

Концепция
экономического развития
Украины
на 2008-2015 гг.
ФОНД «ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

Предварительная версия для обсуждения
9 апреля 2008

Оглавление

| | |
|---|----|
| Вступление | 3 |
| Обзор необходимых Украине экономических преобразований | 4 |
| Базовые элементы рыночной экономики | 8 |
| Совершенствование среды для бизнеса | 30 |
| Развитие секторов – локомотивов роста | 53 |

В настоящем документе изложена позиция Фонда «Эффективное управление» по направлениям, принципам и задачам экономических реформ Украины на 2008–2015 гг. Документ будет служить основой для обсуждения со всеми заинтересованными сторонами и последующей доработки комплексной концепции экономических реформ, необходимых для достижения главной цели – заметного улучшения жизни каждого гражданина Украины.

ВСТУПЛЕНИЕ

В последние годы в Украине наблюдается стабильное улучшение экономической ситуации: быстрыми темпами растет ВВП, повышаются реальные доходы населения, снижен уровень государственного долга, кредитный рейтинг страны достиг инвестиционного уровня.

Вместе с тем, заметен и ряд тревожных симптомов: уровень инфляции выходит из-под контроля, дефицит пенсионного бюджета принял хронический характер, а уровень производительности труда остается в пять раз ниже, чем в наиболее развитых странах. Рост стоимости факторов производства – удорожание энергоносителей и рост заработной платы, ухудшающаяся демографическая ситуация и изношенные основные фонды могут уже в ближайшие годы существенно снизить конкурентоспособность украинской экономики. Чтобы сохранить конкурентоспособность и набранные темпы экономического роста, необходимо существенно повысить общую производительность экономики.

Росту производительности препятствует огромное число нерешенных проблем переходного периода. Не закончено формирование базовых рынков – земли, труда и капитала. Инфраструктура изношена, а инвестиции в ее обновление все еще недостаточны. Высокая доля государственной собственности не способствует повышению эффективности экономики и стимулирует развитие коррупции. Обременительная налоговая система, устаревшее хозяйственное законодательство, слабость судебной системы отпугивают иностранных инвесторов и мешают развиваться местным компаниям. Всеобщая коррупция уже давно стала частью системы и воспринимается большинством населения как неизбежность. Значительные риски несут в себе высокая энергозависимость и низкая энергоэффективность украинской экономики. Социально-демографические проблемы могут сказаться на производительности и конкурентоспособности уже в ближайшие годы. Так, сокращение трудоспособного населения вкупе с продолжающимся оттоком кадров за рубеж уже привели к дефициту кадров в растущих отраслях, и в перспективе эта проблема только усилится. Система образования не отвечает потребностям быстро растущей экономики не только по количеству выпускников каждой специальности, но и по качеству образования.

Решение задачи обеспечения устойчивого экономического роста потребует устранения этих барьеров. Каждая из проблем в отдельности требует нескольких, а в целом ряде случаев многих лет систематической работы.

Разнообразие, масштаб и число барьеров требуют от государства и общества создания единой комплексной и взаимоувязанной программы реформ, которая не может ограничиваться рамками циклов предвыборных кампаний. Ключевым фактором успеха программы будет являться последовательность в реализации основных преобразований и обеспечение их преемственности при смене состава правительства.

Предлагаемая Фондом Концепция представляет комплексную программу реформ, необходимых Украине в среднесрочной перспективе для того, чтобы заложить фундамент устойчивого экономического роста. Концепция направлена именно на экономический рост, повышение благосостояния всего населения и обеспечение достаточного количества ресурсов для решения социальных проблем. С нашей точки зрения, роль государства должна заключаться, во-первых, в том, чтобы создать условия для роста «общего пирога» украинской экономики, а во-вторых, в том, чтобы обеспечить эффективную социальную защиту и развитие населения, перераспределяя этот «пирог». Данная Концепция предлагает программу для решения первой части этой задачи – роста «пирога». При решении же второй части этой задачи необходимо ориентироваться не на закрепление существующей ситуации, а на поиск мер, позволяющих широким слоям населения лучше адаптироваться к новой экономической реальности. Необходимо также сделать программы поддержки действенными и целевыми, направив их на действительно нуждающихся и одновременно увеличивая размер помощи.

При разработке Концепции Фонд стремился интегрировать все лучшее из существующих наработок украинских научных центров, институтов, международных организаций развития, а также учесть опыт реформ в других странах. Фонд приносит благодарность всем, кто помог в разработке Концепции и чьи материалы были использованы при ее создании.

ОБЗОР НЕОБХОДИМЫХ УКРАИНЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Цель описанных в Концепции экономических преобразований – обеспечить устойчивый экономический рост как единственное средство стабильного повышения благосостояния населения. В свою очередь, единственным средством достижения устойчивого экономического роста для Украины может быть только повышение производительности экономики. В Концепции также предусмотрены условия для приоритетного развития отраслей с более высокой добавленной стоимостью, что снизит риск зависимости от сырьевых рынков. Реализация мероприятий концепции создаст условия для роста благосостояния населения, появления массового среднего класса, а также обеспечит государству возможность проводить активную социальную политику.

В соответствии с результатами анализа и группировкой существующих проблем украинской экономики, Концепция экономических реформ предусматривает

действия по трем направлениям: 1) обеспечение базовых элементов рыночной экономики, 2) создание режима наибольшего благоприятствования для развития бизнеса и 3) развитие отдельных отраслей, структурно важных для экономики.

Главной функцией государства по отношению к бизнесу является создание фундаментальных предпосылок для экономического роста – таких базовых элементов рыночной экономики, как эффективная внешнеторговая политика, макроэкономическая политика, эффективные рынки факторов производства, инфраструктура и ресурсы. Без должного внимания и срочных действий проблемы этих областей могут стать главными сдерживающими факторами развития уже в среднесрочной перспективе. В частности, значительный риск для экономики создает изношенность транспортной и энергетической инфраструктуры. Государство должно создать условия для инвестиций в инфраструктуру, достаточных для обеспечения быстрого роста экономики. Социально-демографические проблемы уже привели к дефициту кадров в отдельных регионах и отраслях; этот дефицит будет усиливаться. Государство должно обеспечить возможности для переквалификации, получения качественного образования, а также мобильности. Это не только смягчит проблемы для экономики, но и даст людям возможности быстрее адаптироваться при изменениях ситуации на рынке труда, позволит быстрее сформировать уверенный в себе и самостоятельный средний класс. Таким образом, очевидно, что именно базовые предпосылки определяют масштаб и устойчивость экономических достижений Украины.

Вторым важным направлением реформ должно стать совершенствование среды ведения бизнеса. Это направление состоит из двух важных взаимодополняющих задач: улучшение условий развития бизнеса в целом и обеспечение равных условий конкуренции. Благоприятная среда позволит увеличить приток инвестиций и передового международного опыта, повышая тем самым эффективность экономики. Справедливые условия конкуренции создадут необходимые для повышения эффективности стимулы.

Задача создания благоприятной среды потребует усовершенствования налоговой политики, хозяйственного законодательства, обеспечения защиты прав инвесторов, улучшения работы судебной системы, снижения административных барьеров. Задача обеспечения равных условий конкуренции потребует, кроме того, повышения эффективности управления естественными монополиями, сокращения объемов теневой экономики в результате снижения налогового бремени и улучшения администрирования, усиления законодательных и институциональных инструментов защиты экономической конкуренции.

Третьим важным направлением реформ станет развитие отраслей, структурно важных для украинской экономики, и отраслей, способных стать локомотивами роста. Опыт Восточной Европы и развивающихся стран свидетельствует о том, что важный вклад в развитие экономики вносит опережающий рост розничной торговли и строительства. Обе эти отрасли обеспечивают естественное развитие множества смежных с ними отраслей. Кроме того, в этих двух отраслях, а также

в агропромышленном секторе занята большая часть трудоспособного населения Украины, а производительность труда в них очень низка. Повышение их эффективности способно высвободить значительное количество трудовых ресурсов, необходимых для других растущих секторов экономики. Финансовый сектор обеспечивает «денежную инфраструктуру» экономики. Наконец, долгосрочное развитие экономики потребует создания условий для постоянного внедрения инноваций и развития новых инновационных секторов.

Основой отраслевой политики должно стать неукоснительное соблюдение принципа устранения характерных для отрасли препятствий росту, создаваемых нормами государственного регулирования и порядком их применения. Отраслевая политика должна осуществляться без прямого государственного вмешательства, способного ослабить конкуренцию или исказить рыночный характер развития отрасли, поставив под угрозу ее долгосрочную устойчивость и конкурентоспособность. Основной целью отраслевой политики станет создание максимально конкурентной среды и приток в Украину передового мирового опыта ведения бизнеса и передовых технологий. Использование мер активного стимулирования роста отраслей должно быть очень осторожным и может понадобиться только для новых, зарождающихся высокотехнологичных отраслей или временной поддержки некоторых перспективных отраслей до достижения ими необходимой критической массы.

Опыт других стран, проводивших масштабные экономические преобразования, показывает, что для успеха необходимо не допустить распыления ресурсов и не пытаться сделать все и сразу. Поэтапное проведение реформ позволяет на каждом этапе сконцентрировать силы на наиболее важных направлениях. Предлагаемые направления преобразований разбиты на три этапа (см. иллюстрацию) в соответствии с их значимостью для экономического роста в среднесрочной перспективе, а также с учетом сложности и необходимых сроков реализации.



Конечная цель реформ – повышение благосостояния граждан Украины, предполагающее, в частности, формирование многочисленного успешного среднего класса.

Заявленные в Концепции цели и задачи беспрецедентны по масштабу. Однако пример других стран показывает, что успешная реализация комплексных программ развития вполне реальна при слаженной работе всех ветвей власти и общественном контроле за ходом реформ. Преобразования такого масштаба удались тем странам, где в условиях демократии граждане, власть и политики чувствовали общую ответственность за достижение единых целей. Фонд будет способствовать реализации программы экономического развития в Украине, взаимодействуя для этого с органами власти всех уровней, а также организуя общественную дискуссию вокруг необходимых направлений преобразований.

Концепция экономических реформ Украины – это призыв к экономическому росту и реальной работе по повышению благосостояния граждан страны.

БАЗОВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Рынки земли и недвижимости

Рынки земли и недвижимости в Украине находятся на начальной стадии развития. На покупку/продажу земли сельскохозяйственного назначения введен мораторий, а на рынке земли не с/х назначения и на рынке недвижимости в силу неразвитости есть значительный дефицит предложения (по данным европейской ассоциации бизнеса, разрыв между спросом и предложением по некоторым категориям недвижимости доходит до 90%). По данным Мирового банка¹, Украина занимает 138 место из 178 стран по сложности процесса регистрации сделок с недвижимым имуществом: процесс занимает 93 дня, включает 10 процедур и стоит 3,3% от стоимости имущества. Для сравнения: в России этот процесс занимает 52 дня, включает 6 процедур и стоит 0,3% от стоимости недвижимого имущества (схожие с Россией характеристики в Молдове и Казахстане), в Швеции процесс занимает 2 дня и включает 1 процедуру.

Развитие рынков земли и недвижимости критично для развития многих других отраслей, таких как строительство, сельское хозяйство, розничная торговля и услуги, туризм, а также позволяет значительно снизить возможности для коррупции, уменьшить расходы бизнеса, способствует развитию справедливой конкуренции. Кроме того, формирование рынка земли и недвижимости позволит вовлечь дополнительные ресурсы в экономический оборот, позволит облегчить доступ сельскохозяйственных и других предприятий к кредитным ресурсам. Формирование рынка земли повысит уверенность инвесторов, так как снизит их риски на ведение бизнеса в Украине.

Основные проблемы в области рынка земли и недвижимости в Украине:

- отсутствие единого национального реестра прав собственности на землю и недвижимое имущество и их ограничений
В Украине права собственности на недвижимость регистрируются, и документы хранятся в БТИ на уровне города и села. Права собственности на землю регистрируются, и документы хранятся на уровне местных советов (сельских и городских рад). Для фискальных целей используется унифицированный земельный кадастр, который фиксирует характеристики земли, стоимость и факт использования земли конкретным собственником, но не является регистром, удостоверяющим право собственности.
Все регистры – не унифицированы, не централизованы и не переведены в электронный формат, что создает проблему коллизий прав собственности, увеличивает длительность, сложность и стоимость процесса регистрации прав собственности и открывает поле для коррупции.

¹ Doing Business 2008, World Bank

- длительный, запутанный и дорогой процесс передачи (продажи) прав на землю и недвижимое имущество и их регистрации
- отсутствие свободной продажи земли с/х назначения
- ограничения на покупку земли не с/х назначения вне территории населенных пунктов под застройку, а также на целевое использование земли не с/х назначения на территории населенных пунктов для отдельных категорий юридических лиц (например, юридических лиц, акционерами которых являются иностранные юридические или физические лица, украинским представительствам иностранных компаний)
- сложные и непрозрачные процедуры смены целевого использования и назначения земли
- сложные и непрозрачные процедуры смены категории недвижимости (жилая/не жилая)
- незаконченный процесс размежевания территорий государственной и коммунальной собственности
- сложный и непрозрачный порядок продажи земли и недвижимости, принадлежащей центральной власти и муниципальной власти различных уровней

Основной целью в данной области будет обеспечение свободного оборота на рынке земли и недвижимости и обеспечение гарантий прав собственности. Одной из задач в рамках достижения данной цели должно стать обеспечение ликвидности рынка земли и недвижимости и уменьшение к 2010 году срока регистрации прав собственности на недвижимое имущество до 40-50 дней, количества необходимых процедур до 6, и стоимости всего процесса до менее, чем 1% от стоимости недвижимого имущества (уровень России, Молдовы). В течение 2008 – 2009 г.г. необходимо создать единый реестр прав на недвижимое имущество, закончить размежевание земель государственной и коммунальной собственности и в 2009 году отменить все ограничения на продажу земли с/х и не с/х назначения.

Первоочередным действием в области земли и недвижимости будет создание единого реестра прав на землю и недвижимое имущество. Реестр должен быть составлен в электронной форме, вся информация должна быть общедоступна. На эту работу необходимо выделить достаточные людские, денежные и технические ресурсы, и закончить его создание в 2008-2009 гг.

Для упрощения и ускорения процедуры передачи (продажи) прав на недвижимое имущество и землю и их регистрации необходимо внедрить принцип “одного окна” в обслуживании клиентов в едином органе, регистрирующем сделки с землей и недвижимым имуществом и перевести процедуру в электронный формат.

Одновременно с формированием единого национального реестра прав на недвижимое имущество, необходимо разработать и принять следующие поправки в Земельный кодекс:

- разрешить покупку земли не с/х назначения, как на территории, так и вне территории населенных пунктов, под застройку и любое целевое использование юридическим лицам, зарегистрированным в Украине, акционерами которых являются иностранные юридические и физические лица, включая украинские представительства иностранных компаний
- снять мораторий на продажу/покупку земли с/х назначения (за исключением участков земли и земли под объектами в пользовании предприятий стратегического назначения – оборона, ядерная энергетика) для всех категорий граждан и юридических лиц, в том числе иностранных. Нет оснований опасаться прихода иностранных компаний в Украину. Появление иностранных компаний на рынках Украины наоборот, будет способствовать повышению качества услуг и производительности ресурсов за счет прихода в страну лучшей мировой практики и усиления конкуренции

Необходимо упростить и ускорить процедуру смены целевого использования и назначения земли и категории недвижимости, и гарантировать неизбирательность процесса. Необходимо принять четкие и прозрачные критерии (в том числе, исчерпывающий список документов), при наличии которых ответственный госорган обязан принять решение о смене целевого использования земли в рамках данного назначения, отдельный список критериев, наличие которых обязывает ответственный госорган сменить назначение земли, и отдельный список критериев, наличие которых обязывает ответственный госорган сменить категорию недвижимости.

До конца 2009 года необходимо закончить размежевание территорий государственной и коммунальной собственности.

Следует упростить и унифицировать порядок продажи государственных и коммунальных участков земли и недвижимости, принадлежащей центральной и муниципальной власти (областного, городского, районного и других уровней), и обеспечить равный доступ всем заинтересованным. Одним из возможных и наиболее прозрачных методов продажи муниципальной земли и недвижимости могут быть открытые аукционы. Необходимо разработать и одобрить унифицированную процедуру проведения тендеров и аукционов на землю.

Приоритетом в области рынка земли и недвижимости будет создание в течение 2008–2009 гг. единого национального реестра прав собственности на землю и недвижимое имущество, завершение процесса размежевания территорий государственной и коммунальной собственности, а в 2009 году – снятие всех ограничений на продажу земли с/х и не с/х назначения.

Торговая политика

В 2007 году Украина осуществляла торговые операции с 199 странами, а внешнеторговый оборот страны составил около 97% от ВВП (для сравнения в России – около 44%). Высокая степень открытости украинской экономики усиливает важность развития торговых отношений с соседними странами, дальнейшей либерализации импорта и улучшения доступа экспортеров на зарубежные рынки.

Дальнейшая интеграция в международную торговлю требует снижения тарифных и, в особенности, нетарифных ограничений и упрощения таможенных процедур. Согласно отчету Всемирного банка «Doing business 2008», количество документов, необходимое для импорта товаров в Украину, в 2 раза, а количество времени, которое занимает процедура импорта, в 4 раза больше, чем в среднем в странах ОЭСР. Другим аспектом проблемы является взяточничество на таможне и контрабанда.

По-прежнему ограничен доступ ряда украинских товаров на рынки США и ЕС из-за действующих антидемпинговых мер. Так, США облагает горячекатаный плоский прокат антидемпинговой пошлиной в размере 90,33%; ЕС – нитрат аммония в размере 29,26-33,25 евро за тонну.

Основной целью внешнеторговой политики Украины должно быть обеспечение для экспортных отраслей благоприятных условий доступа на рынки стран – торговых партнеров. Этого можно добиться только путем продолжения интеграции украинской экономики в глобальную торговую систему с сопутствующим открытием внутреннего рынка.

Достижение этих целей потребует от Украины выполнения трех задач:

1. Расширение сотрудничества с ЕС (создание зон свободной торговли (ЗСТ) и реализация Плана действий «Украина-ЕС»);
2. Определение оптимального формата торговых отношений со странами СНГ (в первую очередь с Российской Федерацией);
3. Завершение процесса присоединения к ВТО

Важными задачами украинской внешнеторговой политики остается развитие торговых отношений с ЕС и СНГ не только в рамках ВТО, но и на региональном уровне. Экономика этих регионов разнонаправлено зависит от сырьевых цен, поэтому одновременная либерализация торговых отношений с ними позволила бы Украине диверсифицировать риск циклического снижения спроса на украинский экспорт на одном из этих рынков сбыта.

Приоритетом внешнеторговой политики в среднесрочной перспективе должно стать создание ЗСТ с ЕС, переговоры по которой уже начались. ЗСТ затронет

преимущественно вопросы нетарифных ограничений в сферах движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы². Это усложняет задачу переговорной группы, поскольку в Украине эти вопросы до сих пор так подробно не рассматривались. Для выработки позиции Украины на переговорах необходимо привлечь представителей бизнеса и бизнес-ассоциаций, чтобы промоделировать влияние тех или иных решений на экономику страны в целом. Приоритеты в переговорах могут быть определены с учетом влияния мер на торговлю, сложности согласования позиций и сложности внедрения.

Безусловно, должна продолжаться работа по реализации Плана действий «Украина-ЕС», предусматривающего такие меры стратегического партнерства, как упрощение процедуры прохождения таможи и сотрудничество таможенных органов, снижение технических барьеров торговли, повышение прозрачности государственных закупок и т.д.

Вместе с тем, страны СНГ, в первую очередь Россия, являются не менее важными торговыми партнерами для Украины. Поскольку многие соглашения в СНГ существуют лишь номинально, требуется оценить их жизнеспособность и необходимость и определить формат торгово-экономического сотрудничества с этими странами. Как показал опыт Единого экономического пространства, которое фактически не функционирует, сложно увязать интересы многих стран СНГ в едином соглашении, поэтому целесообразно развивать внешнюю торговлю со странами СНГ на двусторонней основе. Нужно стремиться к сохранению режима свободной торговли со странами СНГ, в первую очередь с Россией, по возможности расширять сферу его применения и устранять нетарифные ограничения в торговле.

В результате присоединения к ВТО основные экспортные отрасли (металлургическая, химическая) получают больший доступ к рынкам своих торговых партнеров, в том числе за счет использования механизмов ВТО по разрешению споров. В отраслях, ориентированных на внутренний рынок, не ожидается значительного снижения объемов производства, поскольку средневзвешенная ставка таможенного тарифа (около 6% для промышленной продукции) после присоединения снизится незначительно. Поэтому специальные меры защиты отраслей, вероятно, не потребуются. Тем не менее, в отдельных сегментах, в особенности пищевой промышленности и сельского хозяйства, возможны существенные сокращения персонала, вызванные необходимостью повышения эффективности производства³. Поэтому рабочей группой по присоединению к ВТО должен быть проведен анализ по таким секторам и предложены меры по поддержке перемещения рабочей силы.

² Доступ на рынок услуг, гармонизация стандартов, таможенные процедуры, процедуры сертификации продукции, политика конкуренции, государственные закупки и субсидии, инвестиционный режим (в том числе, покупка земли), экологические стандарты, интеллектуальная собственность и др.

³ По данным Института экономических исследований и политических консультаций

В долгосрочной перспективе присоединение к ВТО ставит перед Украиной новые задачи. В частности, это защита отечественных производителей и потребителей на внутреннем рынке от проявлений недобросовестной конкуренции и обеспечение отечественных производителей информацией по вопросам торговой политики ВТО. Торгово-промышленные палаты и бизнес-ассоциации должны обеспечивать постоянный обмен информацией между государственными службами и бизнесом.

Первым шагом в реализации поставленных задач должна стать ратификация соглашения о присоединении к ВТО не позднее 4 июля. Также должны быть определены национальные цели в развитии регионального сотрудничества с ЕС и странами СНГ. По направлениям сотрудничества, уже согласованным с торговыми партнерами (например, в Плане действий «Украина-ЕС»), необходимо своевременно выполнять принятые обязательства.

Макро-стабильность

Макроэкономическая стабильность является важной составляющей благоприятного делового климата. Например, высокая инфляция увеличивает риски и издержки долгосрочного планирования, повышает эффективную налоговую нагрузку на предприятия, а низкий кредитный рейтинг страны – косвенный индикатор недостаточной политической и экономической стабильности – увеличивает стоимость привлекаемого капитала и затрудняет привлечение стратегических инвесторов.

Макроэкономическая ситуация в Украине неоднозначна. С одной стороны, в последние годы снижен уровень государственного долга⁴, достигнут умеренный бюджетный дефицит,⁵ повысился кредитный рейтинг страны. С другой стороны, инфляция по состоянию на февраль 2008 года достигла 22% в годовом выражении⁶, а меры по ее контролю до сих пор сводились к административному контролю цен на ряд товаров. Увеличение темпов инфляции обусловлено целым рядом факторов спроса и предложения. Наряду с внешними факторами, например, ростом мировых цен на энергоносители и продовольственные товары, на украинский индекс цен существенно влияет ряд внутренних факторов, находящихся в сфере влияния государственной политики. Наибольшее влияние на инфляцию оказывают три фактора: во-первых, увеличение денежной массы при отсутствии стерилизации притока капитала в условиях фиксированного обменного курса и ослабленной бюджетной политики⁷, во-вторых, увеличение стоимости импорта, вызванное снижением курса гривны, привязанном к курсу

⁴ В период с 1999 по 2006 год государственный долг снизился с 64% до 15% ВВП (для сравнения, т.н. «Маастрихтские критерии» требуют от государств ЕС удерживать государственный долг ниже 60% ВВП).

⁵ В период 2000-2006 общий дефицит бюджета в среднем не превышал 1% (для сравнения, «Маастрихтские критерии» требуют от государств ЕС удерживать дефицит на уровне не выше 3%, обеспечивая его сбалансированность в среднесрочной перспективе)

⁶ Fitch Rating Agency

⁷ Правительство прогнозирует в 2008 году дефицит бюджета на уровне 1,5% ВВП по сравнению с уровнем 0,5% ВВП в 2007 году

доллара, и, в-третьих, низкий рост производительности труда, особенно, в государственном секторе экономики, искаженном большим числом нереструктурированных естественных монополий.

Ситуацию осложняет тот факт, что некоторые рычаги монетарной политики, например, кредитная ставка, потеряли свою эффективность в условиях столь высокого уровня инфляции и доступности кредитных ресурсов за рубежом.

Озабоченность вызывает недостаточная институциональная независимость Национального Банка Украины⁸, в частности слабая законодательная защищенность председателя НБУ от политического давления, возможность прямого влияния политических органов власти на кредитно-денежную политику НБУ через членов Совета НБУ, недостаточная финансовая независимость НБУ.

В этих условиях снижение инфляции является одинаково срочной и трудной задачей государственной политики. Целью координированной политики контроля инфляции может стать ее последовательное снижение до стабильного уровня около 10% к 2012 году и 5-7% к 2015 году.

Это потребует применения существующих и внедрения новых инструментов фискальной и монетарной политики. Обеспечить устойчивое снижение инфляции следует с помощью следующих мер :

- присвоение полной институциональной независимости Национальному банку Украины и полноценное внедрение инструментов монетарной политики;
- повышение фискальной дисциплины и инвестиционной составляющей бюджетной политики;
- введение плавающего валютного курса гривны, в пределах определенного коридора;
- внедрение более эффективного регулирования рисков агрессивного потребительского кредитования банковским сектором;
- повышение производительности труда путем дерегулирования наименее эффективных отраслей, например, сельского хозяйства, реформирования естественных монополий и приватизации.

Необходимо принять новый закон о Национальном банке Украины, который гарантировал бы ему свободу действий независимо от влияния органов власти и лоббирующих структур. Основной задачей НБУ в рамках его полномочий должно стать обеспечение стабильности цен. Укрепить независимость НБУ можно, например, за счет увеличения срока полномочий председателя и членов Правления НБУ и повышения степени их защищенности от необоснованного

⁸Отчет аналитического центра ООН «Независимость, подотчетность и прозрачность центрального банка: случай Украины».

снятия с должности⁹. Новый закон также должен запретить им заниматься политикой, быть членами парламента или членами правительства. Механизм распределения прибыли центробанка должен гарантировать его финансовую независимость.

Повышение фискальной дисциплины должно обеспечить снижение уровня государственных расходов, которые превышают 43% ВВП – чрезмерное для текущей стадии развития Украины значение¹⁰, особенно учитывая искаженную в сторону краткосрочного потребления структуру¹¹. В этой ситуации, необходимо значительно снизить темпы роста объемов трансфертов, одновременно увеличивая инвестиционную составляющую бюджета.

Для снижения относительных объемов трансфертов в долгосрочной перспективе необходимо доработать и реализовать пенсионную реформу. В краткосрочной перспективе необходимо воздерживаться от увеличения бюджетных расходов, стимулирующих потребление в отсутствие достаточных возобновляемых источников их финансирования. Необходимо отказаться от практики финансирования неинвестиционных инициатив за счет единоразовых доходов, например, нельзя финансировать увеличение пенсионных и социальных трансфертов за счет доходов от приватизации. Общий темп роста бюджетных расходов не должен превышать темп экономического роста.

Более гибкий обменный курс, контролируемый в пределах определенного НБУ валютного коридора, мог бы несколько нивелировать инфляционное давление, обусловленное притоком капитала и ростом цен на импорт. Принятие этой меры необходимо, несмотря на ее возможное негативное влияние на конкурентоспособность украинских экспортеров.

Активный рост объемов потребительского кредитования¹² создает дополнительное инфляционное давление, заметно увеличивая и без того быстро растущие доходы населения. Например, в 2006 году рост потребительского кредитования обеспечил 30% роста общего потребления домохозяйств. Опыт некоторых стран Восточной Европы¹³ показывает, что чрезмерно высокий темп кредитования, используемого для потребления и инвестиций в недвижимость, не увеличивает долгосрочный потенциал экономики и не создает средств для будущего погашения кредитов. В тоже время качество кредитного портфеля зачастую характеризуется высокой цикличностью, что создает риск волатильности в периоды замедления роста. Учитывая эти риски, необходимо

⁹ В развитых странах, критерии снятия членов высшего руководства ЦБ четко ограничены: не соответствует квалификационным условиям, необходимым для выполнения должностных обязанностей; не может выполнять обязанности в течение более шести месяцев; признан виновным в совершении серьезного (уголовного) преступления

¹⁰ OECD Ukraine Economic Assessment 2007, p30

¹¹ С 2003 по 2005 год объем государственных трансфертов вырос с 17% до 23% ВВП, в основном за счет удвоения пенсий в реальном исчислении. Для сравнения, объем государственных инвестиций составил в 2005 году 2,2% ВВП – значительно ниже уровня в других странах с переходной экономикой.

¹² Объем портфеля потребительских кредитов по отношению к ВВП за 6 лет вырос с 0,6% до 15%

¹³ IMF, 2005

принять предупреждающие меры, в том числе внедрить мониторинг и эффективный надзор общего объема и качества портфеля потребительских ссуд и его влияния на увеличение дисбаланса спроса и предложения в украинской экономике.

В долгосрочном периоде, для снижения инфляции необходимо достичь увеличения производительности труда темпами, опережающими темпы роста заработной платы. Решение этой задачи лежит на уровне отдельных предприятий. Государство может содействовать этому процессу, обеспечивая равные условия конкуренции во всех секторах (это создаст давление для повышения эффективности производства) и обеспечив больший доступ компаний к лучшей практике (например, создавая благоприятные условия для прямых иностранных инвестиций или стимулируя внутренние инвестиции в модернизацию). В среднесрочном периоде государственные усилия нужно направить на приватизацию и реформирование естественных монополий – серьезного источника инфляции, в том числе в отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

Исходя из этого, определены следующие первоочередные меры для контроля инфляции:

- разработка нового закона о НБУ, усиливающего его независимость и способность ведения эффективной монетарной политики;
- введение плавающего курса гривны, возможно, в совокупности с ограниченными мерами временной и нацеленной поддержки экспортных отраслей, наиболее пострадавших от эффективного повышения стоимости производства;
- публичное принятие обязательств по немедленному (до начала составления бюджета на 2009 год) и постепенному снижению бюджетного дефицита, при одновременном снижении относительных объемов неинвестиционных государственных расходов (трансфертов) в пропорции к ВВП.

Приватизация

Масштабные цели экономического роста потребуют от экономики максимально эффективного использования всех имеющихся ресурсов. Мировой опыт показывает, что госкомпании отстают от сопоставимых компаний частного сектора по показателям производительности, затрат, эффективности. Доля госсектора в ВВП Украины – 37%¹⁴, что выше, чем в большинстве развитых странах мира (в Канаде, Англии, Италии – около 15%, в США и Германии – около 20%, в Польше – 25%). Высокая доля госсобственности и

¹⁴ По информации Евростата (включая социальный сектор)

неопределенность процесса приватизации тормозят процесс разгосударствления и стимулирует коррупцию в борьбе за доступ к управлению госкомпаниями.

Таким образом, основными целям в области приватизации являются повышение эффективности управления активами и снижение уровня коррупции.

Необходимо продолжить курс на последовательное сокращение количества госпредприятий, владение которыми некритично для национальной безопасности, через прозрачный и предсказуемый процесс приватизации. Это позволит не только повысить эффективность экономики, но и предоставит государству дополнительные финансовые ресурсы для проведения структурных реформ, а также снизит накал политической борьбы за управление госсобственностью. Основные цели в области приватизации – доработать программу приватизации, разработать, принять и реализовать отраслевые концепции приватизации, а к 2015 году довести долю госсектора в ВВП до уровня Польши – до 25%.

В связи с этим перед Правительством встает ряд важных для решения задач: определить цели государства по приватизации в каждой отрасли, определить критерии отнесения отрасли и конкретных объектов к не подлежащим приватизации, выбрать способ приватизации, определить стандартный процесс приватизации, обеспечить приватизацию объектов по их объективной рыночной стоимости, определить необходимость предпродажной подготовки. Необходимо разработать соответствующее законодательство для ускорения и упрощения процесса приватизации и четко закрепить полномочия и ответственность госорганов всех уровней, занимающихся процессом приватизации.

Для успеха приватизации необходима четкая иерархия целей государства в области приватизации отдельно по каждой отрасли. Отраслевые концепции приватизации должны включать цели государства (экономические, социальные) и соответствующую этим целям программу сопутствующей либерализации отрасли и изменения регуляторной среды. Система регулирования должна создавать равные условия конкуренции для приватизированных и неприватизированных компаний в секторе, в том числе, например, отменой преференций и субсидирования госпредприятий.

Перечень предприятий, не подлежащих приватизации, должен быть минимален и ограничиваться предприятиями, критически важными для национальной безопасности (например, атомные электростанции) и предприятиями, государственное владение которыми обеспечивает равный доступ к критическим активам (например, аэропорты). Критерии отнесения предприятия к не подлежащим приватизации должны быть четкими, не допускающими произвольного толкования. Из перечня предприятий, не подлежащих приватизации, например, надо исключить объекты спортивного развития, соляной и хлебной отрасли. Перечень предприятий, подлежащих приватизации в течение определенного периода времени, не должен быть легко изменяемым, что гарантирует необратимость процесса.

В случае проведения приватизации смешанные продажи, т.е. продажа значительного (контрольного) пакета стратегическому инвестору с последующим публичным размещением акций на местном рынке, обеспечивает высокий уровень доходов, целевую структуру акционеров и развитие фондового рынка.

Общий подход к приватизации должен быть основан на стандартном, максимально конкретном, простом и едином для всех процессе с минимумом ограничений, что позволит обеспечить равное участие в процессе всех заинтересованных сторон. Избирательная и сложная схема приватизации значительно повышает риск активной эксплуатации активов без их развития с целью максимального получения прибыли (т.н. «дойки» активов). Квалификационные требования для покупателей должны быть минимальны. Среди прочего, необходимо исключить требования потребления/поставки продукции на конкретное предприятие, наличия опыта работы в Украине. Отсутствие ограничений на приобретение активов иностранцами существенно увеличивает объем фискальных поступлений и степень эффективности управления на приватизированном предприятии. Постприватизационные условия, выдвигаемые инвесторам, должны быть упрощены и минимизированы; например, необходимо снять требования поддержки объектов социальной инфраструктуры после приватизации, требования к уровню заработной платы.

Операционная реструктуризация, проводимая государством до приватизации с целью повышения стоимости активов, обычно неэффективна; реструктуризация госпредприятий должна быть сфокусирована на снижении задолженности и избыточной рабочей силы, снятии с баланса предприятий объектов социальной сферы, а не на инвестициях.

Для успешного завершения процесса приватизации в Украине необходимо сделать следующее: доработать программу приватизации, разработать, принять и реализовать отраслевые концепции приватизации, закрепляющие четкие цели и регламентирующие новый процесс разгосударствления.

Рынки капитала

После принятия Украиной закона «О Ценных бумагах и фондовой бирже» прошло более 15 лет, однако фондовый рынок не достиг желаемого уровня развития. Например, уровень капитализации рынка ценных бумаг в соотношении к ВВП в Украине в 5 раз ниже, чем в Германии, в 6 раз ниже, чем в России, и в 14 раз ниже, чем в Великобритании. По объему торгов акциями в процентном соотношении к ВВП Украина значительно отстает от государств Восточной Европы и России¹⁵.

¹⁵ Согласно данным Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку и Мировой Федерации Бирж по итогам 2006 года объем организованных торгов акциями составил на Украине 6 млрд. грн., что в сравнении с Российскими ММВБ и РТС - половина дня торгов в среднестатистический день, с Варшавской биржей - 5 дней торгов, Будапештской биржей - 8 дней торгов

Ключевые причины проблем заключаются в ряде факторов, связанных в замкнутом круге: малой доли свободно торгуемых ценных бумаг каждой конкретной компании, недостаточном количестве эмитентов, недоверия и низкой ликвидности. Причины средней степени важности - это слабая информационная прозрачность, пробелы в регулировании, нечеткое определение роли негосударственных организаций – регуляторов рынка. Проблемы умеренной степени важности: высокие риски, связанные с работой существующих финансовых институтов.

Слабость рынков капитала мешает экономическому развитию Украины. Например, с одной стороны, многие компании, не имея доступа к небанковским источникам финансирования внутри Украины, постоянно несут повышенный риск неплатежеспособности при возникновении кассового разрыва, а также валютный риск при наличии высокой доли займов в иностранной валюте. При этом отсутствие инструментов хеджирования не позволяет компаниям эффективно управлять рисками.

С другой стороны, физические лица испытывают нехватку инвестиционных возможностей, что приводит к сокращению доли сбережений и перегреву рынка недвижимости – наиболее популярного и широко доступного объекта вложений частных сбережений.

Развитие рынков капитала в среднесрочном периоде должно быть направлено на достижение средних показателей соседних стран с развитыми рынками капитала – России, Венгрии и Польши – по капитализации фондового рынка (соотношение объема капитализации и ВВП) и ликвидности (соотношение объема организованных торгов на организованном рынке и капитализации)¹⁶.

Неотложность мер по модернизации рынков капитала подчеркивается опытом развивающихся рынков, в частности Латинской Америки, наглядно демонстрирующим, что по истечении некоторого времени остановить отток капитала и эмитентов со слаборазвитых рынков на региональные и глобальные торговые площадки становится практически невозможно.

В этой связи, государство должно срочно взять на себя активную роль в развитии национальных рынков капитала путем работы по пяти направлениям:

- Повышать доступность и выбор финансовых инструментов
- Стимулировать активность рынка
- Совершенствовать инфраструктуру рынков капитала и снижать барьеры для инвесторов и получателей капитала
- Улучшать регулирование и надзор за рынками капитала

¹⁶ Средняя капитализация стран референтов в 2006 году составила 69% ВВП (37% на Украине), а объем организованных торгов в среднем составил 58% капитализации (3,6% на Украине).

- Улучшать защиту прав инвесторов

Чтобы повысить доступность и расширить выбор финансовых инструментов необходимо в первую очередь развить рынок государственных ценных бумаг как катализатора ликвидности рынка, способствующего рыночному формированию долгосрочной кривой процентных ставок, без которой невозможно функционирование эффективного рынка капиталов. Для этого необходимо обеспечить достаточный объем выпуска, рыночный механизм формирования процентных ставок, концентрация ликвидности в небольшом количестве крупных выпусков и четко организованный процесс размещения (регулярный календарь выпуска, выпуск вне зависимости от дефицитности государственного бюджета, система первичных дилеров).

Другим важным рычагом может стать стимулирование выпуска акций и увеличение доли свободно-торгуемых акций путем развития листинговых требований, например внедрения упрощенных листинговых стандартов для создания дополнительных категорий рынка акций. Кроме этого необходимо использовать инструмент первоначального размещения акций (IPO) и свободной продажи акций для приватизации крупных государственных активов.

Стимулирование активности рынка потребует привлечения на рынки капитала иностранных игроков, создания новых участников рынка в Украине (например, пенсионные фонды) и устранения ограничений для инвестиционных инструментов. Привлечение иностранных игроков потребует гармонизации лицензионных и отчетных требований с международными стандартами, либерализации правил перемещения капитала, усиление защиты прав инвесторов и укрепление инфраструктуры рынков капитала. Создание новых сегментов участников рынка в первую очередь связано с внедрением второго, накопительного, уровня пенсионной системы. Устранение ограничений для инвестиционных инструментов включает в себя либерализацию норм обязательной инструментальной диверсификации портфелей инвестиционных фондов¹⁷.

В части инфраструктуры, ключевым условием развития рынков капитала является консолидация торговых площадок и депозитариев. Также необходимо перейти к электронной форме ценных бумаг и законодательно определить роль централизованного депозитария, который будет вести учет всех ценных бумаг.

Повышение активности фондового рынка, в частности привлечение иностранных игроков, невозможно без усиления защиты прав инвесторов. В настоящее время Украина – единственное в СНГ государство, в котором не принят закон «Об акционерных обществах», хотя акционерные общества составляют около трети общего количества участников реального сектора. Поэтому необходимо срочно принять закон «Об акционерных обществах»,

¹⁷ Например, институты совместного инвестирования не имеют права держать более 30% активов в акциях или создать фонд полностью денежный, валютный или недвижимости.

который защитит права акционеров и установит соответствующую европейским нормам требования по прозрачности компаний. Также необходимо доработать законодательство в части ужесточения контроля стандартов раскрытия финансовой информации и требований к участникам фондового рынка.

Важным звеном в построении эффективного фондового рынка должен стать единый государственный регулирующий орган¹⁸, отвечающий за разработку соответствующего законодательства, формирование инфраструктуры, контроль и методическую поддержку участников рынка и проводимых на фондовом рынке операций. Для повышения эффективности надзорных функций необходимо внедрить механизм их финансирования из средств участников рынка пропорционально размеру активов каждого из них, как это практикуется во многих странах ЕС.

Рынки природного газа и электроэнергии

Рынок природного газа

Украина имеет одну из самых газо-интенсивных экономик в мире: в энергосистеме Украины доля газа составляет около 41%¹⁹. Из 86 млрд м³ газа²⁰, потребляемого в Украине в год, около четверти – это газ, добытый в Украине, остальная часть – газ из России, Туркменистана, Узбекистана и Казахстана (пропорция меняется из года в год). Импортируемый газ поступает в Украину с территории России по газопроводам, принадлежащим Газпрому. С другой стороны, около 70% газа, поставляемого в Европейский Союз и некоторые страны СНГ из России, поступает туда транзитом по украинским газопроводам.

Основные проблемы рынка газа в Украине:

- отсутствие независимости газового сектора. Все газопроводы входят на территорию Украины с территории России. Развитию собственной газодобычи препятствует украинское законодательство, в котором отсутствуют гарантии права добычи газа на месторождении для компаний, проводивших разведку данного месторождения (необходимо две лицензии), а также есть ограничение для предприятий с 50% госкапитала на продажу газа, добытого в Украине, только для потребления домашними хозяйствами по фиксированной цене, не покрывающей издержек. Кроме того, для всех компаний действуют квоты на экспорт добытого в Украине газа, и налоги на добычу газа в Украине постоянно повышаются.

¹⁸ В настоящий момент в регулировании и надзоре рынков капитала участвует несколько органов, в том числе Комиссия по ценным бумагам, Национальный банк, Министерство финансов

¹⁹ Здесь и далее в этом разделе концепции вся статистика – данные Министерства топлива и энергетики (если не указана иная ссылка)

²⁰ Распоряжением Кабинета Министров Украины от 9 января 2008г. №57-р

- отсутствие стабильности газового сектора. В последние годы контракты на импорт газа пересматриваются каждый год. Частые смены политической конъюнктуры влекут за собой риски смены правил игры и в газовом секторе и непредсказуемого изменения цен для каждой группы потребителей.
- нечеткость и фрагментарность законодательства газового сектора, что ведет к непрозрачности сектора и способствует коррупции
- риск ценового шока в ближайшие 1-2 года. Туркменистан (основной источник импортируемого газа в Украину) заявил о переходе с 2009 года на формульный метод расчета цены на газ для Украины. По оценкам экспертов, при формульном расчете цена 1000 м³ импортируемого в Украину газа в 2009 году должна составлять около 300 долларов США. При доле газа в энергобалансе страны, составляющей 41%, такое увеличение цены на газ в следующем году грозит вылиться в экономический кризис.
- низкая эффективность газотранспортной системы Украины и низкая эффективность использования газа, что подтверждается прежде всего высокими технологическими затратами и потерями в силу износа инфраструктуры магистральных и распределительных трубопроводов, которые в 2006 году составили около 8% всего потребления (включая несанкционированный отбор внутри страны). По состоянию на 2006 год только 43% домашних хозяйств имели счетчики газа.
- перераспределение тарифной нагрузки с домашних хозяйств на предприятия и государство. Районные отопительные компании и домашние хозяйства платят за газ по тарифам, не покрывающим издержек, а тарифы на газ для промышленных предприятий в 3 раза выше тарифов для домашних хозяйств (по состоянию на начало 2008 года).
- неплатежи. В 2007 году уровень неплатежей за газ всеми категориями потребителей составлял 13,3%, а уровень неплатежей ТеплоКоммунЭнерго – около 21%.

Основной целью развития рынка газа должно стать снижение зависимости газового сектора в Украине, обеспечение достаточного уровня инвестиций в инфраструктуру для обеспечения безопасности и эффективности работы сектора, повышение эффективности транспортировки и использования газа.

Необходимо повысить независимость газовой системы Украины:

- стимулировать разведку и разработку новых месторождений газа в Украине:

- четко прописать процесс и условия разведки новых месторождений и добычи газа в Украине и приглашать инвесторов (как украинских, так и иностранных) для разведки новых месторождений
- законодательно гарантировать право добычи газа для компаний, проводивших разведку данного месторождения
- снять ограничение на продажу газа, добытого в Украине, только на потребление домашними хозяйствами, и не устанавливать ценовых ограничений
- остановить постоянное повышение налога на добычу газа в Украине
- отменить квоты на экспорт газа, добытого в Украине
- продолжать лоббировать строительство трубопровода "Белый поток" для перекачки газа из Туркменистана через Азербайджан и Грузию по дну Черного моря в Украину при этом оценив реальные возможности реализации проекта, сроки и риски
- просчитать целесообразность строительства завода по разжижению природного газа на побережье Крыма, что позволит импортировать сжиженный природный газ из Ирана (уже есть подписанное соглашение с иранской стороны о потенциальном сотрудничестве)

Необходимо добиться предсказуемости рынка газа в Украине: необходимо подписать долгосрочный договор с Россией о поставках газа, который должен прописывать четкие механизмы поставок, правила определения/расчета цены на газ, закреплять гарантии исполнения обязательств обеими сторонами.

Необходимо принять единый закон "О рынке газа" в Украине, который бы четко прописывал права и ответственность всех участников рынка, порядок передачи газа на всех уровнях от момента поступления в Украину до конечного потребителя, регулировал процесс пользования хранилищами, устанавливал полномочия регулятора и контролирующих органов. Регулирующий орган должен быть независим от исполнительной власти, глава регулирующего органа должен назначаться не Кабинетом Министров, а Президентом или Радой.

Необходимо разработать и принять программу подготовки перехода всех категорий потребителей Украины на рыночную цену на газ. Программа должна базироваться на долгосрочной стратегии развития газового рынка Украины. При этом необходимо обеспечить предсказуемость, контролируемость и наименьшую болезненность процесса переход на рыночную цену на газ.

Для повышения эффективности и безопасности газовой системы Украины, необходимо инвестировать в обновление инфраструктуры передачи газа, начиная с жилых домов и важных гражданских объектов (школы, детские сады).

Для повышения эффективности использования газа необходимо до конца 2009 года снабдить счетчиками 100% предприятий и домашних хозяйств. По оценкам Нафтогаза Украины, установка счетчиков газа в домашних хозяйствах позволяет экономить 8-10 млрд м³, или около 10% всего потребляемого страной газа в год. Необходимо повышать эффективность использования газа предприятиями и ТеплоКоммунЭнерго, в том числе путем инвестиций в новые технологии для повышения КПД сжигания газа

Необходимо прозрачно и четко организовать процесс борьбы с неплатежами за газ. В законодательстве (напр. в законе "О рынке газа") необходимо предусмотреть последовательный процесс смены тарифов на газ на всех уровнях, закрепить сроки оплаты, обозначить ответственность за неуплату. Необходимо определить категории объектов, которые нельзя отключать даже при неплатежах (напр. школы, детские дома), субъекты, которые должны покрывать эти неплатежи, сроки оплаты. При неплатежах всех остальных объектов необходимо строго выполнять предусмотренные законодательством меры наказания за неуплату вплоть до отключения газа и инициации процедуры банкротства для предприятий-неплательщиков.

Процесс постепенного повышения уровня тарифов за газ для населения до покрытия издержек должен быть предсказуемым и ожидаемым, необходимо четко прописать сроки и размеры повышения и широко информировать население. Нуждающиеся категории граждан должны получать субсидии не через облгаз, а целевым методом через органы социальной защиты.

Первоочередным шагом в газовом секторе должна стать подготовка и принятие закона "О рынке газа" в Украине.

Рынок электроэнергии

Начиная с 2000 года производство и потребление электроэнергии в Украине росло. Из 195 ТВт электроэнергии, произведенной Украиной в 2007 году, около 90% было произведено на тепло- и атомных электростанциях (43% на ТЭС и 47% на АЭС), а 5,2 % - на гидроэлектростанциях. Возобновляемые источники энергии (ветер, солнце) производят менее 1% электроэнергии от общего количества.

По состоянию на 2007 год коэффициент использования генерирующих мощностей теплоэлектростанций составлял 27-30%, а 8,8 ТВт или 4,5% всей произведенной электроэнергии экспортировалось.

Основные проблемы рынка энергии в Украине:

- низкая эффективность энергосистемы Украины. Об этом свидетельствует как низкая эффективность генерации электроэнергии (прежде всего на ТЭЦ), так и высокие технологические потери (из-за устаревшей и изношенной сети магистральных и распределительных линий электропередач), и низкая эффективность использования электроэнергии.

Технологические потери электроэнергии в 2007 году были равны 12,6%, что в 2 раза выше, чем в развитых странах.

- риск неспособности удовлетворить потребности растущей экономики в электроэнергии. Несмотря на то, что Украина имеет достаточно мощностей теплоэлектростанций для генерации дополнительных объемов электроэнергии, эти мощности устаревшие и ненадежные с остаточным сроком эксплуатации 5-7 лет (на ТЭС производится около 43% всей электроэнергии). Старая изношенная сеть магистральных и распределительных линий электропередач не сможет обеспечить безопасную и надежную транспортировку растущих объемов электроэнергии (особенно в городах).
- уровень тарифов для домашних хозяйств не покрывает издержек. В 2007 году тарифы на электроэнергию для населения покрывали затраты только на 50%, что приводит к уменьшению объема средств, которых и без этого недостаточно средств для инвестиции в сектор. Приведение тарифов на газ и электроэнергию для населения к экономически обоснованному уровню будет стимулировать сокращение потребления, внедрение энергосберегательных мер, а также позволит увеличить инвестиции энергопоставляющих предприятий в инфраструктуру.

Основной целью развития рынка электроэнергии в Украине должно стать обеспечение достаточного уровня инвестиций в энергетический сектор, снижение энергоёмкости ВВП и повышение эффективности энергосистемы Украины, в том числе за счет сокращения к 2015 году технологических потерь электроэнергии в два раза – до 5-6% (уровень развитых стран).

Для обеспечения безопасной и бесперебойной деятельности энергосистемы Украины при увеличивающихся объемах потребляемой электроэнергии и повышения эффективности энергосистемы Украины, необходимы крупные капитальные вложения. Необходимо обновить существующие генерирующие мощности тепловых электростанций, изношенную сеть магистральных и распределительных линий электропередач (например, заменить старые низковольтные проводные сети на высоковольтные). Приватизация генерирующих мощностей тепловых электростанций с четко прописанными инвестиционными обязательствами может быть действенным механизмом обеспечения необходимого уровня инвестиций в энергосектор. Для обеспечения нормального уровня инвестиций в генерацию, трансмиссию и распределение необходимо повысить тарифы до экономически обоснованного уровня.

Процесс постепенного повышения уровня тарифов за электроэнергию для населения до покрытия издержек должен быть предсказуемым и ожидаемым, необходимо четко прописать сроки и размеры повышения и широко информировать население. Нуждающиеся категории граждан должны получать

субсидии не через облэнерго, а целевым методом через органы социальной защиты.

В электроэнергетике приоритетом должно стать обеспечение достаточного уровня инвестиций в сектор путем продолжения приватизации генерирующих мощностей теплоэлектростанций и увеличения уровня тарифов до экономически обоснованного уровня.

Транспортная инфраструктура

Транспортная инфраструктура и транспортные услуги являются основой современной экономики и связующим звеном всех отраслей. На сегодняшний день в Украине существуют серьезные проблемы развития этой отрасли. Прежде всего, это отсутствие институциональных условий для развития рыночных отношений в секторе (отсутствие конкуренции и равных, прозрачных правил игры на рынке). В результате не удастся обеспечить достаточный уровень инвестиций в отрасль, что приводит к низкому качеству дорог, железнодорожных путей и другой транспортной инфраструктуры, изношенности основных фондов, а также низкому качеству транспортных услуг²¹.

Основной целью реформы является улучшение качества инфраструктуры и транспортных услуг за счет увеличения инвестиций и стимулирования конкуренции. К 2015 году суммарные инвестиции в транспорт частного и государственного секторов должны быть увеличены в несколько раз по сравнению с 2007 годом.

Между отдельными секторами транспортной отрасли есть существенные различия в глубине проблем и потребности реформирования. В железнодорожном транспорте сильнее всего проявляется излишнее вмешательство государства. Государственная монополия на инфраструктуру и на оказание услуг перевозки, непрозрачность организации и управления, а также перекрестное субсидирование пассажирских и пригородных перевозок за счет грузовых приводят к низкой эффективности сектора. Необходимо отделить управление железнодорожным транспортом от политики, выделить непрофильные и обслуживающие подразделения, предоставить возможность частным операторам перевозок предоставлять услуги на имеющейся государственной инфраструктуре и устранить перекрестное субсидирование в секторе.

Во-первых, финансовая и операционная деятельность железных дорог должна быть отделена от политической сферы, чтобы повысить эффективность управления в этом секторе. Для этого Государственная администрация железнодорожного транспорта (Укрзалізниця) должна быть выделена из Министерства транспорта в отдельный хозяйственный субъект. Министерство

²¹ Согласно отчету по конкурентоспособности Всемирного экономического форума (World Economic Forum, 2007-2008), Украина занимает 116 место (из 131) по качеству дорог

должно оставить за собой определение стратегических целей развития отрасли. Мониторинг доступа к инфраструктуре и выдача лицензий частным компаниям, а также контроль соблюдения тарифной политики, стандартов качества и безопасности должны осуществляться независимым регулирующим органом, а не министерством транспорта или администрацией железнодорожного транспорта.

Во-вторых, дополнительные службы (строительство, облуживание и прочие) следует выделить в отдельные единицы. Необходимо проанализировать, какие из них можно приватизировать, и составить план приватизации.

В-третьих, управление инфраструктурой должно быть отделено от оказания транспортных услуг и регулирования. Государственная администрация железнодорожного транспорта должна владеть и управлять инфраструктурой, к которой должны быть допущены как государственные, так и частные операторы поездов. Принципы предоставления доступа к инфраструктуре и методика определения стоимости доступа (одинаковая для всех) должны определяться независимым регулятором. Для дальнейшего повышения конкуренции в отрасли следует рассмотреть приватизацию подвижного состава.

В-четвертых, должно быть устранено перекрестное субсидирование пассажирских перевозок за счет грузовых. Для этого образование тарифа на грузовые перевозки и принятие решений об инвестировании должно осуществляться независимо от финансовых показателей других сегментов железнодорожного транспорта. В пассажирских перевозках затраты, связанные с перевозкой льготных категорий пассажиров, должны полностью покрываться из государственного бюджета²², что требует либо увеличения объема предусмотренных в бюджете средств, либо уменьшения категорий льготников и числа льготных перевозок.

В автотранспорте основной проблемой является неразвитость механизмов привлечения частного капитала. Результатом является недостаточное развитие и плохое качество дорожной инфраструктуры. Кроме того, для городского и пригородного транспорта характерно излишнее вмешательство государства в ценовую политику перевозчиков.

Для стимулирования инвестиций в инфраструктуру должна быть усовершенствована законодательная база для развития концессий и других форм государственно-частного партнерства. Необходимо также разработать процедуры применения закона и принять соответствующие подзаконные акты, чтобы законодательство можно было эффективно применять на практике.

Также следует упростить вход на рынок частных компаний, занимающихся строительством и управлением автомобильными дорогами, и разработать четкие и простые критерии отбора подрядчиков для реализации проектов. Допуск

²² Затраты на перевозку льготных категорий пассажиров: 147 млн. гривен за 6 мес. 2007 г.; предусмотренная в бюджете компенсация: 102,7 млн. гривен на 12 мес. 2007 г.

частных компаний к строительству дорог сейчас затруднен, поскольку заказчик работ в Украине (Укравтодор) одновременно является подрядчиком по их выполнению. Функции заказчика и подрядчика необходимо разделить, выделив строительное подразделение в самостоятельную компанию.

Следует упростить лицензирование частных операторов автоперевозок и одновременно усилить контроль над выполнением правил безопасности.

Наконец, для создания благоприятных условий для развития общественного автотранспорта государству следует отказаться от ограничения цен, которые могут устанавливать частные операторы.

В авиатранспорте необходима модернизация и расширение мощностей, а также обеспечение равного доступа к инфраструктуре всех авиалиний.

Многие аэропорты должны быть модернизированы в соответствии с европейскими стандартами, а в некоторых случаях требуется их расширение и создание новых терминалов. Для привлечения частных инвестиций к финансированию подобных проектов следует рассмотреть приватизацию терминалов в аэропортах при условии сохранения государственной собственности на взлетно-посадочные полосы и аэронавигационные службы.

Для улучшения доступа зарубежных авиалиний к инфраструктуре аэропортов следует ускорить процесс разработки соглашения об «открытом небе» (Open-Sky Policy) между ЕС и Украиной, а также другими странами. Упрощение доступа к инфраструктуре должно происходить при условии обеспечения безопасности перевозок.

Морские порты также нуждаются в модернизации и расширении. Кроме того, можно рассмотреть приватизацию некоторых терминалов при портах для привлечения инвестиций в расширение и для повышения эффективности их функционирования. При этом причальные стенки должны оставаться в собственности государства.

Улучшение транспортной инфраструктуры будет способствовать росту транзитного потенциала Украины. Улучшению качества транзитных коридоров также будет способствовать строительство мультимодальных терминалов в портах и аэропортах (в том числе за счет использования упоминавшихся выше механизмов привлечения частного капитала и перехода на частичные госгарантии – менее 100%, – предоставляемые по единым для всех правилам). Необходимо и ускорение процедуры прохождения через украинскую таможенную (например, с помощью внедрения ИТ-систем, сокращающих бумагооборот).

Первоочередными мерами для улучшения транспортной инфраструктуры являются отделение компании «Укрзалізниці» от Министерства транспорта и доработка законодательства по государственно-частному партнерству.

Рынок труда

Экономический рост последних лет заметно улучшил ситуацию на украинском рынке труда в части спроса. Например, выросла активность рынка труда²³, общий уровень безработицы снизился до 6,5%, в том числе, снизилась доля долгосрочной безработицы.

В части предложения рынок труда развивался менее успешно. Например, несмотря на рост занятости населения в 3,5% в период с 2001 по 2006 гг., общая доля занятости в Украине по-прежнему ниже, чем в среднем в странах ОЭСР (61,5 и 66,3% соответственно²⁴). Из-за слабого соответствия системы образования и потребностей экономики, растет доля безработных среди выпускников высших учебных заведений²⁵. Ситуация осложняется низкой региональной мобильностью рабочей силы²⁶.

Такое сочетание увеличивающегося спроса и недостаточного предложения на рынке труда может уже в среднесрочной перспективе создать препятствия для устойчивого экономического роста. По некоторым оценкам, к 2015 году рынок труда сможет удовлетворить потребности экономики в квалифицированных кадрах лишь на 40%²⁷.

Для предотвращения такой опасной ситуации государство должно принять ряд срочных мер. Во-первых, обеспечить способность рынка труда эффективно перераспределять рабочую силу, которая высвобождается вследствие повышения производительности труда в ряде отраслей. Эти ресурсы можно направлять в отрасли экстенсивного роста. Это потребует значительного усиления национальной системы переподготовки кадров, создания эффективных бирж труда и разработки мер для повышения региональной мобильности. Для подготовки комплексного пакета мер необходимо изучить опыт других стран, столкнувшихся с подобными проблемами.

Во-вторых, необходимо оценить потребности и укомплектованность основных отраслей экономики на ближайшие 5-10 лет для выявления тех категорий профессий и квалификаций, которые в наибольшей степени будут подвержены структурной безработице и дефициту. Эти данные позволят скоординировать калибровку системы высшего и профессионального технического образования с потребностями рынка.

В-третьих, в рамках реформы образования необходимо повысить качество образования по наиболее востребованным в среднесрочной перспективе

²³Оборот рабочей силы – сумма числа уволенных и нанятых на работу – достиг 58% от общего числа занятых

²⁴ OECD “Ukraine Economic Assessment 2007”

²⁵ UNDP “Blue Ribbon Report 2006”

²⁶ Общий уровень мобильности рабочей силы в последние годы остается на уровне 1,5% от общего числа занятых

²⁷ UNDP “Blue Ribbon Report 2006”

специальностям, приведя его в соответствие с требованиями современного делового сообщества²⁸.

Подготовка кадров для экономики

Наличие квалифицированной рабочей силы является одной из важнейших составляющих экономического роста. Эффективная система образования – залог устойчивого развития государства в долгосрочной перспективе. Доля расходов на образование в бюджете Украины относительно высока – 5,7% от ВВП (в странах ЕС – 5,5%)²⁹; расходы на науку и образование в 2008 г. увеличатся до 7% ВВП. Вместе с тем, качество подготовки специалистов за годы независимости заметно снизилось.

Главной проблемой существующей в Украине системы подготовки кадров является большой разрыв между получаемыми знаниями и потребностями в реальной экономике. Зачастую получаемые квалификации просто неактуальны для предприятий и компаний³⁰. Низкое качество подготовки кадров объясняется чрезмерным государственным регулированием процесса предоставления образовательных услуг, низким уровнем конкуренции между учебными заведениями за привлечение студентов и учащихся, а также отсутствием доступной объективной информации о потребностях рынка и рынке образовательных услуг.

Чрезмерное вмешательство государства в образовательный процесс – это наследие жестко контролируемой советской системы подготовки кадров. Строгая регламентация использования финансовых ресурсов не позволяет учебным заведениям изменить целевое назначение средств. Ограниченная гибкость в принятии финансовых решений снижает эффективность использования средств и влияет, в том числе, на низкую оплату труда преподавателей и недостаточное техническое обеспечение образовательного процесса. Низкие заработки являются причиной «утечки мозгов» и коррупции. Кроме этого, отсутствие прозрачных универсальных критериев выделения денежных средств не стимулирует борьбу за качество подготовки студентов. Помимо финансирования, государство контролирует содержательную часть обучения через утверждение и согласование учебных программ, курсов, специальностей. Такой подход не позволяет учебным заведениям гибко и своевременно реагировать на запросы рынка труда.

²⁸ Этот вопрос подробнее раскрыт в разделе «Система подготовки кадров для экономики»

²⁹ Ukraine 2007. Report on Transformation, Foundation Institute for Eastern Studies, Warsaw, p. 126.

³⁰ По данным Государственной службы занятости, 40% выпускников вузов по экономическим специальностям сразу становятся клиентами биржи труда, а соотношение выпускников высших учебных заведений к выпускникам средних специальных учебных заведений составляет 60:40, что прямо противоположно потребностям рынка труда, где 60% вакансий – это профессиональные рабочие.

Еще одна проблема системы подготовки кадров связана с невыполнением существующих стандартов обучения и требований к уровню квалификаций выпускников.

Целью реформы образования является обеспечение подготовки кадров в соответствии с реальными запросами экономики. Для этого необходимо создать рынок образования, на котором присутствует состязательность и прозрачность, а финансирование предоставляется тем образовательным учреждениям, которые обеспечивают наилучшее качество и максимально удовлетворяют потребности рынка. Показателем достижения успеха является трудоустройство по специальности 50% выпускников учебного заведения. Косвенный индикатор улучшения качества образования – появление украинских образовательных учреждений в международных рейтингах (первая сотня) к 2015 году.

Первым шагом в решении обозначенных проблем является предоставление государственным учебным заведениям автономии. Автономия должна обеспечивать самостоятельность при организации процесса предоставления образовательных услуг и распространяться, в том числе, на распределение денежных средств и утверждение программ обучения и учебных курсов. Самостоятельность является обязательной предпосылкой усиления ответственности за качество предоставляемой образовательной услуги, она позволяет быстрее реагировать на запросы и требования рынка труда. Государство должно занять позицию регулятора (а не контролера) на рынке образования и следить за неукоснительным соблюдением стандартов и законодательства. В условиях автономии наблюдательные советы, в которые должны войти представители бизнеса, приобретут реальную силу, поскольку смогут непосредственно влиять на распределение денежных средств и эффективность их использования, а также на содержание учебных дисциплин и сам процесс обучения. Повышение финансовой эффективности будет способствовать привлечению ресурсов из частных источников и повышению зарплат преподавателей.

Размер государственного финансирования должен быть привязан к двум факторам: количеству учащихся конкретного заведения (а не к его общим потребностям) и планам развития учебного заведения. Первая часть – постоянная, вторая – переменная. Государственные средства на развитие учебного заведения (переменная часть) предоставляются на конкурентной основе согласно конкретным стратегическим планам (или бизнес-планам), при соблюдении определенных прозрачных критериев. Это позволит не распылать средства, а сконцентрировать их на наиболее востребованных направлениях. Оценку стратегических планов должно проводить независимое авторитетное агентство, подчиняющееся напрямую Кабинету министров.

Необходимо законодательно установить, что бюджет любого учебного заведения, получающего финансирование государства, должен быть открытым документом. Такая мера позволит сделать использование средств более

прозрачным. В целом, все данные по государственным расходам на науку и образование должны находиться в открытом доступе.

Необходимо создать прозрачную систему государственной аттестации учебных заведений с использованием лучшей международной практики. Система должна быть максимально де бюрократизирована и позволять объективно оценивать результаты работы учебных заведений по достаточному набору критериев. Выбор таких критериев следует осуществить на основе лучшего международного опыта. Аттестация должна проводиться регулярно независимым авторитетным органом, ее результаты должны открыто публиковаться, в том числе, в виде рейтинговых оценок. Учебные заведения, не прошедшие аттестацию и не соответствующие стандартам, следует лишать государственного финансирования и лицензий на предоставление услуг образования. Высвободившиеся средства следует перераспределять в пользу учебных заведений, успешно прошедших аттестацию. Это позволит предотвратить распыление государственных средств, будет способствовать сокращению избыточного количества учебных заведений (включая средне-специальные) и повысит общее качество обучения.

Для стимулирования конкуренции между учебными заведениями необходимо внедрить систему ежегодной оценки результатов деятельности учебных заведений в сравнении с ведущими европейскими вузами. Рейтинг должен включать оценку работодателями (бизнес-ассоциациями) качества подготовки специалистов, а также индекс трудоустройства по окончании того или иного вуза. Ежегодный независимый рейтинг будет стимулировать конкуренцию, и являться индикатором эффективности использования бюджетных средств. Для разработки такой системы необходимо привлечь международное рейтинговое агентство.

Следует готовить и публиковать национальные обзоры рынка труда с целью анализа потребностей предприятий и прогноза спроса на различные специальности как высших, так и средних специальных учебных заведений. Такие прогнозы помогут формировать государственный заказ в подготовке рабочей силы, а также будут способствовать адекватной профориентации молодежи. Обзоры должно готовить независимое, желательно международное, агентство с безупречной репутацией.

Таким образом, первоочередными шагами должны стать предоставление автономии учебным заведениям и подготовка квалифицированных обзоров рынка труда. В дальнейшем следует пересмотреть принцип государственного финансирования, а именно привязать выделяемые средства к количеству учащихся и планам развития учебного заведения (на конкурентной основе). Независимая профессиональная аттестация учебных заведений, а также регулярная независимая рейтинговая оценка позволят значительно повысить уровень конкуренции и, соответственно, качество образовательных услуг.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СРЕДЫ ДЛЯ БИЗНЕСА

Налоговая политика

Кардинальная и незапланированная смена экономической системы в государствах бывшего СССР и непоследовательная дальнейшая политика в области налогового законодательства привели к тому, что на данный момент Украина имеет одну из самых неблагоприятных для ведения бизнеса налоговых систем в мире, занимая предпоследнее место среди 178 стран в рейтинге налоговых систем Всемирного банка³¹. Подобная ситуация препятствует привлечению прямых иностранных инвестиций, подрывает конкурентоспособность украинских компаний и способствует сохранению крайне высокой доли теневого сектора экономики, достигающей, по разным оценкам, 50% ВВП³².

Главные проблемы украинской налоговой системы заключаются в высокой налоговой нагрузке на бизнес, значительных косвенных затратах на выполнение налоговых норм со стороны налогоплательщиков и непоследовательном применении норм со стороны налоговых органов.

- Эффективная налоговая ставка на бизнес составляет 57% от прибыли, по сравнению с 46% в среднем по странам ОЭСР, 38% в Польше и 29% в Ирландии
- Из-за сложности налоговой системы, компании, платящие налоги в Украине, вынуждены затрачивать в 11 раз больше времени на выполнение налоговых требований, чем компании в развитых странах³³, что косвенно увеличивает налоговое бремя на бизнес
- Нормативный дисбаланс прав налоговых органов и налогоплательщиков, а также злоупотребления налоговых органов³⁴ ведут к непоследовательному применению налоговых норм и массовому уходу от налогов³⁵

Переход от задачи стабилизации к задаче стимулирования быстрого роста экономики диктует необходимость пересмотра существующей налоговой системы в направлении трех целей:

- снизить прямое и косвенное налоговое бремя на бизнес до среднего уровня стран Восточной Европы;

³¹ World Bank “Doing Business 2008”

³² Аналитический центр “Blue Ribbon” при ООН оценивает размер теневой экономики в Украине в 40-60%, Всемирный Банк – в 50% от ВВП.

³³ “Doing Business 2008” – сравнение Украины (2085 ч.) и среднего показателя стран ОЭСР (183 ч.)

³⁴ По результатам опроса IFC среди 3000 Украинских компаний в 2005 году налоговые органы названы наиболее коррумпированными органами власти в Украине

³⁵ По результатам опроса IFC в 2005 году 72% из 3000 опрошенных компаний в разной степени уклоняются от уплаты налогов

- повысить эффективность налогового администрирования для снижения теневой экономики на 30%;
- повысить финансовую независимость местных самоуправлений (увеличить число самостоятельных местных бюджетов в 1,5 раза) за счет внедрения децентрализованных источников доходов.

Главной составляющей стратегии снижения прямого налогового бремени на бизнес является расширение налоговой базы при одновременном снижении налоговых ставок. Расширение налоговой базы может быть достигнуто за счет устранения действующих исключений и специальных налоговых режимов. Снижение налоговых ставок на бизнес до среднего уровня стран Восточной Европы может происходить постепенно, в том числе за счет переноса части налогового бремени, например, по социальным платежам, с работодателей на работников.

В дополнение к снижению прямых налоговых издержек, необходимо снизить косвенные издержки – затраты времени, транзакционные издержки, затраты внимания руководителей и т.п. - возникающие у компаний при уплате налогов.

Значительный запас снижения косвенного налогового бремени на бизнес кроется в системе социальных платежей. Существующая система администрирования четырех социальных платежей четырьмя отдельными фондами создает излишние сложности для бизнеса и государства. В этом направлении необходимо внедрение единого социального платежа, переход на электронную форму отчетности и передача функций сбора единому коллектору в лице Пенсионного фонда, в краткосрочной перспективе, и Налоговой администрации, в среднесрочной перспективе.

Еще одним шагом к снижению косвенных издержек должно стать упрощение учета налога на прибыль с предприятий в части сближения принципов налогового и бухгалтерского учета.

Кроме этого, необходимо скорейшее принятие единого налогового кодекса, который должен интегрировать разрозненные нормативные акты налогового права, устранить существующие противоречивые и неоднозначные нормы, восстановить баланс прав налогоплательщиков и налоговых органов, уменьшив, таким образом, коррупционное поле, а также внедрить обязательные налоговые нормы Европейского Союза, например, в части НДС.

Второе важное направление усовершенствования налоговой системы - оптимизация налогового администрирования для обеспечения равных условий конкуренции и повышения собираемости налогов. Улучшения налогового администрирования необходимо достичь в отношении всех налогов и сборов. Это потребует повышения квалификации сотрудников, внедрения прозрачной системы ответственности, а также оптимизации внутренних процессов налоговых органов. Отдельного внимания требует создание аналитических функций, способных осуществлять оценку риска различных групп

налогоплательщиков, позволяя налоговым органам эффективно использовать ресурсы для налогового контроля.

Наиболее насущным вопросом налогового администрирования на Украине является механизм возмещения НДС. Действующая практика существенных задержек сроков возмещения НДС объясняется широкой распространенностью схем мошенничества в этой сфере. Несмотря на небольшой положительный эффект в борьбе с мошенничеством, такой подход значительно ухудшает общий деловой климат в стране. Европейский опыт борьбы с мошенничеством в сфере НДС показывает, что узконаправленные меры по ужесточению процедур возмещения НДС, например внедрение механизма уплаты НДС покупателем для наиболее подверженных мошенничеству отраслей и видов деятельности, более эффективны.

Несмотря на существующие и сложности администрирования НДС, отмена или замена этого налога нецелесообразна в долгосрочной перспективе, принимая во внимание декларированный Украиной курс на вступление в ЕС, где налог на добавленную стоимость является неотъемлемой частью обязательной для исполнения европейской законодательной базы.

Третье направление усовершенствования налоговой системы - повышение финансовой независимости местных самоуправлений за счет децентрализованных источников доходов. Наиболее перспективным и экономически-нейтральным рычагом расширения доходной базы самоуправлений является постепенное внедрение налога на недвижимость для юридических и физических лиц, основанного на массовой оценке стоимости объектов недвижимости и сборе налога на местном уровне. Внедрение этого налога в первую очередь потребует упорядочивания системы учета собственников недвижимости.

Налог на недвижимость не только улучшит финансирование местных самоуправлений, но и позволит при этом сместить налоговую нагрузку с производителя на потребителя, увеличить собираемость (налог относительно прост в применении), и стимулировать эффективное использование собственности. Успешное внедрение налога на недвижимость также создаст потенциал снижения других, менее эффективных и более искажающих, налогов.

Для реализации этих целей и задач в первую очередь необходимо предпринять следующие меры:

- доработать и внести в Раду налоговый кодекс с учетом результатов общественного обсуждения проекта кодекса, прошедшего в 2007 году;
- разработать концепцию и план оптимизации системы социальных платежей, включая введение единого социального налога и передачу функций администрирования единому коллектору;

- разработать концепцию внедрения налога на недвижимость, включающую план развития системы учета объектов недвижимости, метод оценки налоговой базы, принцип налогообложения, размер ставки, систему сбора налога и приблизительный расчет доходов самоуправлений от внедрения налога;
- разработать программу повышения эффективности Налоговой администрации, охватывающую повышение квалификации и ответственности сотрудников, оптимизацию процессов и необходимых организационных изменений, а также внедрение новых инструментов и методик;
- подготовить программу узконаправленных мер по борьбе с мошенничеством в сфере НДС с учетом передового опыта стран Европейского союза.

Хозяйственное законодательство

В Украине все еще существуют серьезные проблемы в создании благоприятной законодательной среды для экономического развития. Например, в отчете по конкурентоспособности за 2007-2008 годы, подготовленном Всемирным Экономическим Форумом (ВЭФ), по показателю развития институтов Украина заняла 115 место из 131. Особенно низкий рейтинг страна получила по развитию частных институтов, что вызвано низкими показателями по этике поведения компаний и защите интересов миноритарных акционеров. На низкий уровень развития законодательной базы Украины в экономической сфере указывают также отчеты Всемирного банка, Программы развития ООН, ОЭСР.

Основными проблемами в хозяйственном законодательстве Украины являются противоречие Хозяйственного кодекса (ХК) Гражданскому кодексу (ГК), крайне устаревшее законодательство по хозяйственным обществам, банкротству и депозитарной системе. В совокупности, это порождает судебный произвол, процветание рейдерства как механизма приобретения и поглощения активов, и ущемление прав акционеров и кредиторов.

Для создания благоприятных условий ведения бизнеса в Украине необходимо ликвидировать существующие в хозяйственном законодательстве пробелы и противоречия и привести его в соответствие с европейскими стандартами, например, к уровню стран Восточной Европы к 2015 году. Показателем достижения успеха должно стать повышение к этому сроку соответствующих оценок в отчете ВЭФ для Украины до нынешнего уровня восточноевропейских стран (+0,9-1,1 балла к текущей оценке по развитию институтов).

Для этого, во-первых, необходимо устранить разночтения ХК и ГК, в результате которых к имущественным отношениям между субъектами хозяйственной деятельности часто могут быть применены правовые нормы с разным содержанием. Основными противоречиями кодексов являются:

- различия в определениях (например, контракта);
- определение разных возможных видов и организационно-правовых форм юридических лиц³⁶; закрепление ХК коллективной собственности, в то время как в ГК такая форма собственности отсутствует;
- различное регулирование отдельных сфер (прав собственности, финансирования деятельности, банковских счетов и т.д.³⁷).

Наиболее эффективным решением является инкорпорация всех норм ХК, регламентирующих имущественные отношения в сфере хозяйственной деятельности, в единый ГК с указанием, что они применяются к отношениям, участниками которых являются субъекты хозяйственной деятельности. Для этого, в первую очередь, терминология норм ХК должна быть приведена в соответствие с терминологией ГК. Часть норм ХК, дублирующие ГК либо противоречащие сути гражданского права, его принципам и основным нормам (например, о предприятиях коллективной собственности, об интеллектуальной собственности), должны быть исключены из законодательства Украины. Сфера регулирования ХК должна быть сведена к регулированию отношений, связанных с государственным регулированием хозяйственной деятельности.

Во-вторых, необходимо привести к международным стандартам принципы защиты прав акционеров и корпоративного управления. Принятый Верховной Радой в первом чтении законопроект «Об акционерных обществах» не выполнил эту задачу. Он должен быть доработан в соответствии с принципами ОЭСР, чтобы стимулировать создание акционерных обществ, обеспечивать должную защиту базовых прав акционеров, прав миноритарных акционеров и предотвращать злоупотребление правами. К законопроекту «Об акционерных обществах», необходимы следующие изменения:

- Уточнение условий и сокращение сроков перехода из существующих форм в ЧАО и ПАО и уменьшение обязательного объема уставного капитала акционерных обществ
- Улучшение защиты базовых прав акционеров за счет снижения кворума до 50% плюс 1 акция, введения требования обязательности письма с описанием вложения и регламентирования реализации преимущественного права на покупку
- Улучшение защиты прав миноритарных акционеров за счет закрепления их права инициировать независимый аудит и обязательности кумулятивного голосования при выборах в Совет

³⁶См. статью 63 ХК и статью 83 ГК

³⁷ Например, отсутствие в ХК такой разновидности прекращения юридического лица, как выдел, который предусмотрен статьей 109 ГК

директоров, а также снижения порога для включения вопроса в повестку дня до 5%

- Регламентация порядка хранения и предоставления информации, введение уголовных санкций за ее непредставление или искажение, обязанности предоставления акционерам реестра лицом, ведущим реестр, требования обнародования информации о приобретении пакета акций в 50% и более, обязанности пройти листинг и информировать биржу о деятельности
- Устранение возможности злоупотребления правами со стороны акционеров путем ограничения доступа акционера к бухгалтерским документам, в которых он не является стороной
- Устранение возможности злоупотребления правами со стороны органов управления акционерным обществом за счет расширения полномочий совета директоров и уменьшения полномочий общего собрания, регламентации процедуры его работы и обеспечения гарантии законности его проведения за счет наличия счетной комиссии

После принятия Закона об «Акционерных обществах», необходимо разработать законодательство, регулирующее деятельность прочих хозяйственных обществ. Сейчас эта сфера регулируется Законом «О хозяйственных обществах» 1991 года, который уже значительно устарел. В соответствии с мировой практикой, необходимо сократить в несколько раз число возможных типов компаний.

Особое внимание необходимо уделить регулированию деятельности обществ с государственным участием: должен быть определен их статус и принципы управления государственной собственностью. Должно быть сокращено количество типов таких обществ и разработаны и законодательно закреплены механизмы перехода к другим организационным формам. Должны быть разработаны механизмы реализации государством своих корпоративных прав (включая дивидендные, управления и т.п.), чтобы управление АО с государственным участием (частичным или полным) могло осуществляться с помощью тех же механизмов, что и управление АО без государственного участия.

В-третьих, нужно повысить эффективность процедуры банкротства. Закон «О банкротстве» должен быть доработан с целью стимулирования более широкого применения санации как метода экономического возрождения компаний и устранения пробелов в законодательстве, используемых для мошеннической деятельности. Основными изменениями должны стать:

- Упрощение и подробное определение в законе процедуры банкротства, в т.ч. для кредитных и страховых организаций, пенсионных и инвестиционных фондов, управляющих компаний, особенно в части возврата привлеченных денежных средств

- Определение статуса и вознаграждения арбитражного управляющего
- Обеспечение возможности банкротства государственных предприятий в соответствии с принципом равенства перед законом всех типов коммерческих организаций
- Обеспечение защиты основных прав кредиторов на взыскание средств
- Четкое определение в законе ответственности материнской компании в отношении неплатежей ее дочерней компании
- Устранение коллизий между Законом «О банкротстве» и законами, регулирующими исполнительное производство, налоговые и трудовые правоотношения
- Прояснение случаев неоднозначного толкования отдельных норм Закона (например, возможность включения в реестр новых кредиторов после составления и утверждения реестра)

Наконец, должны быть устранены пробелы в Законе «О Национальной депозитарной системе и особенностях электронного обращения ценных бумаг в Украине» с целью исключения злоупотреблений в области хранения реестров акций.

Для реализации реформы в первую очередь должен быть доработан и принят в новой редакции Закон «Об акционерных обществах». Затем необходимо урегулировать деятельность обществ с государственным участием путем внесения необходимых поправок в законодательство. Кроме того, должны быть разработаны и приняты поправки к Гражданскому кодексу, закону «О банкротстве» и «О Национальной депозитарной системе (...)». На следующем этапе необходимо разработать законопроекты по другим типам хозяйственных обществ. Наконец, нужно составить список прочих хозяйственных законодательных актов, требующих изменений, и проработать поправки к ним. К работе должны привлекаться представители всех ветвей власти и бизнеса, чтобы обеспечить всестороннее рассмотрение проблемы и наиболее оптимальное решение.

Хозяйственные суды

Одним из препятствий к созданию развитой рыночной экономики в Украине остается практика разрешения хозяйственных судебных споров. По уровню независимости судебной системы в отчете по конкурентоспособности за 2007-2008 годы, подготовленном Всемирным Экономическим Форумом (ВЭФ), Украина находится на 111 месте из 131, что связано с возможностью оказания политического давления на судей. Низкий уровень соблюдения принципа господства права отмечают также Всемирный банк и Программа развития ООН. Основными причинами такого положения являются структура судебной системы

и процедуры назначения, продвижения и снятия судей, которые не создают условий для обеспечения независимости и объективности судебных решений.

Главной целью реформы является повышение качества, законности и прозрачности судебных решений по хозяйственным спорам. Для этого необходимо привести принципы и механизмы функционирования хозяйственных судов в Украине в соответствие с мировой практикой. Показателем успеха в этом направлении реформ должно стать повышение доверия общественности и бизнеса к судебной власти до европейского уровня и увеличение рейтинга Украины по показателю независимости судебной системы в отчете ВЭФ до нынешнего уровня стран Восточной Европы (+0,8-1,0 балла к текущему уровню) к 2015 году.

Достижение поставленной цели требует одновременного решения нескольких задач. Прежде всего, нужно решить проблему обеспечения независимости судей, при этом создав механизмы для объективного контроля и оценки их деятельности. Кроме того, судебная система должна быть обеспечена квалифицированными кадрами и адекватными финансовыми ресурсами. Наконец, должна четко функционировать трехуровневая система хозяйственных судов.

Для осуществления этих изменений потребуется реформировать всю систему судоустройства. Лишь отдельные меры, касающиеся изменения процессуального законодательства (подсудность, обеспечение иска, регламентация сроков рассмотрения дел и т.п.), можно вначале отработать на хозяйственном законодательстве, а затем воплотить в других сферах права.

Обеспечение независимости судебной системы требует устранения избыточного контроля над ней со стороны других ветвей власти, а именно устранения контроля со стороны Правительства, уменьшения влияния Верховной Рады и Президента. Кроме того, необходимо снизить возможность влияния на судей внутри судебной системы: при назначении (в период пятилетней апробации в должности) за счет сокращения испытательного срока, при продвижении и снятии – за счет повышения прозрачности (сделать прозрачными результаты экзаменов и процесс принятия решения о назначении на должность, повышении или снятии).

При этом должен быть обеспечен высокий уровень контроля результатов работы судей на основании объективных критериев и непрерывной оценки деятельности. Должен быть создан разумный и действенный механизм отзыва судей и обеспечена ответственность судей за любые действия (превышение сроков рассмотрения дела, несоответствие принятого решения закону, взяточничество и т.п.). Для этого необходимо:

- Создать механизм регулярного сбора информации и определить критерии отбора данных
- Обеспечить объективность дисциплинарных критериев

- Установить четкий механизм подачи жалоб
- Обеспечить функционирование механизма защиты прав обвиняемых судей
- Обеспечить прозрачность процесса принятия решения об увольнении
- Разделить вынужденное и добровольное увольнение

Для обеспечения судебной системы квалифицированными кадрами необходимо разработать прозрачные процедуры назначения, профессионального развития и продвижения судейского корпуса:

- Четко определить требования к образованию судебного персонала, критерии отбора на должность и повышения по службе
- Разработать и внедрить программы профессионального развития для всего судебного персонала

Для обеспечения необходимого уровня финансирования системы нужно увеличить объемы финансирования и контроль со стороны судебной системы за процессом формирования бюджета. В совокупности это позволит обеспечить заработную плату, достаточную для привлечения и удержания лучших кадров, и исключить практику использования «спонсорских схем», ставящих суды в зависимость от властей или компаний.

Обеспечение четкого функционирования системы хозяйственных судов требует уточнения критериев подсудности по хозяйственным сделкам и юрисдикции хозяйственных судов, чтобы исключить возможность одновременного рассмотрения дела в судах разного уровня.

Дополнительными мерами, которые позволят улучшить качество управления судебной системой, являются введение управления эффективностью и повышение прозрачности судебной системы путем предоставления открытого доступа к судебным решениям. Последнего можно добиться за счет обязательной публикации решений хозяйственных судов в сети Интернет. При этом важно обеспечить механизмы защиты государственной, коммерческой и банковской тайны при использовании конфиденциальной информации в судебном процессе.

Также, в дополнение к реформе системы хозяйственных судов, должно быть продолжено формирование эффективных механизмов добровольного внесудебного урегулирования хозяйственных споров, которое позволит снизить загруженность судебной системы.

Для реализации реформы необходимо разработать поправки к Хозяйственному процессуальному кодексу и законам «О статусе судей» и «О судостроительстве». В первую очередь, нужно сконцентрировать усилия на изменениях, которые должны принести наибольший эффект. Поправки по областям реформы, не требующим разработки новых схем функционирования (процедура назначения

судей, постоянное образование судей, зарплаты судей, привилегии судей, распределение производства дел), должны быть приняты в течение нескольких месяцев. По более сложным вопросам (процесс составления бюджета, дисциплинарные процедуры и увольнение судей, ускорение апелляционных процедур, процесс подачи жалоб против судей) должна быть начата работа по разработке более эффективных и прозрачных процессов. По областям реформы, требующим обсуждения целевого состояния (меры по борьбе с коррупцией, процессуальные нормы, структура судов, полномочия судебной власти, контроль судебной системы, процедура назначения председателей судов), необходимо провести встречи с ключевыми заинтересованными сторонами.

По менее важным вопросам, от решения которых ожидается меньший эффект, необходимо задать направление последующих преобразований: разработать рекомендации по реформам (управление эффективностью, развитие и оплата административного персонала, судейские ассоциации, материальная база и безопасность судов, свободный доступ к заседаниям) или определить направление реформ (структура судебного управления, система сроков пребывания в должности).

Снижение административных барьеров для бизнеса

Действующая в Украине система государственного регулирования и контроля над деятельностью бизнеса препятствует стабильному экономическому росту. Так, в отчете Всемирного банка «Doing Business 2008», оценивающем благоприятность среды для ведения бизнеса, Украина заняла 139 место из 178 стран. Согласно данным МФК, главными административными барьерами, препятствующим ведению бизнеса, являются система выдачи разрешений для ведения хозяйственной деятельности, система проведения проверок предприятий и система технического регулирования.

Украинская разрешительная система является одной из самых жестких среди стран СНГ. Так, доля предприятий, получающих разрешения в течение года, в Украине выше, чем в Беларуси (54 % и 45 % соответственно), Узбекистане (33 %) и Грузии (6 %), а доля предприятий, проверенных различными контролирующими органами в течение года, составила 95%. Общий список разрешительных документов, обязательных для ведения хозяйственной деятельности, на данный момент насчитывает 198 позиций.

Для украинской системы государственного контроля характерна высокая частота проверок, их неупорядоченность и низкая эффективность. Основным принципом работы контролирующих органов является поиск недочетов и наказание предприятия, а не помощь в выполнении требований соответствующего законодательства. Самыми активными инспектирующими органами остаются Государственная налоговая администрация, Государственный департамент пожарной безопасности и Государственная санитарно-эпидемиологическая служба: в 2006 г. каждый из них проверил более 50 % предприятий страны. За это время предприятия заплатили своим сотрудникам за работу с

контролирующими органами около 189 млн. грн. (более \$37 млн.). При этом частота проверок не зависит от степени потенциальной угрозы деятельности для общества или окружающей среды. Чаще всех проверяются предприятия общественного питания и торговли, имеющие значительный оборот наличных денег.

Система технического регулирования является третьим важнейшим административным барьером для развития бизнеса. Во-первых, перечень товаров, подлежащих обязательной стандартизации и сертификации слишком велик; многие стандарты действуют со времен Советского Союза. Во-вторых, сама процедура выдачи сертификатов соответствия (или технических условий) забюрократизирована, она требует значительного дополнительного времени предприятий и денежных средств. Сложность процедур создает благоприятные условия для коррупции. В результате система не гарантирует безопасности товаров для потребителей или же их полное соответствие даже устаревшим стандартам.

Цель реформы системы регулирования хозяйственной деятельности – обеспечение эффективного функционирования и роста бизнеса в Украине путем устранения административных барьеров. Показателем успеха должно стать повышение общего рейтинга страны по методологии «Doing Business» до текущего уровня стран Восточной Европы к 2015 году.

Снизить основные административные барьеры для бизнеса можно за счет облегчения получения разрешительных документов (радикального сокращения количества документов для открытия и развития бизнеса; внедрения принципа «одного окна»), упрощения и сокращения проверок (сокращения количества проверок путем их ранжирования по видам хозяйственной деятельности; внедрения проверочных листов; утверждения единых процедур проведения проверок; определения полных и исчерпывающих полномочий контролирующих органов). Следует также сократить перечень товаров, подлежащих сертификации, привести систему стандартов в соответствие с системой стандартов Европейского Союза.

Первые шаги в этом направлении были уже сделаны посредством принятия двух законов: Закона «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» (полностью вступил в силу 5.10.2006г.) и Закона «Об основах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» (полностью вступил в силу 1.01.08). По мнению экспертов, реализация этих законов должна в большей степени решить проблемы разрешительной системы и системы контроля. Однако в настоящее время законы не привели к должному эффекту. Например, пока не удалось наладить работу разрешительных центров, которые должны обеспечить реализацию принципа «одного окна». Помимо этого, не удалось в полной мере заменить получение разрешений на отправку уведомлений в предусмотренных Законом случаях (реализация декларативного принципа).

Основная проблема реализации Закона «Об основах государственного надзора (...)» состоит в том, что контролирующие органы, по оценкам экспертов, выполняют его лишь на 10-15%. Закон предписывал контролирующим органам до вступления его в силу представить предложения по приведению в соответствие с Законом всех необходимых подзаконных актов, в том числе детально разработать меры по упорядочиванию проверок (распределить типы предприятий по группам риска, составить проверочные листы, и др.). Другой проблемой является то, что контролирующие органы стремятся выйти из-под действия Закона, что уже сделала налоговая администрация.

Для решения проблем следует принять поправки в Закон о разрешительной системе, которые предполагают: а) законодательное утверждение полного и исчерпывающего списка всех разрешительных документов; б) внедрение принципа «молчаливого согласия», по которому отсутствие ответа от контролирующего органа или запрета на какую-либо деятельность в установленные законодательством сроки автоматически является разрешением на проведение такой деятельности; в) детальное изложение технической стороны работы разрешительных центров.

Следует вернуть налоговую инспекцию под действие Закона «Об основах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» и предпринять усилия (в том числе, используя политическую волю) для надлежащего исполнения Закона.

Следует сократить перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации и стандартизации, привести технические стандарты в соответствие с основными правилами ЕС, упростить процедуру стандартизации и выдачи сертификатов соответствия.

Управление естественными монополиями

В Украине естественными монополиями является большинство инфраструктурных отраслей (украинские железные дороги, связь, почта, передача электроэнергии, порты, аэропорты, водоснабжение). Почти все объекты естественных монополий имеют высокую степень износа, особенно транспорт и телекоммуникации. В то же время, государство не может в полном объеме обеспечить потребности секторов с естественными монополиями в инвестициях для обеспечения необходимого уровня развития инфраструктуры.

Основные проблемы в сфере естественных монополий – недостаток и неэффективное использование инвестиций в поддержку и развитие инфраструктуры, неоптимальная структура секторов с естественными монополиями, непрозрачность деятельности секторов и отдельных предприятий, и не соответствие цен на услуги многих естественных монополий реальной себестоимости. Естественные монополии, несмотря на оправданность их существования, – нерыночный элемент экономики, который приводит к крайней неэффективности в отсутствие конкуренции, поэтому ставится задача перевести

отрасли с естественно-монопольной компонентой в конкурентное поле, где это возможно.

Основной целью до 2015 года является разработка, принятие и реализация программ развития всех отраслей с естественно-монопольной компонентой, определяющих цели государства в этих отраслях и предусматривающих повышение эффективности их работы. Кроме прочего, необходимо перейти на новые методы регулирования тарифов, утвердив соответствующие методики расчета для каждой отрасли.

Необходимо разработать отраслевые концепции развития отраслей с естественными монополиями. Отраслевые концепции должны четко определить стратегические цели развития, целевую структуру отрасли, механизм регулирования, условия либерализации (услуги, к предоставлению которых будут допущены новые игроки, условия доступа новых игроков в сеть), принципы тарифного регулирования. Подотрасли и предприятия, не являющиеся естественными монополиями, как правило, должны выделяться и приватизироваться.

Стратегические цели развития отрасли во всех случаях должны включать обеспечение потребностей растущей экономики и населения в услугах этих отраслей и повышение эффективности работы, а также переход от кросс-субсидирования различных групп потребителей к системе целевой помощи для нуждающихся через органы социальной защиты.

Целевая структура должна определять, какая часть отрасли является естественно- монопольной, а какая может быть конкурентной, какие предприятия целесообразно приватизировать, а какие оставить в госсобственности. Например, в секторе ж/д транспорта железнодорожные пути являются естественной монополией, а оказание услуг – перевозка грузов, ремонт вагонов, обслуживание - может стать конкурентным. Соответственно, "Укрзалізниця" должна быть раздроблена. Часть, не являющаяся естественной монополией, должна быть выделена в отдельные предприятия (например, по видам деятельности) и приватизирована.

Для отраслей с естественной монополией необходимо разработать детальную концепцию регулирования отрасли, включая:

- Условия доступа в сектор новых игроков (например, для предоставления некоторых видов услуг): количество допускаемых новых игроков, условия и порядок получения лицензии, точки доступа, перечень услуг, которые могут предоставлять новые игроки, скорость либерализации сектора
- Правила установки тарифов на доступ к сети новых игроков
- Правила установки тарифов для конечных потребителей

В целом, регулирование секторов с естественными монополиями должно имитировать конкурентный рынок. Очень важным для этого является механизм регулирования тарифов. Он должен стимулировать монополии повышать эффективность, при этом предоставляя возможности для развития и инвестиций в инфраструктуру. Применяемый в Украине метод определения тарифов «Затраты плюс» не позволяет компаниям инвестировать в развитие инфраструктуры, поэтому, необходимо переходить на метод Rate of Return, который учитывает прибыль на инвестированный капитал. В некоторых секторах, например в телекоммуникациях и электроэнергетике, с учетом опыта стран ЕС, необходимо переходить на наиболее прогрессивный метод определения тарифов – метод LRIC (long-run incremental cost, основан на определении цены, которая оправдала бы инвестиции современного инвестора в аналогичный проект, с учетом наиболее эффективной сейчас технологии). В дополнение к преимуществам метода Rate of Return он учитывает и фактор развития технологий и стимулирует компании сокращать издержки.

Необходимо разделить функции регулирования и корпоративного управления в тех секторах, где это ещё не сделано (ж/д транспорт и сектора ЖКХ), а в тех секторах, где разделение было проведено (телекоммуникации) - закрепить принцип независимости регулятора. Все функции регулирования необходимо передать от Министерств независимой организации, например, Национальной комиссии регулирования конкретного сектора. Глава каждой Национальной регулирующей комиссии должен назначаться Президентом или Верховной Радой. Национальные комиссии регулирования должны отвечать за определение условий лицензирования, принципов тарифообразования, обеспечивать контроль качества предоставляемых услуг, выводя эти функции из компетенции Министерств.

Следующими шагами в сфере естественных монополий должны быть разработка отраслевых концепций развития секторов с естественными монополиями, включающих четкие цели развития секторов, целевую структуру сектора, определяющих модель регулирования секторов (включая тарифы), закрепляющих полномочия и ответственность органа, регулирующего сектор и причастных исполнительных лиц.

Управление госсобственностью

Условия работы госпредприятий в Украине часто являются более благоприятными, чем для компаний частного сектора. В отношении госкомпаний широко применяются субсидирование, защита от банкротства, льготное финансирование, благоприятный доступ к использованию земли, мягкое монопольное регулирование и гарантии госзакупок. Несмотря на это, госсектор проигрывает частному сектору по таким показателям, как производительность труда и основных средств и отдача от вложенного капитала. Неравенство условий конкуренции и невысокая эффективность работы государственных предприятий тормозят рост валового продукта

соответствующих отраслей. В отраслях, где государственное присутствие имеет монопольный характер (например, авиастроение), низкая эффективность госкомпаний еще и тормозит технологическое, инновационное развитие отрасли в целом, усиливая таким образом отставание от иностранных конкурентов. Слабое развитие инфраструктурных отраслей, где концентрация госсектора высокая, имеет негативное влияние не только на саму отрасль, но и на смежные отрасли и экономику страны в целом.

Причины низкой эффективности работы государственных компаний в Украине:

- Слабое корпоративное управление. Отсутствуют советы директоров, нередко случаи прямого вмешательства государства в операционную деятельность компаний, цели и задачи работы госкомпаний непрозрачны и ставятся на короткий период времени (1 год), оплата труда менеджеров госкомпаний низка и не привязана к результатам их работы
- Недостаточность навыков менеджмента. Управление госкомпаниями осуществляют менеджеры, имеющие ограниченный опыт работы в частном секторе экономики, на уровне органов исполнительной власти ощущается нехватка профессионалов-отраслевиков, лучший международный опыт управления слабо проникает в государственные компании по причине отсутствия менеджеров с опытом работы за рубежом
- Перед госкомпаниями ставятся цели коммерческого и социального характера без четких механизмов определения приоритетов. Это приводит к низкой прозрачности альтернативных издержек, возникающих при достижении социальных задач, и к размыванию внимания органов исполнительной власти и менеджмента к эффективности предприятий.

После проведения приватизации, в сфере управления оставшимися в госсобственности предприятиями должна стоять цель повысить эффективность работы госпредприятий и обеспечить необходимый уровень развития важных инфраструктурных и инновационных отраслей для обеспечения потребностей растущей экономики и населения в их услугах.

Перед тем, как приступать к повышению эффективности госкомпаний, необходимо разработать цели развития в каждой отрасли, выстроить регуляторный режим, соответствующим этим целям, где возможно – провести приватизацию и либерализацию рынка. Те предприятия, которые останутся в госсобственности, необходимо вывести из ведения отраслевых министерств и передать в управление госхолдингу (или нескольким специализированным отраслевым госхолдингам), распространить и закрепить на предприятиях методы управления из частного сектора.

Многие примеры созданных в последнее время госхолдингов – агентств, которые занимаются реализацией прав государства как собственника – подчеркивают их эффективность (примеры Франции, Малайзии, Великобритании, Китая). В модели госхолдинга правительство сосредоточивает свои усилия на формировании социально-экономической политики и регулировании, передавая реализацию своих прав собственника в госкомпаниях госхолдингу, который выступает в качестве главного представителя государства в советах директоров госкомпаний. Госхолдинги внедряют в госкомпаниях процессы и навыки советов директоров частных компаний, при этом позволяя государству сохранять контроль над этими активами. В результате у государства, госхолдинга и менеджмента госкомпаний появляются ясные и четкие роли.

Для перехода на модель госхолдинга необходимо предпринять следующие меры: разработать четкую отраслевую политику с определением прозрачных измеряемых целей коммерческого и социального характера, вывести госпредприятия из ведения отраслевых министерств и передать их в управление холдингу, исключить прямое взаимодействие министерств с предприятиями (холдинг становится единым центром взаимодействия с правительством), ограничить задачу профильных министерств разработкой отраслевой политики.

Необходимо распространить и закрепить в госсекторе методы управления из частного сектора: создать советы директоров и соответствующие комитеты (по аудиту, по стратегии, по назначениям и вознаграждениям, прочие) на государственных предприятиях; разработать и внедрить системы управления эффективностью и мотивации по примеру частного сектора; тщательно отбирать, мотивировать и профессионально развивать менеджеров; разработать и внедрить четкие регламенты целеполагания, мониторинга достижения целей и принятия корректирующих мер в случае отклонения от плановых показателей. В случае, когда предприятие кроме экономических должно выполнять и социальные цели, необходимо формализовать процесс, контролировать исполнение целей, определить, как компенсируются противоречия экономических и неэкономических целей.

Быстрое создание и начало работы госхолдинга должно стать одним из приоритетов на ближайшую перспективу. Необходимо разработать концепции развития отраслей, включая цели государства, механизм регулирования, приватизации и либерализации отрасли, урегулировать юридический статус предприятий, оставшихся в госсобственности. Затем необходимо принципиально одобрить идею создания госхолдинга, разработать положения о госхолдинге, план внедрения, и передать в госхолдинг предприятия, оставшиеся в госсобственности, постепенно внедряя на них навыки управления частного сектора.

Защита конкуренции

Конкуренция – один из ключевых факторов, стимулирующих повышение производительности и устойчивое экономическое развитие. Роль государства состоит в защите рынка от недобросовестной конкуренции, в том числе от использования доминирующей позиции компаний, сговоров между конкурентами и чрезмерной концентрации³⁸.

Основными элементами украинской системы защиты конкуренции являются Закон о защите экономической конкуренции и Антимонопольная комиссия Украины (АМКУ). Главные проблемы украинской антимонопольной политики – это, во-первых, чрезмерно широкий охват антимонопольной системы, особенно в части положений о концентрации, и, во-вторых, высокий уровень нагрузки на бизнес, которую создает сложный процесс согласования сделок по слияниям и поглощениям.

Излишне широкий охват положений о концентрации (барьер для сделок, подлежащих согласованию в Украине, в 20 раз ниже, чем в ЕС)³⁹ в Законе о защите экономической конкуренции приводит к необходимости согласования с АМКУ огромного числа сделок, по сути не влияющих на конкурентную среду. Это накладывает на АМКУ излишнее бремя, отвлекая ресурсы и внимание от расследований картельных сговоров и злоупотреблений при доминирующей позиции. Кроме того, под юрисдикцию АМКУ могут подпадать экстратерриториальные сделки компаний, которые не ведут деятельности в Украине и не имеют здесь прямых инвестиций, представительств или филиалов⁴⁰. К ним также могут быть применены санкции в размере до 5% от общего объема выручки.

Высокий уровень нагрузки на бизнес при согласовании сделок слияний и поглощений обусловлен длительным, сложным и непрозрачным процессом подачи документов и в особенности открытым списком необходимых документов и информации, значительно превышающим аналогичные требования в странах Европейского Союза⁴¹. Кроме этого, непрозрачны методики и критерии принятия решений, например методика сегментации рынка для определения доминирующего положения компании. Все это создает потенциальное поле для коррупции, увеличивает риски и непредсказуемость

³⁸ Другая важная связанная с этим задача, стоящая перед Украиной (тема, рассматриваемая отдельно в разделах «Управление естественными монополиями» и «Приватизация») – устранение искажений, которые вносит большое число неререформированных государственных монополий, и излишней доли государственного участия в экономической деятельности.

³⁹ Согласно статье 24 Закона о защите экономической конкуренции под процедуру согласования поглощений и слияний с АМК попадают все сделки, в которых совокупные активы или продажи участников достигают 12 млн. евро, в то время как активы или продажи хотя бы двух из участников превышают 1 млн. евро, а украинские продажи или активы одного из участников превышают 1 млн. евро.

⁴⁰ Например, в существующей редакции закона под согласование АМКУ попадает слияние Mercedes и Chrysler, а также предстоящая покупка марок Jaguar и Rover компанией Tata, так как эти сделки удовлетворяют всем критериям положений о концентрации Закона о защите экономической конкуренции.

⁴¹ Salans, международная юридическая фирма (Варшава)

экономической деятельности, повышает затраты средств и времени на проведение сделок.

Целью Украины должно стать достижение европейского уровня защиты конкуренции и минимально возможного негативного воздействия системы надзора на деловой и инвестиционный климат.

Для достижения этой цели в первую очередь необходимо внести изменения в законодательство.

- Повысить барьеры для сделок, которые подлежат обязательному согласованию с АМКУ до уровня, который в большей степени отвечает задаче надзора и недопущения недобросовестной конкуренции.
- Изменить положения о концентрации, регулирующие процесс подачи и рассмотрения заявок о слияниях и поглощениях для упрощения процесса согласования. В частности, необходимо утвердить сокращенный закрытый список документов и информации, подаваемых для согласования сделок, сократить сроки рассмотрения и устранить нормы, дающие возможность двойного толкования и создающие поле для злоупотреблений.

С точки зрения исполнения законодательства, необходимо усилить функции АМКУ по расследованию случаев злоупотреблений доминирующей позицией и сговоров, повысив профессионализм сотрудников АМКУ. Это потребует изменения системы вознаграждения и повышения квалификации сотрудников, а также возможно, увеличения штата сотрудников.

Реформа центрального госаппарата

Перед Украиной стоит задача реформирования многих сфер государственной деятельности. Центром осуществления преобразований должен стать центральный госаппарат. Без его эффективного функционирования быстрое и качественное проведение реформ будет невозможно. По оценке исследователей, уровень эффективности государственного управления в Украине невысок, что вызвано непрозрачностью выработки политических решений, излишним бременем государственного регулирования и неэффективностью правовой системы и государственных расходов⁴².

Причины неэффективности госаппарата в Украине лежат в четырех сферах:

- неполное разделение функций в государственном аппарате (наблюдательной, политического управления, контроля исполнения

⁴² В отчете по конкурентоспособности Всемирного экономического форума (World Economic Forum, 2007–2008) по уровню эффективности государственного управления Украина заняла 119 место из 131.

политических решений, утверждения кадровых решений, арбитража);

- недостаточная кадровая обеспеченность:
 - нехватка управленческого персонала высшего и среднего звеньев;
 - низкая преемственность при разработке политики (кадровые решения политизированы, политическая и административная функции персонала не разделены);
- низкая эффективность деятельности:
 - длительная и непрозрачная процедура разработки законов;
 - частое затягивание принятия и исполнения законов;
 - коррупция;
- отсутствие системной ориентированности на результат:
 - отсутствие единого видения целей и задач между органами власти и на разных уровнях внутри отдельных органов власти
 - непрозрачность результатов деятельности для высшего руководства и общественности.

Целью реформы является повышение эффективности государственного аппарата в части выполнения своих функций и использования ресурсов. Критерием успеха может стать повышение показателя эффективности государственного управления Украины в рейтинге ВЭФ к 2015 году до нынешнего уровня стран Центральной и Восточной Европы (+0,6 – +0,8 балла к текущей оценке Украины). Этого можно достигнуть за счет повышения эффективности центрального госаппарата по производительности труда и обеспечению качества услуг до уровня лучших украинских компаний.

В соответствии с передовым мировым опытом достижения подобных целей реформы центрального госаппарата должны быть выполнены следующие задачи:

- приведение структуры госаппарата в соответствие с демократической структурой власти (разделение функций);
- обеспечение государственного аппарата необходимыми кадрами;
- оптимизация внутренних процессов и борьба с коррупцией;
- повышение прозрачности результатов работы госаппарата и ответственности чиновников за результат.

Чтобы госаппарат мог функционировать эффективно в условиях демократической среды, наблюдательная функция, функции политического

управления, контроля исполнения политических решений, утверждения кадровых решений и арбитража должны быть институционально разделены. Поэтому необходимо оставить в центральном госаппарате лишь функцию политического управления, а остальные выделить в независимые службы.

Для повышения кадровой обеспеченности госаппарата необходим комплекс мер по привлечению и удержанию персонала. Для снижения дефицита кадров управленцев среднего и высшего звена и профильных специалистов требуется повысить оплату труда этих категорий служащих, чтобы обеспечить конкурентоспособность государственной службы на рынке труда. Удержанию персонала будет способствовать разработка планов служебного роста и создание кадрового управленческого резерва из числа перспективных сотрудников разных уровней.

Для улучшения преемственности при разработке политики необходимо, во-первых, обеспечить открытый конкурсный набор на все должности. Во-вторых, должен быть создан независимый орган по кадровой политике, задачей которого будет повышение стабильности кадрового состава госаппарата. В его полномочия должно входить утверждение решений о снятии с должности и назначении чиновников среднего и высшего уровня, за исключением министров.

Процессы оказания услуг населению и бизнесу государственным аппаратом, а также ключевые внутренние процессы (планирование, составление бюджета и т.п.) для повышения качества должны быть перестроены. Органы госаппарата должны проводить открытые заседания по принятию решений в случаях, когда это не противоречит сохранности государственной тайны. Разработка законов должна сопровождаться открытыми общественными консультациями с использованием механизма публичной обратной связи от основных заинтересованных сторон. Должны быть сокращены сроки разработки и исполнения законов путем планирования этой деятельности и контроля исполнения плана по промежуточным этапам. По другим направлениям деятельности госаппарата должны быть определены стандарты качества оказания услуг (например, четкие правила рассмотрения дел и принятия решений, прозрачные процессы проведения транзакций с населением и бизнесом) и разработаны регламенты для их обеспечения. Необходимо проанализировать функции госаппарата, исключить дублирующиеся и увеличить ресурсы там, где возникают «узкие места». Основным ориентиром должно быть повышение прозрачности всех процессов, которое поможет бороться с неэффективностью процессов и снизить коррупцию.

Для повышения направленности деятельности на результат должны быть определены ключевые цели: сначала для министерств, затем для департаментов и некоторых отделов. К определению целей необходимо привлекать независимых экспертов. Эти цели должны быть постоянными и не претерпевать кардинальных изменений в случае смены руководства. Они должны содержать конкретные, измеримые показатели. Их выполнение (по срокам и качеству) должно систематически отслеживаться. Сами цели и текущий результат их

достижения на всех уровнях, включая принятые меры в случае отклонения от плана, должны быть прозрачными для общества. Достижение результатов должно открыто обсуждаться и стать основным критерием продвижения по службе.

Для лучшей координации усилий в области реформы госаппарата должна быть принята государственная программа реформы и создан единый стратегический центр продвижения реформы в прямом подчинении Президенту или Премьер-министру. Задачей центра будет, в первую очередь, решение кадровой проблемы и повышение прозрачности и открытости процесса принятия решений и результатов работы госаппарата. Центр необходимо привлечь к определению целей деятельности, составлению планов принятия и исполнения законов и отслеживанию их выполнения. В дальнейшем центр может быть привлечен к анализу возможного разделения функций и определению стандартов качества оказания услуг госаппаратом. Центр должен быть укомплектован высокопрофессиональными сотрудниками из деловых кругов, академического сообщества и госаппарата и обеспечивать им достойную компенсацию.

РАЗВИТИЕ СЕКТОРОВ – ЛОКОМОТИВОВ РОСТА

Финансовый сектор

В течение последних нескольких лет рынок украинский финансовых услуг рос быстрыми темпами. Особенно активно развивается банковский сектор, который за 5 лет с 2001 года вырос более чем в 7 раз⁴³. Быстро, но с низкого начального уровня растет рынок институтов совместного инвестирования, например, объем чистых активов открытых инвестиционных фондов за 2007 год вырос в 7,5 раз⁴⁴, Чуть менее успешно, но достаточно быстро, рос рынок страхования, который за 6 лет с 2000 года вырос почти в 5 раз⁴⁵.

При этом рынок финансовых услуг продолжает сохранять значительный потенциал дальнейшего роста. В банковской отрасли это косвенно подтверждается продолжающимся приходом крупных иностранных инвесторов: 47 из 173 банков имеют долю иностранного капитала (17 со 100-процентным иностранным участием), а 8 из 20 крупнейших банков Украины, что составляет 30% всех банковских активов, принадлежат иностранным инвесторам⁴⁶.

⁴³ По данным НБУ в период с 2001 по 2006 год совокупный объем депозитов и кредитного портфеля банков Украины вырос с 10 до 77 млрд. долларов США

⁴⁴ Украинская ассоциация инвестиционного бизнеса, 2008

⁴⁵ По данным лиги страховщиков Украины в период с 2000 по 2006 год общий объем премий в страховых отраслях вырос с 422 до 2025 млн. евро

⁴⁶ НБУ, 2008

При этом перед отраслью стоит ряд непростых проблем. Например, банковская отрасль заметно фрагментирована⁴⁷. Высока доля банков, не выполняющих целевые банковские функции. Снижается средний по системе показатель нормы адекватности капитала при одновременном росте портфеля потребительских кредитов. Эти факторы подрывают устойчивость всего банковского сектора⁴⁸ и степень доверия к нему, что ограничивает степень проникновения банковских услуг и дальнейший рост рынка. В свою очередь недостаточное предложение и повышенные риски формируют высокие процентные ставки, тормозящие деловую активность.

В отрасли совместного инвестирования рост происходит в условиях слабой продуктовой диверсификации обусловленной неразвитой нормативной базой и регулированием.

В страховой отрасли сильные искажения привносит широкая практика использования страховых схем для ухода от налогообложения⁴⁹.

Существует ряд рычагов, способных устойчиво ускорить развитие рынка финансовых услуг. Несмотря на существование специфических для каждого сектора барьеров, наибольшие препятствия для роста⁵⁰ финансовой отрасли составляют универсальные барьеры. Например, неэффективная судебная система значительно повышает транзакционные издержки и риски кредитования, сложности в вопросах земельных отношений затрудняют развитие филиальной сети, непоследовательное применение административных норм замедляет процесс принятия и реализации проектов по развитию бизнеса. Специфические отраслевые барьеры станут актуальными сдерживающими факторами в среднесрочной перспективе.

В банковском секторе для их устранения потребуется снизить бремя отчетности и сбалансировать степень зарегулированности банковской сферы в части операционной деятельности.

Одновременно, для повышения стабильности банковской системы необходимо внедрить мониторинг и контроль общего объема и качества портфеля потребительских ссуд, при одновременном повышении норм резервирования и стандартов оценки качества портфеля ссуд. Кроме рисков дестабилизации, агрессивный рост объемов потребительского кредитования⁵¹ создает дополнительное инфляционное давление, заметно увеличивая и без того быстро растущие доходы населения. Опыт некоторых стран Восточной Европы⁵² показывает, что чрезмерно агрессивный темп кредитования, используемого для

⁴⁷ На 2007 год в Украине действовало 173 банка

⁴⁸ В рейтинге устойчивости банковских систем Moody's Украина занимает 87 место среди 92 стран (2007)

⁴⁹ По разным оценкам (EIU, IMF) до 80% объема страховых премий приходится на схемы ухода от налогообложения

⁵⁰ Интервью с руководителями коммерческих банков в Украине

⁵¹ В 2006 году рост потребительского кредитования обеспечил 30% роста общего потребления домохозяйств

⁵² IMF, 2005

потребления и инвестиций в недвижимость, не увеличивает долгосрочный потенциал экономики⁵³. В тоже время качество кредитного портфеля зачастую высоко циклично, что создает риск волатильности в периоды замедления роста.

Рычаги развития в отрасли институтов совместного инвестирования:

- совершенствование нормативной базы;
- усиление регулятора.

Развитие нормативной базы должно произойти в сторону разрешения новых видов инвестиционных продуктов (например, целевых инвестиционных фондов недвижимости, денежных или валютных рынков) и дерегулирования излишних норм (например, жесткое регулирование выпуска проспектов по единому шаблону).

Институциональное усиление регулирующих органов необходимо для повышения качества их услуг и осуществления более эффективного надзора расширяющегося набора инвестиционных институтов. Такое усиление потребует значительного увеличения бюджета организации, которое возможно компенсировать переходом на финансирование за счет законодательно установленных обязательных сборов с участников рынка – пропорционально объему активов под их управлением, как это происходит в некоторых странах ЕС.

В страховой отрасли приоритетными рычагами государственной политики должны стать

- устранение условий для увода средств от налогов через страховые компании путем отмены специального режима налогообложения для страховых компаний;
- обеспечение последовательного применения норм обязательного страхования ответственности владельцев автотранспорта – важного катализатора развития других форм розничного страхования;
- внедрение механизмов налогового поощрения страхования жизни

Строительство

Строительная отрасль является локомотивом роста экономики. Опыт стран Восточной Европы показывает, что этот сектор в краткосрочной перспективе способен внести ощутимый вклад в рост ВВП и повышение занятости, а также стимулировать развитие смежных секторов экономики. Доля строительного сектора в ВВП Украины составляет 4.4%, тогда как в странах Восточной Европы она значительно выше (например, в Польше доля строительного сектора

⁵³ IMF, 2005

составляет 8%)⁵⁴, такой же показатель в Китае (8%) и чуть ниже в России (7.5%), что свидетельствует о слабом развитии строительного сектора в Украине.

Основной проблемой развития строительного сектора является большое количество барьеров для входа новых игроков на рынок и развития существующих и неравное правоприменение, что порождает коррупцию. Основными барьерами являются сложные и непрозрачные процедуры изменения назначения земли (например, перевод земли из сельскохозяйственного использования под строительство), а также непрозрачный процесс продажи государственных участков земли и неравный доступ заинтересованных покупателей, что значительно усложняет получение земельных участков для строительства. Дополнительным барьером является сложное и дорогое лицензирование, а также получение необходимых разрешений для строительства. При разработке проекта инвестору необходимо пройти утверждение и получить согласование у порядка 130 структур, от которых зависит дальнейшее развитие проекта. Существуют значительные барьеры для входа крупных иностранных строительных компаний на украинский рынок (например, сложности в регистрации иностранного представительства на территории Украины, ограничения покупки земли иностранными компаниями под застройку вне черты населенных пунктов), что существенно тормозит развитие конкуренции и повышение качества строительных услуг. Согласно рейтингу Всемирного Банка, Украина занимает 174 место из 178 по сложности процесса лицензирования в области строительства⁵⁵. Строительные компании испытывают нехватку квалифицированной рабочей силы (например, инженеров-строителей). Отсутствует государственный механизм регулирования плана застройки городов.

Основными целями развития строительного сектора являются снятие существующих барьеров для развития отрасли и создание условий для увеличения внутренней конкуренции. Уже в 2008 году необходимо разработать и принять прозрачную процедуру получения участков под застройку. Доля строительного сектора в ВВП Украины к 2015 году должна приблизиться к уровню стран восточной Европы (8-10%).

Для решения существующих проблем следует принять следующие меры:

- Упростить порядок продажи и аренды государственных и муниципальных участков земли под застройку и обеспечить равный доступ всем заинтересованным сторонам. Например, одним наиболее прозрачных методов продажи муниципальных и государственной земель под застройку могут быть открытые аукционы.

⁵⁴ Doing Business 2008, World Bank

⁵⁵ Doing Business 2008, World Bank

- Упростить процедуру получения разрешений и лицензий на строительство, уменьшить их количество и сократить сроки их получения. Процедура должна идти по схеме “одного окна”.
- Снять барьеры для входа иностранных строительных компаний на рынок (например, по переводу финансовых активов из Украины в другие страны и обратно, упростить процедуры регистрации иностранных компаний). Необходимо снять все ограничения на покупку земли не с/х назначения иностранными компаниями.
- Упростить процедуру смены назначения земли (например, перехода земли сельскохозяйственного назначения под строительство) и сделать процесс более прозрачным.
- Пересмотреть ограничения на допуск частных компаний к строительству объектов инфраструктуры и оборонного сектора промышленности. Государственные контракты должны продаваться путем открытых аукционов.
- Совместно с представителями бизнеса разработать целевые образовательные программы для подготовки высококвалифицированных специалистов и привлечь лучших специалистов наиболее развитых стран (например, инженеров и проектировщиков).
- Разработать механизм, позволяющий проектировщикам застройки городов принимать решения о планах застройки городов самостоятельно и независимо от строительных компаний. В тоже время это не должно создавать дополнительные барьеры для развития застройщиков.

Первоочередными мерами в области строительства являются снятия ограничений для входа на рынок крупных иностранных строительных компаний, переход на аукционный метод продажи муниципальных и государственной земли под застройку, упрощение процедуры получения разрешений и лицензий на строительство и процедуры смены назначения земли.

Розничная торговля

Розничная торговля способствует экономическому росту страны. Развитие розничной торговли в краткосрочной перспективе способно внести ощутимый вклад в рост ВВП и в повышение уровня занятости. Кроме этого, сектор розничной торговли способен задействовать низкоквалифицированную рабочую силу, высвобождаемую другими секторами экономики в ходе реформ. Розничная торговля стимулирует развитие смежных и зависимых секторов экономики (сельское хозяйство, производство продуктов питания, легкая промышленность и др). Современные форматы розничной торговли способствуют повышению санитарных условий торговли, снижению цен на некоторые продукты питания,

увеличению сборов налогов, снижению объемов продаж контрафактной продукции. Розничный товарооборот в Украине в 2007 году вырос на 29% (по данным Укрстата). Тем не менее, доля этого сектора в ВВП остается меньше, чем в большинстве восточноевропейских стран (Украина – 12%, Польша – 24%, Венгрия – 23%). Значительная доля розничной торговли находится в теневом секторе.

Динамичному росту объемам розничной торговли препятствуют следующие факторы:

- отсутствие земельных участков под застройку;
- сложная, длительная и не обеспечивающая равного доступа для всех заинтересованных сторон процедура продажи и сдачи в аренду участков и помещений, находящихся в государственной и муниципальной собственности
- непрозрачная процедура перевода жилых, административных, производственных помещений в торговые;
- чрезмерное количество разрешений и согласований, необходимых для открытия и развития торговых предприятий, а также слишком частые нерегламентированные проверки контролирующими органами;
- регулирование цен административными методами, нарушающее механизмы конкуренции и в долгосрочной перспективе приводящее к ухудшению ситуации на товарных рынках.

Необходимо стимулировать рост объемов розничной торговли, в первую очередь, за счет создания условий для развития современных форматов торговли. К 2015 году доля розничного товарооборота должна составлять 20% ВВП.

Для стимулирования развития розничной торговли необходимо снять мораторий на сделки с землей и разработать регламент смены назначения земли. Затем следует создать полный кадастр коммерческой недвижимости и земли с открытым доступом. Это будет способствовать большей прозрачности при проведении операций. Выделение специальных зон на окраинах крупных городов будет способствовать массовому развитию мегаформатов розничной торговли.

Распределение участков земли и недвижимости должно происходить на основе разработанных и законодательно утвержденных регламентов. Первый регламент должен прописать процедуру выделения участков земли и помещений из государственной и муниципальной собственности, второй – процедуру перевода жилых, административных и производственных помещений в торговые, определяющий минимальный закрытый перечень документов и закрытый список оснований для отказа в переводе. Регламенты должны содержать все

необходимые и достаточные процедуры (порядок подачи заявки, порядок проведения публичных аукционов, закрытый перечень документов для оформления сделок) чтобы минимизировать возможность произвольных решений чиновников и обеспечить равный доступ к недвижимости.

Кроме этого, необходимо создать принцип «одного окна» для прохождения всех необходимых процедур и законодательно ограничить время на рассмотрение документов.

Стимулирование развития розничной торговли также заключается в сокращении количества проверок контролирующими органами. Согласно данным МФК, предприятия розничной торговли – один из самых проверяемых секторов. Эффективная реализация Закона «Об основах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности», который регламентирует проверки, должна решить эти проблемы.

Для стимулирования честной конкуренции необходимо уравнивать подходы к налогообложению для всех предприятий торговли. Для стимулирования малого бизнеса упрощенную систему налогообложения следует применять только к индивидуальным предпринимателям, обладающим минимально возможными торговыми площадями (установить максимальный размер торговой площади, с которой взимается единый налог).

Следует законодательно запретить административное регулирование цен на всех уровнях, включая фиксацию цен на так называемые социально значимые товары. Прямое вмешательство государства допустимо только с помощью механизма государственных резервов и товарных интервенций и должно происходить в крайних случаях. Важнейшим инструментом контроля государства над порядком формирования цен должно стать антимонопольное регулирование.

Таким образом, рост объемов розничной торговли может быть обеспечен за счет либерализации рынка земли и недвижимости, а именно отмены моратория на продажу, установления прозрачных регламентов сдачи в аренду и продажи земли и помещений из государственной и муниципальной собственности, а также перевода жилых, административных и производственных помещений в торговые. Следующие меры включают сокращение количества разрешительных документов и упрощение процедуры их получения, а также сокращение количества проверок. Кроме этого, следует установить равные условия налогообложения торговых предприятий. Отказ государства от практики прямого административного регулирования розничных цен также является важным обстоятельством успешного развития розничной торговли.

Аграрный сектор

Украина относительно недавно сделала значительные шаги по реформированию сельского хозяйства с ликвидацией коллективных сельскохозяйственных предприятий в 1999-2000. Несмотря на увеличение индивидуальной

собственности в сельском хозяйстве, рост сельскохозяйственного производства за последние годы был значительно ниже (за 2005-2006 годы около нуля и спад на 5% в 2007), чем рост промышленного производства (около 10% в 2007) и ВВП в целом (7.3% в 2007). Производительность труда в сельском хозяйстве Украины составляет 8.7% от производительности США⁵⁶. Основными причинами низкой производительности в сельском хозяйстве являются неравные условия конкуренции и затрудненный доступ иностранных и отечественных компаний на рынок, что приводит к низкому притоку внутренних и внешних инвестиций в сектор.

Неравные условия для конкуренции в секторе и низкая производительность обусловлены следующими проблемами:

- сложной системой налогообложения (особенно для предприятий);
- запутанной системой лицензирования;
- вмешательством государства в ценообразование в секторе (например, цены на хлеб и сахар);
- применением экспортных квот (особенно на зерновые);
- неравномерным и непрозрачным распределением государственного субсидирования (20% самых крупных производителей получают больше половины субсидий);
- неравными условиями доступа к льготному кредитованию;
- избирательной и неэффективной системой госзакупок.
- мораторием на продажу земли и не разработанной системой защиты прав собственности, что ограничивает переход земли к более эффективным производителям.

Основной целью на ближайшие несколько лет является продолжение роста производительности рабочей силы, рост доходов населения занятого в сельском хозяйстве и увеличение роста сельскохозяйственного производства (сельскохозяйственной составляющей ВВП) до уровня 7–8%, среднего роста ВВП за последние два года.

С этой целью в течении 5 лет Украине необходимо сделать следующее.

Отменить мораторий на продажу и покупку земли сельскохозяйственного назначения. Лишь при условии функционирования полноценного рынка купли-продажи земли наряду с лизингом, станет возможен рост отечественных и иностранных инвестиций в сельское хозяйство и доступ лучшей практики в отрасль.

⁵⁶ За 2004 год

Создать национальный единый реестр прав собственности земли (реестр прав собственности на недвижимое имущество и их ограничений) и земельный кадастр, обеспечивающий регистрацию прав собственности, а также аренды и других сделок с сельскохозяйственной землей, чтобы защитить права товаропроизводителей заключивших соглашения аренды на землю.

Принять и полностью согласовать законодательство по рынку земли, земельному кадастру и реестру прав собственности земли.

Упростить лицензирование производства продукции и гармонизировать со стандартами ЕС. Кроме того, следует согласовать государственные стандарты качества с международными стандартами, в частности ЕС, и контроль их соблюдения. Это значительно упростит процедуру признания отечественной сельскохозяйственной продукции на мировом рынке и улучшит конкурентоспособность отечественных товаров.

Отказаться от применения таких искусственных методов регуляции рынка как минимальные и максимальные цены и других методов ценовой поддержки.

Отказаться от применения экспортных квот. Квоты могут быть временно заменены на экспортные тарифы по некоторым категориям товаров, с последующим уменьшением таких тарифов. Мероприятия ценовой поддержки, а также экспортные и импортные ограничения, часто обосновываются необходимостью защиты отечественного товаропроизводителя и поддержки бедных слоев населения за счет более низких цен на продукты питания. В действительности же они защищают интересы только отдельных, как правило, крупных товаропроизводителей, ухудшая общую конкурентоспособность сельского хозяйства. Вместо защиты потребителя экспортные квоты часто приводят к сокращению производства и последующему увеличению цен.

Постепенно снизить импортные тарифы. Импортные тарифы могут быть снижены до 5-7% от стоимости ввозимого товара.

Отказаться от производственных субсидий и заменить их на прямые бюджетные выплаты, с последующим уменьшением объема таких выплат. На сегодняшний день сельскохозяйственные субсидии в Украине состоят из бюджетных издержек на производство сельскохозяйственной продукции и средств производства (удобрения, химикаты, техника, льготные кредиты), а также налоговые издержки за счет избирательного освобождения от уплаты налога на добавленную стоимость или компенсации этого налога. При такой системе критерии получения субсидии и определение ее суммы непрозрачны и носят избирательный характер. Субсидии основанные на прямых бюджетных выплатах должны обеспечить равный доступ всех производителей к субсидиям, предоставить четкий критерий их получения и определения их размера, а также минимизировать бюрократические процедуры, связанные с получением помощи. Например, базой таких выплат может стать для некоторой сельскохозяйственной продукции количество земли во владении производителя.

Часть средств, сэкономленных за счет повышения эффективности системы субсидирования сельхозпроизводителей и последующего уменьшения субсидий, может быть направлена на прямую денежную помощь бедным слоям населения.

Система государственных закупок не эффективна, приводит к коррупции и должна быть сведена до минимума. Объем государственных закупок не должен превышать количества продукции необходимого для обслуживания армии и других государственных нужд, а также стратегического резерва.

Значительно усовершенствовать существующую систему мониторинга цен, объема производства и других индикаторов. Это предусматривает значительное усовершенствование базы данных, к которой будут иметь доступ через Интернет все желающие. Хорошим примером является база данных Министерства сельского хозяйства Соединенных Штатов (USDA). Это значительно облегчит разработку прогноза рыночной конъюнктуры и будет способствовать принятию правильных решений участниками рынка.

Приоритетными первоочередными шагами правительства по развитию сельского хозяйства в Украине должна стать отмена моратория на продажу земли и соответствующее изменение земельного законодательства, создание единого эффективного реестра прав собственности земли сельскохозяйственного назначения и отмена квот на экспорт (особенно зерновых культур).

Машиностроение

Машиностроение является важной отраслью национальной экономики, обеспечивающей относительно высокую добавленную стоимость конечной продукции по сравнению с сырьевыми отраслями, развитие и внедрение новых технологий. Сектор машиностроения выступает основным плацдармом для прямых иностранных инвестиций. В 2007 рост объемов производства машиностроения в Украине составил 28%⁵⁷. Самый высокий темп роста наблюдался в транспортном машиностроении (39,6%). Такой рост обусловлен повышенным спросом на продукцию машиностроения в странах СНГ, в первую очередь, в России, связанным с масштабными программами технического перевооружения государственных и частных предприятий. Тем не менее, доля машиностроения в промышленном производстве Украины составляет всего 13%, что в 2–3 раза меньше уровня развитых стран. По некоторым оценкам, загрузка машиностроительных предприятий, в среднем, составляет 30–50%. В то же время, машиностроение может являться одним из ключевых секторов с точки зрения обеспечения устойчивого экономического роста и долгосрочной конкурентоспособности Украины.

Основная проблема машиностроения Украины – нахождение емких рынков сбыта. На традиционных рынках сбыта (страны СНГ, в первую очередь Россия) спрос значительно снизился в 90-е годы и до сих пор полностью не

⁵⁷ Источник статистических данных в текущем разделе: Укрстат

восстановился. В то же время новые емкие рынки сбыта, в том числе в западной Европе, характеризуются высокой конкуренцией, что требует высокого качества продукции, внедрения новейших технологий и высокой эффективности производства. В реальности продукция украинского машиностроения зачастую морально устарела, что вызвано использованием устаревших технологий производства, износом оборудования на 60-80%, и минимальным уровнем инновационной активности. Сектора, которые до сих пор находятся в состоянии кризиса – это производство сельскохозяйственной техники, станкостроение и авиастроение.

Целью реформ в секторе машиностроения является создание условий для развития конкурентоспособного сектора машиностроения. Показателями успеха могут быть:

- рост объемов производства и увеличение доли сектора в структуре промышленности за счет роста загрузки производственных мощностей до 70%;
- повышение производительности труда до уровня стран Центральной и Восточной Европы;
- увеличение инвестиций в отрасль.

Со стороны предложения машиностроительной продукции, необходимы следующие меры: приватизация некритичных для государственной безопасности предприятий, стимулирование технического перевооружения машиностроения и создание благоприятной среды развития.

Во-первых, повышению эффективности машиностроительных предприятий будет способствовать приватизация. Результаты работы машиностроения в 2007 году демонстрируют опережающий рост приватизированных предприятий (42%) по сравнению с государственными (11,8%). Однако, с точки зрения национальной безопасности, приватизация возможна не во всех отраслях. Подход к приватизации в секторе машиностроения должен быть дифференцирован.

- В подсекторах, критичных для безопасности государства (таких, как военное машиностроение), необходимо сохранить собственность государства. При этом следует консолидировать активы, внедрить современные системы управления и приоритизировать выпускаемую продукцию.
- В подсекторах, подверженных глобальной конкуренции, но не имеющих уникальных компетенций, либо потерявших их (производство сельхозтехники и станкостроение), следует закончить процесс прямой приватизации с привлечением стратегических инвесторов.

- В отдельных подсекторах, которые не связаны с безопасностью государства, но обладают некоторыми уникальными компетенциями и потенциалом и могли бы в будущем самостоятельно конкурировать на глобальном уровне (авиастроение, космическая промышленность), следует консолидировать активы под общим контролем государства. Здесь допустима точечная поддержка конкретных программ и проектов, которые имеют шанс на международный успех. Целесообразно создание проектного партнерства (консорциумов) с ведущими мировыми производителями. Это позволяет привлекать новые технологии и обеспечивать сбыт, при этом сохраняя контроль над предприятиями. Возможна постепенная приватизация этих секторов через IPO или продажу национальным корпорациям.

Во-вторых, необходимо стимулировать технологическое обновление. Первым шагом в этом направлении должна стать отмена таможенных пошлин и отсрочка по уплате НДС на исчерпывающий перечень технологического оборудования для машиностроения. Перечень такого оборудования (коды ТНВЭД) должен быть утвержден Кабинетом министров на основании запросов предприятий сектора.

В-третьих, для повышения инновационной и инвестиционной активности предприятий необходимо наличие благоприятной среды, на формирование которой может повлиять государство. Важнейшими элементами благоприятной среды в настоящее время являются: наличие квалифицированных кадров инженерных специальностей и развитый фондовый рынок, позволяющий оперативно привлекать займы, прямые и портфельные инвестиции.

Со стороны спроса на продукцию машиностроения, необходимо стимулировать экспорт (внешний спрос) и полностью реализовывать государственные программы развития национальных отраслей (внутренний спрос).

Украинские производители должны полностью использовать возможности, связанные с масштабной технической модернизацией ряда отраслей в странах СНГ. Исполнение заявленных программ модернизации транспортной инфраструктуры (подвижной состав железных дорог), энергетики и добывающей промышленности в России и Казахстане будет продолжаться до 2012 года. Украинские компании должны иметь равный с местными производителями доступ на эти рынки. Как показывает опыт последних нескольких лет, политические отношения между странами непосредственно влияют на взаимную торговлю. В этом контексте необходимо поддерживать благоприятные политические отношения со странами СНГ и развивать зону свободной торговли. Важно, чтобы в период повышенного спроса украинская продукция не сталкивалась с техническими и таможенными барьерами или антидемпинговыми расследованиями.

На государственном уровне необходимо предпринимать меры по стимулированию экспорта в страны СНГ, которые не противоречат нормам ВТО

и двусторонним соглашениям. Такие меры распространены в мировой практике и могут включать экспортные кредиты, государственные гарантии, организацию и со-финансирование выставок и т.д. Кроме этого, необходимо сократить сроки возмещения НДС при экспортных сделках, чтобы исключить отвлечение оборотных средств у предприятий сектора.

Внутренний спрос на продукцию машиностроения часто зависит от реализации государственных программ в смежных секторах. Например, производство горнодобывающего оборудования зависит от выполнения государственной программы строительства и технического перевооружения шахт. Производство сельскохозяйственного оборудования, соответственно, зависит от инвестиций в сельское хозяйство. В настоящее время большинство подобных государственных программ либо не работают вовсе, либо реализуются на 10-20%. Кроме этого, финансирование таких программ осуществляется неритмично. Такой непоследовательный подход со стороны государства не дает возможности предприятиям адекватно планировать производство и реализовывать стратегию развития. Взвешенное планирование и жесткая дисциплина в выполнении государственных программ помогут увеличить внутренний спрос на продукцию машиностроения и повысить его предсказуемость.

Таким образом, первоочередными шагами в развитии сектора машиностроения должны стать: стимулирование растущего экспорта в страны СНГ, регуляторное содействие техническому перевооружению через отмену таможенных пошлин и отсрочке по уплате НДС на технологическое оборудование. Далее, следует завершить приватизацию некритичных для государственной безопасности предприятий. Наконец, необходимо пересмотреть программы развития отдельных отраслей экономики в соответствии новым бюджетом и реализовать их в полной мере согласно утвержденному плану, а также реформировать систему подготовки кадров и стимулировать развитие фондового рынка для создания благоприятной среды развития машиностроения.

Иновационный сектор

За последние 15 лет Украина в значительной мере утратила свой инновационный потенциал и отстала от стран Восточной Европы: в 1990 году доля предприятий, занимающихся разработкой и внедрением новой или усовершенствованной продукции, составляла 60–70% , а к 2005 году она сократилась до 15%, по сравнению с 70% у развитых стран и с 30% у Польши. Согласно отчету о глобальной конкурентоспособности Всемирного Экономического Форума в рейтинге из 131 государства Украина занимает 93 место по технологической готовности экономики, и 65 место по инновациям. Это показывает, что даже при наличии определенной инновационной деятельности она имеет ограниченный практический результат.

Внедрению инноваций мешают проблемы как со стороны «спроса» бизнеса на инновации, так и со стороны «предложения» – компаний, владеющих передовыми разработками, или просто научных коллективов. Основной фактор,

ограничивающий «спрос» бизнеса на инновации, – это отсутствие справедливой конкуренции и/или доступа к лучшей практике (которой часто являются международные компании). Поэтому все меры, направленные на обеспечение справедливой конкуренции и снимающие ограничения на доступ иностранных инвесторов, обычно стимулируют массовое внедрение инноваций в отрасли. Внедрению инноваций мешает также неблагоприятный налоговый режим и ввозные пошлины на высокотехнологичное оборудование и сырье для производства экспортной продукции. В свою очередь, проблемы со стороны «предложения» – это недостаточная защита интеллектуальной собственности в Украине, неразвитость венчурного финансирования, наконец, просто отсутствие у разработчиков знаний, как коммерциализировать изобретение. Развитию некоторых новых отраслей может также мешать слабое развитие инфраструктуры.

Главными целями развития инновационного сектора должны стать снятие существующих барьеров для инновационного развития: обеспечение справедливой конкуренции во всех отраслях, обеспечение защиты интеллектуальной собственности, развитие механизмов венчурного финансирования, технологической и информационной инфраструктуры. К 2015 году доля компаний, занимающихся инновационной деятельностью, должна удвоиться и достичь сегодняшних показателей Польши.

Поскольку меры, стимулирующие конкуренцию и приход лучшей практики, описаны в других частях данной «Концепции», приведем здесь только меры, специфичные для стимулирования инноваций.

Вместо стремления финансировать отдельные отрасли или инновационные проекты государство должно создать благоприятные условия, стимулирующие прирост частных инвестиций.

Необходимо смягчить налогообложение в части применения норм ускоренной амортизации при расчете налога на прибыль, обеспечения своевременного возмещения НДС экспортерам, заключения новых и продления истекших межгосударственных соглашений по избеганию двойного налогообложения, устранения двойной ставки налогообложения при репатриации доходов. Это позволит, во-первых, высвободить дополнительные денежные средства для реинвестирования; во-вторых, стимулирует иностранные инвестиции в Украину. Развитию ряда инновационных отраслей (например, ИТ-офшоринг, офшоринг конструкторско-исследовательской работы) мешают высокие ставки социальных взносов, так как в стоимости конечной продукции высока доля заработной платы. Следует рассмотреть возможность снижения максимальных ставок социальных взносов.

Необходимо упростить таможенные процедуры, снизить таможенные пошлины на сырье для высокотехнологического производства. Предлагается ликвидировать таможенные пошлины на ввоз высокотехнологичного оборудования, аналоги которого не производится в Украине, либо обладают

значительно низшими техническими характеристиками. Необходимо разработать процедуру возмещения таможенных пошлин, уплаченных предприятиями-экспортерами за сырье, использованное для производства продукции на экспорт.

Для обеспечения инновационной деятельности дополнительным объемом финансовых ресурсов следует развивать новые формы привлечения капитала, например, венчурное финансирование. Кроме разработки соответствующей законодательной базы, целесообразно проводить «ярмарки венчурных проектов» для привлечения международных венчурных инвесторов в Украину, а также разработать и поддерживать общедоступные базы данных об известных венчурных фондах и об инновационных разработках, нуждающихся в финансировании. Целесообразно рассмотреть опыт Израиля по созданию венчурных фондов с участием государства (с минимальной долей государственной собственности; управление фондами должны осуществлять ведущие международные венчурные инвесторы).

Широкая доступность информации о развитии инновационного сектора может быть обеспечена путем создания единого электронного информационного центра по патентам, лицензиям и реализуемым инновационным проектам, а также путем проведения ежегодной «ярмарки венчурных проектов». По опыту многих стран, полезно создание информационного центра (например, сайта в Интернет) для разработчиков инновационных проектов, где была бы доступна информация о том, как коммерциализовать инновации: как составить бизнес-план, как найти венчурного инвестора и как с ним работать, список венчурных инвесторов, как продвигать свою разработку компаниям-покупателям. Указанные функции в развитых странах выполняются инновационными координационными центрами. В Украине этим может заниматься уже существующее Государственное агентство по содействию инвестициям и инновациям.

Необходимо обеспечить защиту интеллектуальной собственности в соответствии с лучшей международной практикой: упростить процедуры регистрации объектов интеллектуальной собственности; устранить несоответствия в законодательстве об интеллектуальной собственности и Гражданского, Административного и Уголовного кодексов в части ответственности за нарушение установленных норм; установить процедуру стоимостной оценки объектов интеллектуальной собственности и разработать методики определения нанесенного ущерба; определить судебные процедуры в части нарушений прав интеллектуальной собственности. Необходимо обеспечить эффективное выявление нарушений в области интеллектуальной собственности.

Необходимо рассмотреть целесообразность развития технологических кластеров в существующих или перспективных центрах инновационных разработок в Украине. Кластеры помогают снять инфраструктурные проблемы, помогают небольшим компаниям коммерциализовать свои разработки, помогают привлечь

иностранных инвесторов в ряд отраслей, а также создают эффект концентрации знаний, ускоряя развитие и внедрение инноваций.

Первоочередными шагами в развитии инновационного сектора должны стать разработка и утверждение стратегии развития научно-технической сферы страны, включающей вышеперечисленные меры, и устранение барьеров для инновационной деятельности в бизнесе.

Необходимо смягчить налогообложение в части применения норм ускоренной амортизации при расчете налога на прибыль, обеспечения своевременного возмещения НДС экспортерам, заключения новых и продления истекших межгосударственных соглашений по избеганию двойного налогообложения, устранения двойной ставки налогообложения при репатриации доходов. Это позволит, во-первых, высвободить дополнительные денежные средства для реинвестирования; во-вторых, стимулирует иностранные инвестиции в Украину. Развитию ряда инновационных отраслей (например, ИТ-оффшоринг, оффшоринг конструкторско-исследовательской работы) мешают высокие ставки социальных взносов, так как в стоимости конечной продукции высока доля заработной платы. Следует рассмотреть возможность снижения максимальных ставок социальных взносов.

Необходимо упростить таможенные процедуры, снизить таможенные пошлины на сырье для высокотехнологического производства. Предлагается ликвидировать таможенные пошлины на ввоз высокотехнологичного оборудования, аналоги которого не производится в Украине, либо обладают значительно низшими техническими характеристиками. Необходимо разработать процедуру возмещения таможенных пошлин, уплаченных предприятиями-экспортерами за сырье, использованное для производства продукции на экспорт.

Для обеспечения инновационной деятельности дополнительным объемом финансовых ресурсов следует развивать новые формы привлечения капитала, например, венчурное финансирование. Кроме разработки соответствующей законодательной базы, целесообразно проводить «ярмарки венчурных проектов» для привлечения международных венчурных инвесторов в Украину, а также разработать и поддерживать общедоступные базы данных об известных венчурных фондах и об инновационных разработках, нуждающихся в финансировании. Целесообразно рассмотреть опыт Израиля по созданию венчурных фондов с участием государства (с минимальной долей государственной собственности; управление фондами должны осуществлять ведущие международные венчурные инвесторы).

Широкая доступность информации о развитии инновационного сектора может быть обеспечена путем создания единого электронного информационного центра по патентам, лицензиям и реализуемым инновационным проектам, а также путем проведения ежегодной «ярмарки венчурных проектов». По опыту многих стран, полезно создание информационного центра (например, сайта в

Интернет) для разработчиков инновационных проектов, где была бы доступна информация о том, как коммерциализовать инновации: как составить бизнес-план, как найти венчурного инвестора и как с ним работать, список венчурных инвесторов, как продвигать свою разработку компаниям-покупателям. Указанные функции в развитых странах выполняются инновационными координационными центрами. В Украине этим может заниматься уже существующее Государственное агентство по содействию инвестициям и инновациям.

Необходимо обеспечить защиту интеллектуальной собственности в соответствии с лучшей международной практикой: упростить процедуры регистрации объектов интеллектуальной собственности; устранить несоответствия в законодательстве об интеллектуальной собственности и Гражданского, Административного и Уголовного кодексов в части ответственности за нарушение установленных норм; установить процедуру стоимостной оценки объектов интеллектуальной собственности и разработать методики определения нанесенного ущерба; определить судебные процедуры в части нарушений прав интеллектуальной собственности. Необходимо обеспечить эффективное выявление нарушений в области интеллектуальной собственности.

Необходимо рассмотреть целесообразность развития технологических кластеров в существующих или перспективных центрах инновационных разработок в Украине. Кластеры помогают снять инфраструктурные проблемы, помогают небольшим компаниям коммерциализовать свои разработки, помогают привлечь иностранных инвесторов в ряд отраслей, а также создают эффект концентрации знаний, ускоряя развитие и внедрение инноваций.

Первоочередными шагами в развитии инновационного сектора должны стать разработка и утверждение стратегии развития научно-технической сферы страны, включающей вышеперечисленные меры, и устранение барьеров для инновационной деятельности в бизнесе.