

УДК 330.354 (575.2)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАЧЕСТВА ИНСТИТУТОВ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В.И. Гусева

Обоснована необходимость принципиально нового подхода к разработке антикоррупционной политики в Кыргызстане с внедрением новой синтезированной модели. Модель градуализма антикоррупционной политики основана на трехэтапном проведении антикоррупционных реформ в экспериментальном порядке с дальнейшей имплементацией через законодательную базу.

Ключевые слова: Кыргызская Республика; совершенствование качества институтов; модель градуализма антикоррупционной политики Кыргызской Республики.

IMPROVING THE QUALITY OF INSTITUTIONS AND ECONOMIC GROWTH IN THE KYRGYZ REPUBLIC

V.I. Guseva

In this article the author justified the need for a fundamentally new approach to the development of anti-corruption policy in Kyrgyzstan. The essence of the approach is to introduce a new model of synthetic anti-corruption policy. Gradualism model anti-corruption policy in Kyrgyzstan is based on three landmark conducting anti-corruption reforms, which will be conducted on a trial basis, and then implement through the regulatory framework.

Key words: the Kyrgyz Republic; improving the quality of institutions; anti-corruption policy of gradualism model of the Kyrgyz Republic.

Многочисленные научные исследования показывают, что экономический рост зависит не только от рыночных, но и от институциональных факторов. Следует согласиться с мнением ученых, что институциональные факторы сегодня оказывают на экономический рост несравненно большее, чем прежде, влияние. По вопросу взаимосвязи между экономическим ростом и институтами экономическая наука не выработала единого мнения. Однако существует возможность выделить два основных подхода:

- институциональный приоритет;
- интенсификационный приоритет.

Сторонники “институционального приоритета” полагают, что вмешательство неквалифицированной и коррумпированной бюрократии может нанести вред экономике. Если эти задачи будут решены даже частично, то рынок в основном сам справится с задачей быстрого роста [1].

Сторонники “интенсификационного приоритета” отмечают, что “в условиях низкой эффективности экономики усилия по созданию рыночных институтов малорезультативны, поэтому необходима “капитализация сравнительных преимуществ экономики”, то есть интенсификация вложений в

секторы и отрасли с потенциальной “конкурентоспособностью”. В дальнейшем доходы, полученные от реализации этих проектов, следует направить на “обеспечение технологической модернизации основной массы обрабатывающих отраслей” [2]. Следовательно, по их мнению, улучшение институтов оказывается, по крайней мере отчасти, подчиненной целью.

Мы полагаем, что связь между экономическим ростом и институтами является двусторонней: высокое их качество способствует росту, быстрый рост облегчает совершенствование институтов. В то же время для поддержания высоких темпов роста весь полный спектр институтов должен постепенно улучшаться – нецелесообразно их противопоставлять или подчеркивать приоритетность одного из них.

В свою очередь, институты могут быть эффективными и неэффективными. Эффективные институты, как правило, закреплены законодательно и положительно влияют на тренд экономического роста. Однако в любых экономических системах возможно возникновение разных, иногда не предвиденных законодателем, неэффективных институтов, так на-

Таблица 1 – Динамика индекса восприятия коррупции и экономического роста в Кыргызской Республике

Год	ИВК, балл [4]	Темпы роста ВВП, % к предыдущему году [5]	Количество стран в выборке	Ранг страны
1999	2,2	103,7	99	87
2003	2,1	106,7	118	133
2004	2,2	107,1	122	145
2006	2,2	102,7	142	163
2007	2,1	108,5	180	150
2008	2,1	107,6	180	152
2009	2,0	102,3	179	158
2010	2,1	99,5	179	160
2011	2,1	105,7	178	164
2012	2,4	101,8	176	154



Рисунок 1 – Модель антикоррупционной политики Кыргызской Республики

зываемых “институциональных ловушек”, которые отрицательно влияют на экономический рост в целом. “Институциональная ловушка” – это неэффективная, но устойчивая норма поведения, которая не закреплена законодательно, например, бартер, теневая экономика, коррупция и другие негативные экономические явления [3]. Более того, возникновение “институциональных ловушек” – главная опасность для совершенствования качества институтов, а следовательно, в конечном счете, для экономического роста. При этом сформировавшаяся под действием этих сил траектория экономического роста может оказаться неэффективной.

Экономика Кыргызстана попала в сети “коррупционной ловушки”, которая относится к клиен-

тально-патронажным коммуникациям. Сущность “коррупционной ловушки” заключается в том, что чиновники, злоупотребляя должностным положением, устанавливают административный диктат, что отталкивает потенциальных инвесторов и сдерживает динамику экономического роста.

Как следует из данных таблицы 1, индекс восприятия коррупции Кыргызской Республики варьирует в незначительном интервале – от 2,1 до 2,4. И, несмотря на то, что в 2012 г. страна поднялась на 154 место среди 178 стран, представленных в выборке “Трансперенси Интернешнл”, тем не менее, уровень коррупции в Кыргызстане очень высок.

Мы считаем, что на фоне описанной экономической ситуации в Кыргызстане возникает необходи-

мость в разработке принципиально нового подхода к решению проблем, связанных с антикоррупционной политикой. Данную модель схематично можно представить с помощью следующего рисунка.

Предлагаемая модель градуализма антикоррупционной политики в Кыргызстане основана на поэтапном проведении антикоррупционных реформ, которые должны осуществляться в экспериментальном порядке, а затем имплементироваться через законодательную базу только с учетом позитивного опыта. Представленная нами модель включает в себя три этапа проведения антикоррупционного реформирования (рисунок 1).

Первый этап рационализация бюрократии за счет осуществления следующих мероприятий:

1. Реформирование законов о государственной службе и введении этических кодексов. Можно выделить два основных источника положительного “коррупциогенного” взаимовлияния государства и экономики. Это, во-первых, американская практика “вращающейся двери”. В рамках этой системы работники каждые несколько лет переходят с госслужбы в бизнес и обратно. Во-вторых, японская и французская практика, при которой, достигнув определенного ранга на государственной службе, чиновник уходит в бизнес (“эффект шлепанцев”). Эффекты “шлепанцев” и “вращающейся двери” создают предпосылки для коррупции. Ведь государственный служащий, помимо полученных знаний и навыков, уносит в бизнес информацию, необходимую коммерческим организациям для обеспечения конкурентного преимущества. Необходимо так сформулировать нормы закона о государственной службе, чтобы максимально ограничить негативные последствия этих эффектов. И закон “Об основах государственной службы” с этой задачей определенно не справляется. Во-первых, он устанавливает лишь общие основы статуса чиновника, допуская регулирование специальных видов государственной службы в отдельных законах, например, в Законе об органах налоговой полиции и др. Между тем большинство норм относительно конфликта интересов, содержащихся в специальных законах, крайне несовершенны, поскольку позволяют чиновникам едва ли не легально заниматься собственным бизнесом. Во-вторых, этот закон не предусматривает институциональных гарантий против негативных последствий “эффекта шлепанцев” и “эффекта вращающейся двери”.

2. В этой связи необходимо реализовать принципиально иную схему регулирования конфликта интересов. Если ранее закон только устанавливал список ограничений личного интереса госслужащего, то в новом законопроекте можно регламентировать сам процесс согласования личного интереса

чиновника и интересов государства. Установление жестких ограничений – и опыт Кыргызстана это подтверждает – либо вытесняет правонарушителей в тень, либо приводит к расширению сферы правонарушений и провоцирует коррупцию уже в органах правопорядка (порождает коррупционные сети). Поэтому регулирующий подход к разрешению конфликта интересов, несомненно, предпочтительнее примитивных попыток поставить общий заклон коррупционному поведению чиновников.

В случае реализации именно этого подхода необходимо детально определить процесс возникновения конфликта интересов, установить ответственность чиновника на каждой стадии этого процесса и определить специализированные органы (комиссии) для контроля за поведением чиновников. В эти комиссии должны войти, в частности, представители общественности. Кроме того, не было бы лишним ввести разрешительный порядок, предусматривая при этом ряд ограничений занятости после отставки для ряда должностей, с учетом российского опыта, например, с такой формулировкой: “Гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе замещать в течение двух лет должности в организациях, непосредственный контроль над деятельностью которых входил в его должностные обязанности”. Таким образом, существенного смягчатся эффекты “вращающейся двери” и “шлепанцев”.

3. Внедрение системы отбора и продвижения персонала на основе заслуг. Необходимо ввести систему конкурсного отбора на основе заслуг и полученных достижений, не основываясь только на процессе государственного управления.

В антикоррупционный инструментарий *второго этапа* предлагаемой модели “нового государственного управления” входят следующие мероприятия:

1. Реструктуризация принципал-агентских отношений, на которых основаны бюрократические структуры. Данная мера направлена на то, чтобы сократить сферу полномочий бюрократии. Она сводится главным образом к контрактации (что означает передачу полномочия по выполнению той или иной государственной функции частной фирме, при этом конечная ответственность за выполнение данной функции по-прежнему лежит на государстве) и приватизации функции (передаче частному сектору как полномочий, так и конечной ответственности за оказание услуги). Поскольку в случае приватизации функции граждане избавлены от необходимости обращаться за услугой к органу государственной власти, непосредственного взаимодействия с чиновником не происходит. Таким образом, успешная реструктуризация принципал-

агентских отношений может свести коррупцию к минимуму.

2. Разделение функций на правоустанавливающие, правоприменительные и функции оказания услуг. Это средство помогает предотвратить институциональный конфликт интересов и облегчает оценку эффективности работы органов власти. В то же время оно оказывает существенное антикоррупционное воздействие. Так называемый эндогенный тип коррупции обусловлен тем, что государственный орган, устанавливающий правила деятельности в определенной области, сам же применяет эти правила в конкретных ситуациях и контролирует их исполнение, стремясь при этом извлечь максимальную ренту. Кроме того, вполне возможна ситуация “вымогательства ренты”, когда ведомство шантажирует предпринимателей, угрожая принять правила, ухудшающие их положение. Разделение функций пресекает эти процессы, поскольку отныне разработкой правил и контролем их исполнения занимаются разные органы.

3. Ориентация на клиента предполагает установление стандартов государственных услуг, введение инструментов контроля качества. Все это придает деятельности государственных органов большую прозрачность и подотчетность. Тем самым повышается “стоимость” коррупционного поведения и упрощается контроль за действиями чиновников.

4. Ориентация на результат. “Новое государственное управление” заставляет госслужащих действовать так, как если бы они работали в коммерческой фирме. Меняется сама структура стимулов труда государственного служащего. Если раньше он получал фиксированную заработную плату и гарантии стабильности за четкое исполнение определенных правил и процедур, то теперь вознаграждение зависит от результатов его деятельности. Тем самым одна из основных экономических функций взятки – стимулировать труд чиновника – оказывается лишней. Кроме того, как и ориентация на клиента, ориентация на результат предполагает создание стандартов работы чиновника – показателей результативности его работы. Прозрачность и измеримость результатов сами по себе создают предпосылки для снижения коррупции.

Третий этап модели градуализма антикоррупционной политики, призван реализовать все меры, представленные в данной модели, путем синтетического подхода. Анализируя как проблемы, так и альтернативы перспектив имплементации, то есть реализации мер по борьбе с коррупцией, необходимо работать, используя политический, бюрократический и личностный аспекты антикоррупционных

усилий. Один из политических аспектов заключается в том, каким образом использовать борьбу против коррупции в качестве рычага для трансформации правительства, не превращая его в генератор усиления бюрократизма. Однако очевидно то, что расследование, преследование и признание виновным не будет успешным, если определенные правительственные органы не станут работать совместно. По нашему мнению, это проблема координации. Опыт свидетельствует, что второй надобностью в антикоррупционных кампаниях является фокусная точка. Некоторые официальные органы или лица должны быть ответственны за антикоррупционную кампанию, обладать политической властью, публичностью и нести персональную ответственность. Поскольку ни один орган в одиночку не в состоянии справиться с коррупцией, требуются скоординированные усилия. Официальный орган должен, прежде всего, стать фасилитатором объединенных действий, мобилизатором ресурсов многих правительственных органов. Другими словами, он не может не быть главным. Ключевой политической вопрос в отношении третьего этапа в представленной модели заключается в том, какой вид координационной власти необходим.

Таким образом, внедрение представленной модели – это одно из условий экономического роста. Ее имплементация может существенно изменить саму идеологию противодействия коррупции. Мы считаем, что именно поэтапный подход к решению обозначенной проблемы способен дать положительный результат. Борьба с коррупцией не должна рассматриваться как самоцель. Правильно выполненная стратегия профилактики коррупции может стать рычагом финансового восстановления государства, поскольку “обратной стороной” сокращения должностных преступлений является перспектива экономического роста страны.

Литература

1. *Мау В.* Экономическая политика в 2007 г.: успехи и риски / В. Мау // *Вопр. экономики.* 2008. № 2. С. 3.
2. *Российское экономическое чудо: сделаем сами.* Прогноз развития экономики России до 2020 г. М.: Деловая литература, 2007. С. 120.
3. *Полтерович В.М.* Институциональные ловушки: есть ли выход? / В.М. Полтерович // *Общество и экономика.* 2004. № 6. С. 5–16.
4. Интернет-ресурс: URL: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices.
5. *Кыргызстан в цифрах:* стат. сб. Нацстаткома КР. Бишкек, 2013.