энергетики в проведенной оценке рекомендуется разработать рационально и прозрачно составленные подзаконные акты, в том числе режимы регулирования НПЭ, создать независимый орган регулирования энергетической отрасли Туниса и упростить отношения, связанные с правом собственности на землю. В частности, внедрение эффективного регуляторного надзора позволит предотвратить возникновение в работе компании STEG конфликтов интересов в вопросах подключения частных поставщиков и потребителей электроэнергии из возобновляемых источников к линиям передачи и позволит создать в этой отрасли конкурентную среду.

ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТЬ

В отчете отмечается ограниченность масштабов мониторинга и соблюдения в Иордании нормативных актов в сфере энергоэффективности (ЭЭ), а также нечеткость ссылок на стандарты ЭЭ, прописанные в нормативных актах, регулирующих сферы строительства и инфраструктуры в Тунисе. Более того, строительным компаниям и владельцам объектов недвижимости в Тунисе не хватает знаний о применении новых

строительных и производственных технологий, а также о мерах по повышению уровней ЭЭ. В Иордании инвесторы недостаточно осведомлены об имеющихся финансовых стимулах для создания предприятий, специализирующихся на повышении энергоэффективности.

В проведенной оценке рекомендуется усилить потенциал действующих в Иордании органов регулирования в целях обеспечения мониторинга и соблюдения нормативных актов в сфере ЭЭ, а также введение энергетических паспортов зданий. В Тунисе применение «умных» счетчиков электроэнергии и выставление более информативных счетов за ее потребление в сочетании с отменой не дающих экономического эффекта субсидий могли бы стать стимулами для более бережливого расходования электроэнергии ее потребителями.

НЕХВАТКА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Нехватка водных ресурсов ощущается во всех трех странах – Иордании, Марокко и Тунисе. В ходе анализа содержания нормативно-правовых режимов, действующих в этих трех странах, выявлены недостатки в системах управления водными ресурсами этих стран. Согласно результатам проведенного исследования необходимо устранить препятствия, стоящие на пути привлечения частного сектора к решению проблем эксплуатации инфраструктуры и оказания услуг в областях водоотведения и ирригации, чтобы Марокко смогло достичь в области водоснабжения поставленными им целей по НОВ. Наряду с правовыми реформами, нацеленными на стимулирование рационального водопользования, стране рекомендуется составить планы совершенствования системы управления ее водными ресурсами. Это предусматривает введение конкретно просчитанных квот и гарантированных объемов допустимого водоотбора из источников подземных вод.





Управление водными ресурсами в Тунисе представляет собой острую в политическом плане проблему из-за столкновения позиций сельхозпроизводителей, промышленных предприятий и городских жителей в области спроса на воду. В проведенном исследовании рекомендовалось усилить законодательные гарантии в секторе водоснабжения и активизировать участие потребителей в составлении планов управления водными ресурсами в целях создания более благоприятных условий для участия потребителей в этой деятельности.

МОНИТОРИНГ ПРОЦЕССОВ ВЛОЖЕНИЯ КАПИТАЛА В НИЗКОУГЛЕРОДНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

«В дополнение к элементам адаптации, смягчения последствий и привлечения финансовых средств другими важными элементами процесса выполнения задач по НОБ являются мониторинг, отчетность и проверка, — говорит Веселина. — Это требует от стран внедрения прозрачных систем управления климатом, обеспечивающих отслеживание хода выполнения и результативности программных документов. Такие программные документы станут необходимым сигналом к привлечению финансовых потоков».

Ни в одной из этих трех стран, где проводились пилотные исследования, не налажены эффективно действующие системы мониторинга процессов соблюдения, исполнения и иных аспектов реализации взятых странами международных обязательств. Тем не менее институциональные мероприятия, предусмотренные Парижским соглашением с целью обеспечения прозрачности и исполнения других обязательств в областях мониторинга и отчетности, могут стать подспорьем в исполнении странами взятых ими обязательств в области НОБ.

Согласно результатам проведенной оценки в вопросах создания низкоуглеродных и устойчивых к климатическим изменениям технологий пальму первенства нужно передать частным инвесторам для выработки ими рассчитанного на длительную перспективу подхода к осуществлению инвестиционных операций и принятию решений по снижению связанных с ними рисков. Выступая в роли первопроходцев, инвесторы будут пожинать плоды предоставления им правительствами стран материальных стимулов и не окажутся в числе отстающих в условиях ужесточения нормативов, регулирующих инвестиции в углеродоемкие технологии.

«Институциональные мероприятия, предусмотренные Парижским соглашением с целью обеспечения прозрачности и исполнения других обязательств в областях мониторинга и отчетности, могут стать подспорьем в исполнении странами взятых ими обязательств в области НОБ».



¹ Представленные участниками указанного выше соглашения данные о НОВ различаются своими содержанием и форматом.

² См. по адресу: <http://www.ebrd.com/what-we-do/get.html> (по состоянию на 4 января 2017 года).

³ Дополнительные сведения по этим вопросам см. по адресу: <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform.html> (по состоянию на 18 января 2017 года).

⁴ См. пункт 5 преамбулы и статьи 45 и 102 Конституции Туниса в редакции 2014 года, принятой 26 января 2014 года. Изложение этих обязательств государства по защите и уважению экологических прав, а также по внесению его вклада в обеспечение климатической безопасности закладывает в законодательство Туниса самые мощные, хотя и выраженные в самой общей форме, возможные основы для реализации страной ее НОВ.

⁵ Закон № 2016-71 от 30 сентября 2016 года, статьи 4 и 19.

⁶ См. по адресу: <http://www.ebrd.com/news/2016/ebird-supports-solar-power-in-jordan.html> (по состоянию на 4 января 2017 года).

⁷ См. по адресу: <https://www.steg.com.tn/en/institutionnel/mission.html> (по состоянию на 4 января 2017 года).

⁸ См. по адресу: <http://www.ndcpartnership.org/> (по состоянию на 4 января 2017 года).

⁹ См. по адресу: <http://thecommonwealth.org/> (по состоянию на 4 января 2017 года).

¹⁰ См. по адресу: <http://newsroom.unfccc.int/> (по состоянию на 4 января 2017 года).

¹¹ См. по адресу: <http://www.unep.org/> (по состоянию на 4 января 2017 года).

¹² См. по адресу: <http://www.worldbank.org/en/events/2016/12/05/law-justice-and-development-week-2016> (по состоянию на 4 января 2017 года).

ОКАЗАНИЕ ПОДДЕРЖКИ В ДОСТИЖЕНИИ ЦЕЛЕЙ ПО НОВ

Как отмечается в проведенной оценке, чрезвычайно важное значение может приобрести налаживание международной координации в принятии мер по укреплению политической стабильности в регионе и усилении потенциала этих стран в области проведения на регулярной основе мониторинга, обзоров и проверок соблюдения взятых ими обязательств по борьбе с изменением климата.

Более того, ключевое значение для разработки успешно функционирующего нормативно-правового и институционального режимов имеет привлечение общественности к участию в проведении правовых реформ. Для проведения мероприятий по наращиванию потенциала и тренингов для граждан неплохие возможности имеют организации гражданского общества. Необходимо сформировать специализированные учебные программы по вопросам изменения климата и природоохранной тематике (например, подготовка судей в области ведения судопроизводства по климатической тематике), а в ходе информационных кампаний субъекты хозяйствования должны получать сведения о возможностях инвестирования в низкоуглеродные и устойчивые к климатическим изменениям технологии.

ЕБРР В МАРРАКЕШЕ

На прошедшей под эгидой ООН в Марракеше в ноябре 2016 года конференции по климатической проблематике ЕБРР представил предварительные результаты проведенной им оценки. Как отметила главный юрист ЕБРР Мари-Анн Биркен, «в силу применения новой концепции, выстроенной по принципу снизу вверх, которая легла в основу [Парижского] соглашения, ее внедрение, применение и в конечном итоге успех будут зависеть от работы предусмотренных в национальных законодательствах правоприменительных и связанных с обеспечением развития механизмов».

Важную роль в этом отношении предстоит сыграть и таким многосторонним банкам развития (МБР), как ЕБРР и другим международным институтам. На прошедшей в Марракеше конференции был запущен проект под названием «Партнерство по НОВ»⁸, предусматривающий создание коалиции правительств и международных институтов, ставящих своей целью оказание помощи странам в решении поставленных ими задач в области климата. ЕБРР является одним из членов и учредителем этого Партнерства по НОВ.

ВЫХОДЯ ЗА ПРЕДЕЛЫ ПРОВЕДЕННОЙ ОЦЕНКИ

В декабре 2016 года в круг других проведенных специалистами ППР мероприятий в поддержку борьбы с изменением климата вошло участие в работе состоявшегося в Лондоне семинара, организованного Содружеством Наций⁹ во взаимодействии с секретариатами Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИКООН)¹⁰ и Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП)¹¹. Основное внимание на этом мероприятии было уделено необходимости разработки методических рекомендаций в областях права и изменения климата, которые служили бы руководством для стран по проведению правовых реформ и осуществлению институциональных преобразований, которые требуются для исполнения странами взятых обязательств по НОВ и привлечения необходимых для этого финансовых потоков. ЕБРР представил результаты проведенного им правового анализа нормативно-правовых инструментов для реализации НОВ в Иордании, Марокко и Тунисе.

В ходе проведенной Всемирным банком в Вашингтоне, округ Колумбия, в декабре 2016 года Недели права, юстиции и развития¹² ЕБРР оказал содействие в обсуждении различных подходов, которые государства могут выбрать для реализации НОВ, например, разработать всеобъемлющий нормативно-правовой акт в сфере климата, усилить действующие у них природоохранное законодательство¹³ и обратить особое внимание на законодательные акты, нацеленные на привлечение средств финансирования в приоритетные для этих государств секторы.

«Мы будем обсуждать результаты нашей оценки с официальными лицами Иордании, Марокко и Туниса и стремиться оказывать им поддержку в реализации НОВ, – говорит Веселина. – Проведенную нами оценку можно было бы тиражировать и в других странах операций ЕБРР. Она позволит провести широкомасштабный анализ юридических и институциональных препятствий, стоящих на пути финансирования мероприятий по борьбе с изменением климата, а также откроет возможности для развития низкоуглеродной экономики с помощью принятия четко и прозрачно прописанных нормативных актов. Это создаст условия для значительного увеличения объемов инвестиций ЕБРР и его финансовых партнеров в области борьбы с изменением климата».

¹³ В Парижском соглашении ключевое значение для реализации НОВ имеет сохранность окружающей среды. Например, в статье 7.5 этого соглашения конкретно предусматривается необходимость во внесении по мере целесообразности мероприятий по адаптации в соответствующие программные документы и виды деятельности в социально-экономической и природоохранной сферах, а в статье 6 предусматривается обязанность участников соглашения обеспечивать устойчивый характер процессов развития, сохранность окружающей среды и прозрачность действий при реализации их НОВ.

* Особая благодарность Эпистими Ойконопулу за его помощь в подготовке данной статьи.





УЛУЧШЕНИЕ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА С ПОМОЩЬЮ ИНВЕСТИЦИОННЫХ СОВЕТОВ

В течение последнего десятилетия ЕБРР оказывал содействие странам в создании инвестиционных советов (ИС), служащих площадками для ведения диалога между государственным и частным секторами с участием высокопоставленных сотрудников государственного аппарата стран, представителей деловых ассоциаций и экспертов из международных финансовых организаций (МФО). ИС выступают в роли консультативных органов, ставящих своей целью создать благоприятные условия для ведения диалога между государственными ведомствами и частным сектором, а также позволяют им наладить совместную работу по решению проблем, связанных с состоянием инвестиционного климата, например, проблем улучшения государственного управления и борьбы с коррупцией.



ЕБРР оказывает поддержку в работе секретариатов ИС в Албании, Армении, Грузии, Киргизской Республике, Молдове и Таджикистане, а также в настоящее время работает над созданием аналогичных органов в Болгарии и Боснии и Герцеговине.

ЕБРР разрабатывает организационные структуры и оказывает содействие в создании секретариатов, укомплектованных кадрами экономистов и юристов. Секретариаты готовят годовые планы работы ИС, направляют запросы на проведение совещаний и составляют для них повестки дня, готовят большинство исходных документов исследовательско-аналитического содержания по предложениям о формировании государственной политики, которые обсуждаются и по мере целесообразности утверждаются членами ИС. Кроме того, указанные секретариаты отслеживают ход выполнения государственными ведомствами (министерствами) принятых ИС решений по вопросам государственной политики. Жизненно важный вклад в работу ИС вносят доноры, финансируя деятельность секретариатов ИС.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИС ИГРАЕТ БОЛЬШУЮ РОЛЬ

Как свидетельствуют данные, представленные в годовой отчетности, ИС своей деятельностью действительно способствуют совершенствованию форм диалога между частным сектором и государственными органами. В некоторых случаях ИС помогли странам повысить показатели их деятельности, отражаемые в докладе Всемирного банка Doing Business⁴, в котором приводятся замеры эффективности нормативного регулирования сферы бизнеса. В последние годы ИС оказывали поддержку в создании благоприятных условий для развития предпринимательской деятельности, например, путем совершенствования методов диагностики проблем, связанных с инвестиционным климатом, улучшения форм разработки государственной политики и укрепления позиций реформаторского крыла в государственных аппаратах.

«Как свидетельствуют
данные, представленные
в годовой отчетности,
инвестиционные советы
своей деятельностью
действительно способствуют
совершенствованию
форм диалога между
частным сектором
и государственными
органами».



МИЛИЦА ДЕЛЕВИЧ
ДИРЕКТОР
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ
ЕБРР
DelevicM@ebrd.com

Соавторы: Габриэла Лиотта,
Франклин Стивс
и Анастасия Родина
(государственное управление
и политические вопросы,
ЕБРР)

ИС не подменяют собой те или иные министерства, ведомства или организации. Вместо этого они задействуют накопленный в частном секторе экспертный потенциал для улучшения процессов координации и установления очередности решения задач экономической политики государств, оказания содействия в принятии решений на основании фактических данных. Кроме того, своей работой ИС могут укреплять роль делового сообщества и организаций гражданского общества в вопросах отслеживания показателей эффективности реформ в сфере государственного управления.

Эти советы являются составной частью выстроенного по принципу мозаики комплекса организаций, программных документов и реформаторских инициатив, отражая тот важный урок, который ЕБРР извлек из опыта, накопленного им за долгие годы, а именно: процесс перехода – это не просто становление рынков и частного сектора, но и улучшение качества функционирования государственных и частных организаций, обеспечение хорошей отлаженности процессов их совместной деятельности. В этом плане ИС могут сыграть жизненно важную роль.

ДИАЛОГ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ

В интересах налаживания действительно партнерских отношений правительства стран должны быть готовы прислушиваться к мнению частного сектора, мыслить категориями отдаленного будущего, правильно задавать направления своей государственной политики. Субъекты хозяйствования являются активными партнерами и должны рассматриваться в качестве таковых в борьбе с коррупцией и проведении иных мероприятий по улучшению состояния инвестиционного климата.

Далее, для обеспечения инклюзивного характера экономического роста и предоставления экономических возможностей всем слоям населения необходимо вести консультации с представителями частного сектора по вопросам разработки национальных и конкретно отраслевых планов. Начиная от охраны окружающей среды и кончая здравоохранением, начиная от сельского хозяйства и кончая водо- и энергоснабжением многие направления государственной политики смыкаются с направлениями деятельности частного сектора. Частный и государственный секторы в одинаковой мере пользуются плодами процессов координации работы механизмов по решению этих вопросов. Обеспечение устойчивого взаимодействия между должностными лицами государств и субъектами хозяйствования также способствует укреплению доверия, взаимопонимания и сотрудничества между ними.

ПОДВОДНЫЕ КАМНИ

Стоящая перед ЕБРР задача, помимо обеспечения дальнейшей донорской поддержки и финансовой устойчивости в работе ИС, заключается в переводе налаженного с помощью этих советов диалога в плоскость конкретных и стабильных мер по улучшению состояния инвестиционного климата. Плохая работа ИС может не только приводить к расточительному расходованию времени и ресурсов их участников, но также и обострять проблемы, которые инвестиционные советы стремятся решить.

Например, не обеспечив в достаточной мере прозрачность и широкую базу своего членского состава, ИС рискует превратиться в площадку, на которой власти страны могут читать лекции представителям частного сектора на определенные темы. Как показывает накопленный нами опыт в других странах, при некачественной организации проводимых ИС совещаний они могут опуститься до уровня простой говорильни, что ведет к потере интереса и доверия к ним, укрепляет позиции противников реформ и замедляет темпы проведения реформаторских мероприятий.

Более того, если в ходе реализации таких инициатив не принимаются специальные меры по вовлечению в эту деятельность малых и средних предприятий (МСП) и предприятий из регионов, то большой бизнес или столичные компании могут занять доминирующее положение. А если деятельность инвестиционных советов не скоординирована надлежащим образом с работой действующих организаций и иных механизмов ведения диалога, она может привести к дублированию усилий, что ложится непосильным бременем на ее участников и дезориентирует их.

Тем не менее, если ИС будут учитывать эти риски и решительно стоять на позициях открытости своей деятельности перед общественностью, обеспечивая ее инклюзивный характер и нацеленность на перспективу, они будут готовы сыграть большую роль в развитии предпринимательской деятельности, а также охватить ею более широкие слои общества в странах операций ЕБРР.

Албания

Приступивший к выполнению своих функций в апреле 2015 года Инвестиционный совет Албании работает под председательством министра экономики страны и проводит шесть заседаний в год. Он представляет собой флагманское направление работы, выполняемой в настоящее время ЕБРР в рамках меморандума о взаимопонимании, подписанного с Албанией в 2014 году по вопросам инвестиционного климата и надлежащего государственного управления. В состав ИС входят





руководители деловых ассоциаций и торговых палат, директивных органов (например, министры и руководители государственных ведомств), а также высокопоставленные представители Европейского союза (ЕС), ЕБРР и Группы Всемирного банка.

На сегодня ИС Албании уже провел восемь заседаний. Из 45 изданных им рекомендаций полностью выполнены семь, частично выполнены 12 и по-прежнему находятся на рассмотрении 10 рекомендаций. Большинство из уже выполненных рекомендаций касаются мер упрощения порядка налогообложения и решения налоговых споров и нашли свое отражение в самых последних на сегодня изменениях, принятых парламентом страны в ноябре 2016 года для внесения в Закон «О процедурах налогообложения». К числу других уже выполненных рекомендаций относятся изменения, внесенные в порядок проведения консультаций с общественностью (общественных слушаний) по разработке законопроектов. Работа секретариата ИС Албании финансируется средствами Итальянского фонда сотрудничества, действующего в ЕБРР, и средствами, выделяемыми по линии Центрально-Европейской инициативы.

Армения

Действующий в Армении ИС – известный под названием Бюро по поддержке бизнеса (БПБ) – был создан с помощью ЕБРР в 2008 году. Но в течение первых нескольких лет его деятельности БПБ испытывало трудности с разработкой четко сформулированного мандата и форм деятельности, и его позиции по вопросам инвестиционного климата в Армении были несколько шаткими. В этой связи в 2011 году ЕБРР активизировал свое взаимодействие с властями и деловым сообществом

Армении и добился того, чтобы для БПБ было задано четкое направление его операционной деятельности, которое остается таковым и сегодня. БПБ занимает уникальное место среди ИС, которым ЕБРР оказывает поддержку в плане обслуживания двух различных площадок: Совета по развитию МСП и Совета по координации инспекционных реформ (СКИР), которые оба работают под председательством премьер-министра страны.

БПБ выполняет функции секретариата Совета по развитию МСП и является главной специализированной структурой, лежащей в основе работы Совета. Кроме того, БПБ принимает участие в работе вспомогательного подразделения СКИР, в состав которого входит Отдел инспекционных реформ Министерства экономики и два специалиста из Международной финансовой корпорации (МФК). В рамках работы этого профильного подразделения БПБ главным образом занимается предоставлением экспертных заключений по юридической проблематике, связанной с предложениями о реформировании инспекционных служб. Сюда входит разработка законопроектов (например, нового Закона «Об инспекциях», который был принят Национальным собранием Армении в 2015 году). Среди недавних достижений в этой области было создание нового Инспекционного органа по надзору за функционированием рынков, устав и иные учредительные документы которого были составлены сотрудниками БПБ. Решение о создании этого нового органа было принято правительством на одном из заседаний СКИР. Работа БПБ финансируется средствами Специального фонда акционеров ЕБРР (СФА).

Молдова

Создание при премьер-министре Молдовы Экономического совета (далее именуется Инвестиционным советом или ИС) было инициировано при поддержке ЕБРР в начале 2013 года в рамках реализации Инициативы ЕБРР по оказанию поддержки странам на начальном этапе перехода (Инициатива СНЭП), а сам Экономический совет начал функционировать в конце 2013 года.

Эффект и результативность работы ИС Молдовы характеризовались разными показателями в последние три года, поскольку политическая нестабильность и слабость органов управления экономикой страны приводили к частой смене премьера Молдовы (за последние годы в стране сменилось четыре премьер-министра и два действующих премьер-министра). ИС пользовался мощной поддержкой со стороны бывшего премьер-министра страны Юрие Лянкэ, а к числу заметных достижений за этот период времени можно отнести резкое повышение уровня раскрытия информации о конечных выгодоприобретающих (бенефициарных) собственниках компаний и принятие значительных мер по устранению бюрократических препон на пути развития внешней торговли.

В частности, был опубликован список фамилий и имен бенефициарных собственников примерно 200 тыс. компаний Молдовы, за что решительно выступал ИС. Достижение Молдовой только этого положительного результата позволило ей подняться на третье место в мировом Индексе открытых данных о компаниях² после Дании и Соединенного Королевства.

Вместе с тем другие премьер-министры страны занимали свои должности в течение меньших сроков времени и мало участвовали в работе ИС. В 2016 году действующий премьер-министр Павел Филип придавал большое значение работе этого совета. Еще предстоит убедиться, позволит ли сложившаяся в стране политическая ситуация обеспечить достаточную степень стабильности работы ИС, с тем чтобы он вновь мог добиваться конкретных результатов по улучшению состояния инвестиционного климата. Работа секретариата ЕС финансируется средствами Фонда надлежащего государственного управления Соединенного Королевства.

Грузия

Совет инвесторов Грузии (СИ) был создан в 2015 году силами ЕБРР и правительства Грузии, после того как стало очевидно, что ряд недавно проведенных реформ еще не доведен полностью до конца и что в инвестиционный климат страны по-прежнему требуется внести другие изменения. Далее, должностными лицами страны на уровне государственной политики принимались по разным проблемам решения, которые носили для частного сектора спорный характер и не обсуждались в достаточной степени на общественных слушаниях, в результате чего они вызывали недовольство среди инвесторов. СИ стремился оказать поддержку в ведении конструктивного диалога между правительством страны и частным сектором по этим вопросам.

СИ Грузии работает под председательством премьер-министра страны и в его состав входят представители правительства, ЕБРР, других МФО и пяти известных деловых ассоциаций. Благодаря работе его секретариата СИ удалось завоевать признание государственных служащих, субъектов хозяйствования и доноров. В своей работе СИ готовил рекомендации по внесению изменений в Закон «Об обеспечительных мерах», оказывал помощь Налоговой службе в оценке регулирующего эффекта от выполнения директивы ЕС о налоге на добавленную стоимость (НДС), а также принимал участие в судебной реформе. В ходе этой деятельности СИ сформировал рабочую группу, занимающуюся вопросами обеспечения независимости, добросовестности и надежности функционирования судебной системы страны. Работа секретариата СИ Грузии финансируется средствами Фонда надлежащего государственного управления Соединенного Королевства.

Киргизская Республика

ЕБРР оказал помощь Киргизской Республике в создании в 2008 году Инвестиционного совета (ИС) и с тех пор оказывает поддержку в работе его секретариата. Недавно Банком была проведена внутренняя оценка деятельности ИС и его секретариата с участием заинтересованных сторон (то есть деловых ассоциаций, других представителей частного сектора, МФО, доноров и правительства Киргизской Республики). Все они сошлись на том, что ИС играет важную и в условиях страны уникальную роль, выступая рупором частного сектора и обладая возможностями поднимать злободневные

«Предоставляя бизнесу рупор для высказывания мнений
и расширяя возможности контроля со стороны общественности,
инвестиционные советы могут внести свой важный вклад в эти процессы».

проблемы на самый высокий политический уровень, принимать конкретные меры по улучшению состояния инвестиционного климата страны.

В рамках своей работы по углублению диалога между государственным и частным секторами секретариат ИС недавно приступил к созданию сети региональных ИС и назначил для этого сотрудника по связям с парламентом. К числу заслуживающих внимание результатов работы секретариата ИС относится разработка нового законопроекта о лицензировании и выдаче разрешительных документов, который прошел согласование в Инвестиционном совете. В 2015 году парламентом Киргизской Республики было принято решение о реформировании системы проведения налоговых проверок с учетом оценки рисков, что было предложено ИС. Проведение этих реформ позволяет значительно снизить число налоговых проверок, которым ежегодно подвергаются субъекты хозяйствования, и устраняет возможности для проведения необоснованных проверок. Работа секретариата ИС финансируется средствами СФА.

ТАДЖИКИСТАН

ЕБРР оказывал помощь ИС и его секретариату в Таджикистане со времени основания этой организации в 2007 году. ИС Таджикистана отличается от других поддерживаемых Банком ИС тем, что он является единственным ИС, во главе которого стоит президент (четыре из пяти других ИС работают под руководством премьер-министров и один – под руководством министра экономики). Учитывая жестко централизованный характер деятельности правительства Таджикистана, это считается одним из важных показателей высокого статуса ИС и имеющегося у него потенциала по ведению диалога по вопросам реформирования инвестиционного климата.

Позиционирование секретариата ИС непосредственно при правительстве Таджикистана, однако, отрицательно сказалось на его восприятии деловым сообществом страны как независимого органа и ослабило доверие к ИС в плане его готовности и возможности выступать от имени частного сектора.

Несмотря на эти сдерживающие факторы системного характера, секретариат ИС внес свой вклад в разработку широкого ряда законодательных реформ и обеспечил

мониторинг хода их проведения. Секретариат ЕС отвечает за подготовку плана действий правительства по вопросам улучшения показателей Таджикистана в докладе Всемирного банка Doing Business. Согласно данным этого доклада³ издания 2017 года, Таджикистан укрепил свой рейтинг на два пункта, резко усилив его в категории «уплата налогов» на 33 пункта по сравнению с прошлым годом. Работа секретариата финансируется средствами СФА.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На протяжении первых 25 лет своего существования ЕБРР убедился в том, что правительства стран, прислушивающиеся к проблемам частного сектора и реагирующие на них, имеют больше возможностей для разработки обоснованных планов приоритизации своих задач и практически осуществимых реформ. Предоставляя бизнесу рупор для высказывания мнений и расширяя возможности контроля со стороны общественности, ИС могут внести свой важный вклад в эти процессы.

ИС способствуют укреплению государственного и корпоративного управления, повышению качества рекомендаций, получаемых правительствами от частного сектора, ведению деятельности по отстаиванию прав и интересов с опорой на фактические данные. Вместе с тем это происходит только в тех случаях, когда указанные площадки сохраняют свой прозрачный, независимый и инклюзивный характер, который ЕБРР стремится укрепить путем участия в этих процессах.

- ¹ См. по адресу: <http://www.doingbusiness.org/> (по состоянию на 20 декабря 2016 года).
- ² См. по адресу: <http://registries.opencorporates.com> (по состоянию на 20 декабря 2016 года).
- ³ См. по адресу: <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf> (по состоянию на 20 декабря 2016 года).





МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ, РЕГУЛИРУЮЩЕМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫЕ ПАРТНЕРСТВА И КОНЦЕССИИ



ЕБРР провел ряд оценок состояния законодательства, регулирующего государственно-частные партнерства (ГЧП) и концессии в странах операций ЕБРР, причем последнюю он провел в 2011 году¹. В ходе этих оценок были выявлены сильные и слабые стороны того или иного режима регулирования применительно к сфере действия и эффективности применения соответствующих законов. В них освещаются недостатки нормативно-правового регулирования путем сравнения действующих в регионе законов с современными международно признанными стандартами правового регулирования вопросов частного финансирования инфраструктурных проектов.

Самую последнюю оценку нормативно-правовых режимов регулирования ГЧП/концессий ЕБРР начал проводить в 2016 году и закончит в 2017 году. В настоящей статье, написанной на основе предварительных результатов данной оценки, рассматриваются восемь тенденций, привлекающих повышенное внимание законодателей, которые занимаются подготовкой законопроектов в области ГЧП/концессий, и не отраженных в Руководстве ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников (Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов)². В некоторых случаях авторы статьи высказывают свое мнение относительно целесообразности проработки этих тем в ходе правовых реформ в регионе операций ЕБРР.



1



2

1

АЛЕКСЕЙ ЗВЕРЕВ
КОНЦЕССИИ И
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫЕ
ПАРТНЕРСТВА
ЕБРР
ZverevA@ebrd.com

2

БРУНО ДЕ КАЗАЛЕ
ДОКТОР ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,
ПОЧЕТНЫЙ ЧЛЕН ПАРИЖСКОЙ
КОЛЛЕГИИ АДВОКАТОВ,
ЧЛЕН ДЕЛОВОГО
КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА
МЕЖДУНАРОДНОГО ЦЕНТРА
ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА
В СФЕРЕ ГЧП ПРИ ЕЭК ООН

ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

В данном разделе рассматривается тенденция к проведению более детальных подготовительных исследований, являющихся обязательными при реализации проектов в областях ГЧП и концессий.

Например, во Франции закон, регулирующий инициативы по привлечению частного капитала для целей финансирования (ЧКФ), требует дополнительно к проведению подготовительного исследования провести аналитическую оценку финансовой состоятельности (рентабельности) проекта на протяжении всего его жизненного цикла. Кроме того, законом требуется проведение исследования по устойчивости бюджетного обеспечения проекта с согласованием его с министерством финансов до начала проработки самого проекта ЧКФ. Это вызвано тем обстоятельством, что договоры (контракты) о привлечении ЧКФ связаны с выделением средств напрямую из государственных бюджетов, главным образом в форме фиксированных сумм ассигнований в течение длительного периода времени, при отсутствии коммерческих рисков и делегирования оказываемых государством услуг. Таким образом, они подвергают государственных заказчиков финансовым рискам в иной форме по сравнению с рисками финансирования традиционных концессионных договоров и обосновывают необходимость в проведении отдельного исследования по вопросам финансовой устойчивости таких мероприятий.

При заключении концессионных договоров и договоров на строительство, эксплуатацию и передачу (договоры СЭП) в их традиционных формах основную ответственность за финансовые показатели реализации проекта несут концессионер и его кредиторы. Однако в случае дефолта концессионера и досрочного расторжения заключенного договора государственный заказчик несет финансовые убытки. Они могут стать результатом исполнения выданных государственных гарантий (например, относительно минимальных показателей интенсивности дорожного движения или получаемых доходов, или эффективности деятельности другого государственного органа) либо стоимости покупки государством неамортизированных активов по реализуемому проекту.

Как оговаривается в статье 7 Модельного закона о публично-частном партнерстве для государств – участников СНГ³ (Модельный закон СНГ), все проекты ГЧП должны готовиться на основе предварительных финансово-экономических расчетов, позволяющих оценить их рациональность и эффективность с определением оптимальной формы для их успешной реализации. Требование о подготовке финансово-экономического обоснования для проектов ГЧП предусмотрено в статье 9 Модельного закона.

СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОЦЕНКА СООТНОШЕНИЯ ЦЕНЫ И КАЧЕСТВА

В процессе рассмотрения государственным заказчиком перспектив реализации того или иного проекта ГЧП в рамках его подготовки заказчику нужно провести сравнительные исследования. Они позволяют ему определить, является ли создание такого ГЧП наиболее приемлемым методом производства госзакупок для данного предприятия или услуги. Одной из важных составляющих проводимых заказчиком сравнительных исследований является оценка того, обеспечит ли реализация предлагаемого проекта надлежащее соотношение цены и качества.

Реализация того или иного проекта ГЧП считается обеспечивающей искомое соотношение цены и качества, если на него затрачено меньше средств, чем на наиболее оптимальный и реально выполнимый альтернативный проект такого рода в государственном секторе (зачастую это гипотетический вариант рассматриваемого проекта) по оказанию таких же (или очень похожих) услуг. Этот альтернативный проект в государственном секторе часто именуется как «сопоставимый проект государственного сектора» (СПГС)⁴. Определение понятия «соотношение цены и качества» прописано во многих из недавно принятых законов в области ГЧП в основном в таких странах с прецедентным правом, как Гана или Тимор-Леште (Восточный Тимор).

Вместе с тем расчеты соотношения цены и качества могут оказаться чрезвычайно трудоемкими, дорогостоящими и требующими много времени, причем не в полной мере объективными. В этой связи рекомендуется подходить к решению данного вопроса с позиций прагматизма.

КРИТЕРИИ ФОРМЫ СОБСТВЕННОСТИ

Вместо того чтобы подчеркнуть традиционно сложившиеся различия между договорами ЧКФ, оплачиваемыми из государственного бюджета, и концессионными договорами, оплачиваемыми деньгами пользователей, в новом российском законе о ГЧП предусмотрены критерии определения формы собственности. В данном законе проект ГЧП определяется как разрешающий возникновение права частной собственности на конкретный объект инфраструктуры. В отличие от ГЧП концессии предусматривают государственную собственность на объекты инфраструктуры.

Согласно данному критерию определения форм собственности в состав концессий, таким образом, включаются традиционные формы концессии, а также некоторые иные формы договорных отношений (например, СЭП), в силу которых по завершении производства работ их результаты становятся государственной собственностью и остаются в ней. Применительно к ГЧП объект инфраструктуры может остаться в частных руках, хотя и не в обязательном порядке.

В Модельном законе СНГ предусмотрено требование о передаче объекта в собственность государства по окончании срока его эксплуатации в рамках проекта в тех случаях, когда объемы государственного финансирования такого проекта превышают объемы финансирования его частным партнером. Аналогичные положения существуют в законодательствах целого ряда стран СНГ.

«Вместе с тем расчеты соотношения цены и качества могут оказаться чрезвычайно трудоемкими, дорогостоящими и требующими много времени, причем не в полной мере объективными».



ПРЕДЛОЖЕНИЯ, ВНЕСЕННЫЕ В ИНИЦИАТИВНОМ ПОРЯДКЕ

Политически деликатные моменты, связанные с внесением предложений в инициативном порядке (то есть частных предложений), могут вызвать мощную волну протестов против принятия закона о ГЧП. В отдельных случаях критики предлагаемого закона считают, что он в недостаточной мере отвечает интересам продвижения частных инноваций, необходимых для развития той или иной страны. В других случаях противники законопроекта утверждают, что его принятие даст необоснованные преимущества представителю частного сектора, вносящему свое предложение в инициативном порядке. Они считают, что это может толкнуть частные компании на путь подкупа чиновников, чтобы выиграть конкурсы на чрезмерно выгодные для них контракты.

В последнее время в законодательной сфере наметилась следующая общая тенденция: государственный партнер рассматривает внесенное в инициативном порядке предложение и, если принимается решение сохранить данный проект для его реализации в форме ГЧП по итогам подготовленного на средства частного партнера технико-экономического обоснования, приступает к организации обычного конкурса (тендера). Внесшей такое предложение стороне предлагается принять участие в данном конкурсе, если она отвечает установленным квалификационным требованиям, и она может получить небольшую денежную компенсацию в случае присуждения данного контракта другому участнику конкурса.

На организованном ЮНСИТРАЛ в 2014 году⁵ коллоквиуме в Вене была достигнута договоренность о том, что данный вопрос, освещенный в Руководстве ЮНСИТРАЛ для

законодательных органов, следует рассмотреть повторно в свете высказанных озабоченностей по поводу наличия коррупционной составляющей в процедуре рассмотрения предложений, внесенных в инициативном порядке.

Положения о частных предложениях прописаны в Модельном законе СНГ, новом законе РФ о ГЧП и в последних поправках к российскому законодательству о концессиях, а также в большинстве других недавно принятых законов о ГЧП и концессиях.

В Сенегале одна из главных причин принятия в 2014 году⁶ нового закона о СЭП заключалась в необходимости обновления положения закона о рассмотрении частных предложений. Этот закон, наверное, самый либеральный из законов в сфере ГЧП в отношении таких предложений, поскольку, как считается, ранее действовавшее в стране законодательство ставило препятствия на пути притока крупных объемов инвестиций из стран Персидского залива. Новый закон открывает перед инициатором таких предложений больше перспектив, например, в форме возможности провести прямые переговоры при определенных обстоятельствах или подать окончательную заявку в тех случаях, когда инициатор предложения не предлагает наилучшие условия.

Еще один вопрос для рассмотрения законодателями касается того, в какой мере частные предложения соответствуют общему политическому курсу того или иного государства в области развития страны. В законодательстве о ГЧП необходимо найти баланс между стимулированием частнопредпринимательской и инновационной деятельности и защитой государства от чрезмерных финансовых рисков, при этом обеспечивая

также, чтобы частные предложения не превращались в средства обхода конкурсных (тендерных) процедур, позволяющих удовлетворить выявленные потребности той или иной страны.

КОНКУРЕНТНЫЙ ДИАЛОГ

Проведение конкурентного диалога (переговоров) может оказаться очень полезным способом обсуждения сложных контрактов, требующих привлечения узкоспециализированных технических или финансовых экспертов, которыми не располагают государственные заказчики или которых они не могут привлечь в качестве консультантов. Вместе с тем это сопряжено с проведением параллельных переговоров, что чревато серьезными рисками в плане обеспечения прозрачности и честной конкурентной борьбы в ходе таких переговоров. Такой переговорный процесс может также создать условия для сговора, если государственный заказчик не владеет в полной мере методикой проведения конкурсов.

В принятой в 2004 году Директиве ЕС о производстве закупок проведение конкурентного диалога разрешалось только при заключении контрактов особой сложности (статья 29)⁷. Но из самых последних принятых в 2014 году директив ЕС о производстве закупок⁸ проведение конкурентного диалога разрешается в более широком диапазоне обстоятельств. К этим обстоятельствам относятся отсутствие легкодоступных альтернативных решений, необходимость в принятии инновационных решений или отсутствие у государственного заказчика возможностей для разработки достаточно точно сформулированных технических спецификаций.

Содержание Модельного закона СНГ имеет более ограничительный уклон и, как представляется, предусматривает наиболее оптимальное решение этого вопроса по крайней мере для стран с развивающейся экономикой. В этом законе говорится следующее:

«В случае реализации особо сложных проектов публично-частного партнерства, обуславливающих объективную невозможность самостоятельного определения публичным субъектом наиболее эффективных технических, юридических и финансовых форм реализации проекта, в целях определения наиболее выгодной формы реализации проекта допускается проведение конкурентного диалога с частными лицами».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПРЯМЫХ ДОГОВОРОВ

В большинстве случаев закрытие финансовой сделки по проекту ГЧП требует заключения одного или нескольких прямых договоров между государством, кредиторами и гарантами, а также с основными подрядчиками и операторами проекта. Заключение прямого договора позволяет кредиторам согласовать с гарантом принятие – на случай ненадлежащего исполнения концессионером своих обязательств – мер по защите интересов кредиторов и государства. Кроме того, таким договором предусматривается замена концессионера, ненадлежащим образом исполняющего свои обязательства, и продолжение процесса предоставления государственных услуг.

В Модельном законе СНГ содержится 16 ссылок на прямые соглашения. Это свидетельствует об их значимости как средства создания благоприятных условий для закрытия финансовой сделки по проекту ГЧП. Включение положений о прямых договорах в тот или иной закон о ГЧП может сэкономить много времени, которое участники проекта в противном случае могли бы потратить на обсуждение этого вопроса, что большинство кредиторов считает потенциальным препятствием на пути заключения проектного соглашения.

СРЕДСТВА ФИНАНСИРОВАНИЯ ГЧП

В ряде недавно принятых законов о ГЧП⁹ содержится требование о создании фонда для целей финансирования подготовительной работы по проекту, проведения оценок или подготовки технико-экономических обоснований и процесса выбора победителей конкурсов. На выделяемые на эти цели средства государственные заказчики в странах с развивающимися рынками могут привлечь внештатных консультантов до заключения договоров о ГЧП с частными партнерами, которые зачастую лучше знают технологии и методы проектного финансирования. Внешняя помощь такого рода становится важным вкладом в мероприятия по наращиванию потенциала государственных заказчиков.

В порядке оказания помощи государственным органам в вопросах разработки схем и содержания проектов ГЧП ЕБРР в 2014 году запустил Программу (механизм) финансирования работ по подготовке инфраструктурных проектов¹⁰. Аналогичные фонды уже созданы или

¹ См. по адресу: <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/ppp-concessions/sector-assessment.html> (по состоянию на 17 января 2017 года).

² См. по адресу: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/uncitral-legislative-guide-privately-financed-infrastructure-projects> (по состоянию на 17 января 2017 года).

³ См. по адресу: <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/ppp-concessions.html> (по состоянию на 17 января 2017).

⁴ См. по адресу: www.eib.org/epec/g2g/index.htm – (Руководство 1) (по состоянию на 17 января 2017 года).

⁵ См. по адресу: <http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/colloquia/public-private-partnerships-2014.html> (по состоянию на 17 января 2017 года).

⁶ Закон по СЭП №05/2014 от 10 февраля 2014 года.

⁷ См. по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32004L0018> (по состоянию на 17 января 2017 года).

«В настоящий момент ведутся обсуждения и тестирование на практике ряда других идей и концепций, по мере того как все больше и больше стран испытывают тягу к проведению экспериментов с созданием ГЧП».

находятся в процессе создания другими международными финансовыми организациями (МФО), в том числе Азиатским банком развития (АзБР) и Группой Всемирного банка.

Для устранения необходимости в получении множества государственных гарантий, многолетних бюджетных ассигнований или специальных разрешений согласно законодательству о бюджете создаются гарантийные фонды, например такие фонды созданы в Бразилии. Они также могут способствовать экономии проектных издержек и ограничению объемов финансовых обязательств государства.

Средства инвестиционных фондов в сфере ГЧП позволяют заполнить временные или структурные финансовые бреши. Например, законопроектом Ганы в сфере ГЧП предусматривается создание схемы оказания поддержки для устранения дефицита рентабельности при реализации проектов, которые являются экономически прибыльными, но в финансовом отношении нежизнеспособными.

НА ПЕРВОМ МЕСТЕ ЛЮДИ

Правительства должны произвести расчеты, чтобы определить, перевешивают ли потенциально негативные последствия реализации проекта ГЧП для общества или состояния окружающей среды потенциальные выгоды от его реализации, а также рассмотреть пути смягчения всех отрицательных последствий его реализации. Социально-экономические и природоохранные последствия реализации проектов учтены в текстах ряда новых законов в сфере ГЧП, например, в законах Ганы или Восточного Тимора, которыми предусматривается

расширение масштабов участия заинтересованных сторон в решении этих проблем в целях повышения уровня устойчивости структуры и процесса выполнения контракта о создании ГЧП.

Кроме того, в Модельном законе СНГ подчеркивается необходимость привлекать граждан начиная с этапа выбора поданных заявок (например, методом опроса представителей общественности) и заканчивая этапом реализации проекта (путем регулярного проведения для этого мероприятий по обмену информацией и применения эффективных процедур работы с жалобами).

МФО, в том числе ЕБРР и Всемирный банк, а также иные кредитные организации требуют соблюдения строгих природоохранных и социальных норм и финансируют в сфере ГЧП или концессий только те проекты, по которым проводилась оценка их воздействия на окружающую среду¹¹.

В прошлом году по линии Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) в Бангкоке и Женеве были организованы семинары-практикумы на тему «Для ГЧП люди на первом месте» и опубликованы руководства по ГЧП, содержащие новые критерии определения «пользы для людей»¹².

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Со времени своего возникновения, примерно в 1990 году, рынок в сфере создания ГЧП демонстрирует довольно стремительную динамику своего развития. Как следствие этого продолжаются процессы эволюции государственной политики, методов подготовки и осуществления проектов в сфере ГЧП. Тенденции, ставшие предметом рассмотрения в настоящей статье, — это всего лишь некоторые из наиболее интересных особенностей и договорных форм, оказавшихся в последнее время в центре внимания. В настоящий момент ведутся обсуждения и тестирование на практике ряда других идей и концепций, по мере того как все больше и больше стран испытывают тягу к проведению экспериментов с созданием ГЧП. Авторы настоящей статьи внимательно отслеживают ход различных экспериментов в нормативной и формировании тенденций в законодательной сферах, причем некоторые из них могут стать предметом будущей статьи.

⁸ См. по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32014L0024> (по состоянию на 17 января 2017 года).

⁹ В качестве примеров можно привести регулирующие сферу ГЧП законы Вьетнама, Индии и Таиланда и законопроект Ганы в этой сфере.

¹⁰ См. по адресу: <http://www.ebrd.com/news/2014/ebd-launches-infrastructure-project-preparation-facility.html> (по состоянию на 17 января 2017 года).

¹¹ В своей деятельности Всемирный банк и Международная финансовая корпорация (МФК) соблюдают положения руководств МФК в областях охраны окружающей среды, здравоохранения и техники безопасности. Свод природоохранных стандартов ЕБРР размещен на веб-сайте ЕБРР: <http://www.ebrd.com/who-weare/our-values/environmental-and-social-policy.html>.

¹² См. по адресу: <http://www.unece.org/info/media/news/economic-cooperation-and-integration/2016/putting-people-first-in-ppps-for-sustainable-development/doc.html> (по состоянию на 17 января 2017 года).



Список сокращений

БВСА	регион Ближнего Востока и Северной Африки	НОВ	национально определяемый вклад
ВБ	Всемирный банк	НРК	неработающий кредит
ВТО	Всемирная торговая организация	ООН	Организация Объединенных Наций
ВЭФ	Всемирный экономический форум	ОПР	отдел правовой реформы
ГО	гражданское общество	ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ГЧП	государственно-частное партнерство	ПГ	парниковый газ
ДКЭ	департамент по корпоративной и деловой этике ВБ	ПЗЭ	Переход к зеленой экономике
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития	ППР	Программа правовой реформы
ЕС	Европейский союз	ПЭСМ	план экологических и социальных мероприятий
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии	СВПРО	Соглашение о взаимном признании решений об отстранении
ИС	инвестиционный совет	СИ	Совет инвесторов
МАСД	Международная ассоциация свопов и деривативов	СЭП	строительство, эксплуатация и передача
МБР	многосторонний банк развития	ТС	техническое сотрудничество
МВФ	Международный валютный фонд	ЦУР	Цели устойчивого развития
МСП	малые и средние предприятия	ЭД	экономический департамент ЕБРР
МФК	Международная финансовая корпорация	ЮВС	Южное и Восточное Средиземноморье
МФО	международная финансовая организация		

ОТДЕЛ ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ ЕБРР

Мишель Нуссбаумер
Директор

Елена Мадир
Главный правовед, сектор финансового права

Кэтрин Бридж-Золлер
Ведущий правовед, несостоятельность
и реструктуризация долгов

Джиан-Пьеро Чинья
Старший правовед, корпоративное управление

Пол Моффатт
Старший правовед, ИКТ и природные ресурсы

Элиза Невядомска
Старший правовед, государственные закупки

Ким О'Салливан
Старший правовед, приведение договоров в
принудительное исполнение

Алексей Зверев
Старший правовед, концессии и ГЧП

Веселина Харалампиева
Ведущий правовед, энергетика

Павле Дюрич
Правовед, корпоративное управление

Ольга Кройтор
Правовед, государственные закупки и приведение
договоров в принудительное исполнение

Милот Ахма
Ассоциат

Ирина Елисеева
Ассоциат

НОВОЕ В ОБЛАСТИ ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ

Информацию о новых веяниях в законодательстве
стран инвестиционных операций ЕБРР см. на сайте
ЕБРР по адресу: www.ebrd.com/law

ЖУРНАЛ «ПРАВО НА ЭТАПЕ ПЕРЕХОДА»

Журнал «Право на этапе перехода» публикуется весной
каждого года. Выходит на английском и русском языках по
адресу: <http://www.ebrd.com/news/publications/newsletters>

Главный юрист ЕБРР
Мари-Анн Биркен

Главный редактор журнала
Мишель Нуссбаумер

Составитель и редактор статей
Майкл Макдона

Редактор-основатель журнала
Джерард Сандерс

Техническое обеспечение
Ойя Осман

Подготовка к печати
Дермот Дорли, Джейн Росс, Кристофер Бут,
Наташа Трелоар

Оформление и печать
Гаель Аллиот, Даниэл Келли, Юлия Алексеева

Перевод на русский язык
Евгений Тихомиров

Редактор русского перевода
Ирина Елисеева

Корректор русского перевода
Наталья Бинерт

Техническое обеспечение перевода
Галина Каспарова

Координатор перевода
Наталья Бинерт

© Европейский банк реконструкции и развития, 2017 год

Все права охраняются. Запрещается полное или частичное
воспроизведение или передача настоящего издания в любом виде
или любыми средствами, включая фотокопирование или любую
электронную форму, без письменного разрешения правообладателя.
Такое письменное разрешение необходимо получить и для введения
настоящего издания полностью или частично в какую бы то ни было
систему хранения информации.

Отпечатано в Англии в типографии Park Communications, осуществляющей
экологическую программу утилизации отходов и макулатуры.

Журнал «Право на этапе перехода» отпечатан на бумаге Galerie Satin,
содержащей 15% вторичного и 85% первичного волокна, полученного
из древесины возобновляемых лесов, сертифицированных Лесным
попечительским советом FSC®.

Использованная в настоящем продукте целлюлоза отбелена
с помощью бесхлорной технологии. Типографские краски изготовлены
на основе растительных масел и экологически безвредны. Обложка
отпечатана на бумаге Galerie Satin.

Типография Park Communications сертифицирована по системе EMAS,
а ее система экологического менеджмента имеет сертификат
соответствия по ISO 14001.

Номер заказа 770, журнал «Право на этапе перехода», 2017 год
(тираж на русском языке – 1000 экз.). ISSN 1683-9161

Фотографии

Hemera Technologies/Thinkstock стр. 1
ЕБРР/Анна Александрова стр. 22
fuchs-photography/iStockphoto стр. 2
shansekala/iStockphoto стр. 2
VM/iStockphoto стр. 4
Balakleyrb/iStockphoto стр. 6
Тамара Володина/iStockphoto стр. 8
VvoeVale/iStockphoto стр. 10, 12
Pinkypills/iStockphoto стр. 11
alexsl/iStockphoto стр. 14, 56, 57, 58
tupungato/iStockphoto стр. 16
borchee/iStockphoto стр. 19
Livi Sova/Agerepres Foto стр. 20
Yangphoto/iStockphoto стр. 23
PeopleImages/iStockphoto стр. 25
Yuliya Kryzhevska/iStockphoto стр. 26
iStockphoto стр. 27
triloks/iStockphoto стр. 29

mediaphotos/iStockphoto стр. 33, 36
DNY59/iStockphoto стр. 34
flyfloor/iStockphoto стр. 39
nadla/iStockphoto стр. 41
Широносов/iStockphoto стр. 43
Алексей Казнадей стр. 44, 45, 46, 47
Ryhor Bruyeu/iStockphoto стр. 47
sebastian-julian/iStockphoto стр. 49
ЕБРР/Dermot Doorly стр. 54, 63, 65
mphillips007/iStockphoto стр. 60
VanderWolf-Images/iStockphoto стр. 64
ЕБРР/Susan Braun стр. 66
HAKINMHAN/iStockphoto стр. 68
A-Digit/iStockphoto стр. 70
Portra/iStockphoto стр. 71
Drazen_/iStockphoto стр. 74
Rootstocks/iStockphoto стр. 77





Европейский банк реконструкции и развития
One Exchange Square, London EC2A 2JN, Соединенное Королевство
Тел.: +44 20 7338 6000 Факс: +44 20 7338 6100
С заявками на публикации обращаться: pubsdesk@ebrd.com

www.ebrd.com/law

Журнал ЕБРР «Право на этапе перехода» предназначен для правительств, международных организаций, практикующих юристов и других лиц, занимающихся вопросами продвижения реформ в областях коммерческого и финансового права в странах Центральной и Восточной Европы, Центральной Азии, Западных Балкан, Южного и Восточного Средиземноморья.

Журнал «Право на этапе перехода» издается юридическим департаментом ЕБРР на английском и русском языках. Его редакторы положительно расценивают направление им идей, материалов и писем, но при этом не берут на себя никакой ответственности в связи с ними. Просьба присылать материалы на имя Michel Nussbaumer по его почтовому адресу: Office of the General Counsel, EBRD, One Exchange Square, London EC2A 2JN, United Kingdom или по электронному адресу: nussbaum@ebrd.com

Содержание журнала «Право на этапе перехода» охраняется авторским правом и отражает мнения авторов статей, которые могут не совпадать с мнениями организаций, в которых работают данные авторы, юридических фирм, редакторов, юридического департамента ЕБРР или ЕБРР в целом. Содержание статей нельзя рассматривать в качестве юридических рекомендаций.



**Европейский банк
реконструкции и развития**