

УДК 339.924 (575.2)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ: УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Р.Ш. Базарбаева

Поднимаются вопросы институциональной трансформации на уровне институциональной среды, институциональных соглашений и на индивидуальном уровне в Кыргызстане как главного условия развития цифровой экономики. На примере институтов, действующих в системе Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики, сделан вывод о том, что изменение менее значимых правил невозможно без изменения правил, которые фиксируются на высшем уровне законодательной власти. В то же время необходимо создание новых правил и норм на индивидуальном уровне. Для продвижения процесса цифровизации экономики нужны образованные кадры – главный фактор развития информационного общества, основанного на новом знании. В этой связи важна роль сферы образования и науки.

Ключевые слова: институциональная среда; институциональные соглашения; государственные услуги; оппортунистическое поведение; цифровая экономика.

ИНСТИТУЦИОНАЛДЫК ТРАНСФОРМАЦИЯ: КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА САНАРИПТИК ЭКОНОМИКАНЫН ӨНҮКТҮРҮҮ ШАРТЫ

Бул макала санариптик экономиканы өнүктүрүүнүн негизги шарты катары Кыргызстандагы институционалдык чөйрөнүн, институционалдык макулдашуулардын деңгээлинде жана жеке деңгээлде институционалдык трансформация маселелери көтөрүлдү. Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнө караштуу Мамлекеттик каттоо кызматынын системасындагы институттардын мисалында мыйзам чыгаруу бийлигинин жогорку деңгээлинде калыптануучу эрежелерди өзгөртпөстөн туруп, анча маанилүү эмес эрежелерди өзгөртүү мүмкүн эмес экендиги тууралуу корутунду чыгарылды. Ошол эле учурда жеке деңгээлде жаңы эрежелерди жана ченемдерди киргизүү зарыл. Экономиканы санариптештирүү процессин алга жылдыруу үчүн, жаңы билимге негизделген маалыматтык коомдун өнүгүшүнүн негизги фактору катары, билимдүү кадрлар керек. Буга байланыштуу билим берүү жана илим чөйрөсүнүн ролу жогорулайт.

Түйүндүү сөздөр: институционалдык чөйрө; институционалдык макулдашуулар; мамлекеттик кызмат көрсөтүүлөр; оппортунисттик жүрүм-турум; санариптик экономика.

INSTITUTIONAL TRANSFORMATION: THE CONDITION FOR THE DEVELOPMENT OF THE DIGITAL ECONOMY IN THE KYRGYZ REPUBLIC

R.Sh. Bazarbaeva

This article raises questions of institutional transformation at the level of the institutional environment, institutional agreements and at the individual level in Kyrgyzstan as the main condition for the development of the digital economy. On the example of institutions operating in the system of the State Registration Department under the Government of the Kyrgyz Republic, it was concluded that, the change of less significant rules is impossible without changing the rules that are fixed at the highest level of the legislative power. At the same time, it is necessary to create new rules and norms at the individual level. To advance the process of digitalization of the economy, educated staff is needed, as the main factor in the development of the information society, based on new knowledge. In this regard, the role of education and science is important.

Keywords: institutional environment; institutional agreements; public services; opportunistic behavior; digital economy.

В настоящее время одним из перспективных направлений инновационного развития является цифровая экономика. Общемировая цифровизация

экономики как общетехнологический прогресс, напрямую связанный с развитием и внедрением инновационных цифровых технологий, динамично



Рисунок 1 – Модель информационной системы, объединяющей организации, для предоставления услуг Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики

развивается, особенно в сфере предоставления услуг.

В Кыргызской Республике (КР) были реализованы проекты, связанные с электронной торговлей; цифровой прослеживаемостью товаров и услуг; созданием цифровых транспортных коридоров [1]. Активно развиваются и внедряются элементы цифрового управления в государственных органах власти. Так, в 1998 г. в целях создания базы данных цен на сельскохозяйственную продукцию на рынках Кыргызстана и Центральной Азии и распространения информации о продажах и покупках Министерством сельского и водного хозяйства КР реализован проект “Поддержка вспомогательных сельскохозяйственных услуг. В 2000 г. создана информационная система управления ирригационными сетями в рамках проекта SIMIS. Благодаря этой системе введены пакеты компьютерных программ для эффективной эксплуатации и содержания ирригационных систем в КР. В сфере образования введена в действие Кыргызская научно-образовательная компьютерная сеть. Министерством образования и науки КР запущен научный портал www.zakupki.gov.kg. В 2014 г. была запущена первая пилотная электронная система государственных закупок, создан официальный портал государственных закупок: <http://www.zakupki.gov.kg>.

В 2017 г. начат большой проект цифровой трансформации “Таза Коом”, реализация которого

связана со стратегией цифровой экономики в рамках Евразийского экономического союза.

Одним из важных условий успешного цифрового управления в предоставлении государственных услуг является создание институциональной среды, определяющей характер отношений и связей между субъектами цифровой экономики. Известный ученый институционального направления О. Уильямсон определил институциональную среду, как правила игры, определяющие контекст, в котором осуществляется экономическая деятельность.

Институциональную среду определяют по наличию институтов в обществе; по уровню взаимосвязей и контактов между институтами; по способности институтов к адаптации в условиях вызовов [2]. Институты находятся в иерархической структуре (на макро-, мезо-, микроуровне), определяющей их соподчиненность внутри одной среды. Изменение менее значимых правил невозможно без изменения правил, которые фиксируются на высшем уровне законодательной деятельности. С другой стороны, изменения институтов на микроуровне обеспечивают действенность реформ в национальном масштабе.

Для оценки состояния институциональной среды цифровой экономики в Кыргызстане вначале рассмотрим формальные правила высшего порядка, которые свидетельствуют о наборе

Таблица 1 – Институциональная основа цифровой экономики в КР¹

Дата	Нормативно-правовые акты (институты)	Цель нормативно-правовых актов (НПА)
1999 г.	Закон КР “Об информатизации и электронном управлении” от 8 октября 1999 года № 107 (В редакции Законов КР от 24 января 2002 года № 10, 24 июня 2003 года № 116, 7 июля 2011 года № 79, 10 октября 2012 года №170, 22 июля 2016 года № 130)	1. Создание условий для обеспечения и функционирования электронного управления. 2. Удовлетворение информационных потребностей граждан, учреждений, организаций и органов государственного управления на основе формирования в КР современной информационной инфраструктуры, ее интеграции в международные информационные сети и системы
2001 г.	Указ Президента Кыргызской Республики от 18 июня 2001 г. УП № 199 “О Совете по информационно-коммуникационным технологиям при Президенте Кыргызской Республики (с 2008 г. при Правительстве КР)	Развитие и внедрение информационных и коммуникационных технологий для активного вхождения в мировое информационное пространство
2002 г.	Национальная стратегия “Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики”, утверждена указом Президента Кыргызской Республики от 10 марта 2002 г. № 54	Содействие построению информационного общества в КР, реализации КОР и Национальной стратегии сокращения бедности. Создание единого информационного пространства и условий для развития всех регионов КР с обеспечением гражданам равноправного доступа к информации
2014 г.	Программа Правительства Кыргызской Республики по внедрению электронного управления (“электронное правительство”) в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014–2017 гг.”, утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 ноября 2014 г. № 651	Внедрение электронного управления (“электронное правительство”) в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики
2015 г.	Положение “О Центре электронного управления Правительства Кыргызской Республики”, утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 6 мая 2015 года № 272	1. Координация и мониторинг реализации государственной политики в сфере электронного управления и реформы государственного управления путем развития информационно-коммуникационных технологий в государственных органах и органах местного самоуправления. 2. Обеспечение работы Совета по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве Кыргызской Республики
2017 г.	Постановление Правительства КР от 19 мая 2017 года № 297 “О Совете по электронному управлению и развитию информационно-коммуникационных технологий (“Таза Коом”) при Правительстве Кыргызской Республики”	Обеспечение координации деятельности органов государственной власти по реализации Проекта “Таза Коом”

¹ Составлено автором.

процедур, регулирующих взаимодействия субъектов в этой сфере. Начиная с 2001 г. закладывается институциональная основа цифровой экономики в стране (см. таблицу 1).

Как видно из таблицы 1, в стране приняты важные институты (законы КР, указы президента КР, постановления правительства КР), которые являются определяющими правилами игры в сфере

цифровизации экономики. Однако этого недостаточно, так как необходимы разработка и принятие правил на уровне институциональных соглашений между экономическими агентами, определяющими способы кооперации, а также правил и норм на уровне экономических агентов, индивидов.

В настоящее время в меньшей мере развиты институты этого уровня, поэтому оценка состояния

существующих правил, структурирующих отношения между двумя (и более) экономическими агентами на основе спецификации обмениваемых прав и обязательств в соответствии с достигнутой между ними соглашениями, особенно важна.

В рамках реализуемых в стране проектов цифровой трансформации, в том числе в программе “Таза Коом”, актуально создание и внедрение институциональных соглашений между экономическими субъектами, институтов автоматизации административных процессов и процедур в предоставлении государственных услуг. В нашей стране в предоставлении государственных услуг повсеместно доминирует бумажная система учета и отсутствует четкая интеграция между ведомствами, имеют место коррупционные зоны риска. Так, например, в системе Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики в силу несовершенной институциональной базы на уровне межведомственных отношений обмен сведениями и данными между Государственной регистрационной службой (ГРС), Государственной налоговой службой (ГНС), Дорожно-патрульной службой (ДПС), Государственной таможенной службой (ГТС), Органами местного самоуправления (ОМСУ), Национальным статистическим комитетом (НСК), региональными органами несовершенен. Если и существует обмен сведениями, организуемый каждым из ведомств, то он носит хаотичный характер и осуществляется по правилам каждой из вышеуказанных организаций. К сожалению, нет единого органа, ответственного за реализацию политики межведомственного обмена в стране. Наряду с вышеуказанными проблемами также отсутствуют достоверные базы данных о транспортных средствах и водительском составе, других регистров. Существуют дублирующие и ошибочные данные, нельзя сказать, что имеется достаточная клиентоориентированная и достоверная система.

Для создания такой системы и комплексного решения вопроса цифровой трансформации необходимо иметь единое информационное пространство, которое объединило бы государственные организации [3] (рисунок 1).

Перевод процесса предоставления услуг регистрационной службы в электронный формат невозможен без создания единой государственной базы данных: “Реестр населения”, “Регистр организаций”, “Регистр транспорта и водителей”, “Регистр имущества”, а также цифровой инфраструктуры (телекоммуникационные сети широкого доступа, цифровые платформы, центры обработки данных и др.). Понятно, что для устойчивого инновационного развития сферы государственных услуг ГРС

необходимы новые институциональные соглашения, которые позволят:

1. Фиксировать правонарушения с помощью камер и датчиков (фотофиксация всех транспортных средств; измерение скорости, распознавание); мобильных постов (оперативно-поисковые мероприятия, оформление протокола на месте по ПИН водителя).

2. Вести учет и обрабатывать данные (сервер центра обслуживания и управления: фотофиксация всех транспортных средств; измерение скорости, распознавание); данные о правонарушениях на сервере ДПС: учет оформленных нарушений, учет оплаты, база административных нарушений.

3. Проводить сверку с базы данных Единого государственного реестра недвижимости (БД ЕГРН), транспорта и водительского состава.

Теперь рассмотрим третий уровень институтов, представленных в иерархической структуре на микроуровне, на уровне поведения людей. На уровне индивида происходит противоречивое взаимодействие формальных (законов, НПА) и неформальных правил и норм (культура, менталитет, стереотипы, обычаи и традиции народа), а также процесс институционализации неформальных правил [4]. О. Уильямсон в работе “Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, “отношенческая контрактация” [5] показал, каким образом такие поведенческие предпосылки, как рациональность и оппортунизм, простое следование своим интересам и послушание влияют на развитие экономики.

Рассмотрение институтов на индивидуальном уровне необходимо, так как именно здесь возникают отношения так называемого принципала-агента. Согласно институциональной теории, отношения принципала-агента – это контракт, в рамках которого один или более субъектов (поручителей, принципалов) нанимают другого субъекта (исполнителя, агента) для выполнения определенных действий, например, в предоставлении услуг, делегировании исполнителю прав по принятию решений. Действия субъектов определяет структура стимулов. Ими принимается решение – адаптироваться к существующим правилам или изменить их.

Как показывает практика, на предоставление государственных услуг населению в КР большое влияние оказывает так называемое оппортунистическое поведение служащих министерств, ведомств и др. органов государственного управления. Последние, максимизируя полезность, могут вести себя оппортунистически, предоставляя услуги меньшего объема и худшего качества. Как правило, чем больше коррупционных зон, тем больше возможностей в личных интересах использовать

Таблица 2 – Инструменты продвижения цифровой экономики, основанные на использовании потенциала науки и образования

№	Инструменты продвижения цифровой экономики
1.	Увеличение бюджетного финансирования НИОКР в области цифровых технологий
2.	Создание институтов общественного мониторинга и контроля за результатами размещения государственного заказа на НИОКР и отбором проектов по цифровой экономике
3.	Формирование заказа на специалистов в области цифровой экономики через систему среднего и высшего образования
4.	Переподготовка и повышение квалификации государственных служащих и преподавателей вузов в области цифровой трансформации экономики
5.	Предоставление ученым, инженерам и преподавателям вузов оборудованных помещений для проведения исследований в области цифровых технологий
6.	Реализация совместных международных межвузовских исследовательских проектов в области цифровой трансформации экономики
7.	Создание информационной сети между подразделениями научно-исследовательской инфраструктуры



Рисунок 2 – Формы государственной поддержки развития цифровой экономики

сложившиеся “благоприятные условия” в ущерб общественным интересам. Необходимо отметить, что, изменяя институциональную среду, не всегда можно добиться перемен в поведении служащих, так как они согласятся на замену старых институтов новыми лишь при чрезвычайных обстоятельствах. В этой связи важны четкие механизмы управления с помощью формальных институтов антикоррупционного регулирования, достижения открытости и прозрачности в предоставлении услуг, расширения доступа граждан к информации, сокращения разрешительных и распорядительных функций органов власти [6].

Опыт трансформационных экономик на постсоветском пространстве, в том числе и в КР, показал, что многие организации использовали государство для достижения своих целей в пределах существующих институциональных правил. Размер доходов от рентоориентированного поведения главных рыночных субъектов не создал заинтересованности в капиталовложениях, направленных на изменение институциональной системы. В связи с этим можно предположить, что пока большинство организаций в нашей стране не

будут заинтересованы в изменении существующих “правил игры”, государство не сможет добиться коренных изменений институтов цифровизации экономики.

Внутреннюю институциональную среду организации определяют собственные культурные и функциональные микроинституты, которые связаны со стратегией, миссией организации. Такая среда, состоящая из набора правил и механизмов их соблюдения, структурирует взаимодействие между членами организации. Прописанные правила в НПА, положения, должностные инструкции, регламентах и др. (формальные институты) и непрописанные (неформальные) правила и нормы поведения в организации являются основой ее корпоративной культуры. На основании организационной культуры и неформальных институтов происходит накопление и закрепление определенного типа взаимодействия между субъектами. В этой связи чрезвычайно важным является создание новых правил и норм на индивидуальном уровне. Для продвижения процесса цифровизации экономики в Кыргызстане нужны образованные кадры как главный фактор развития информационного

общества, основанного на новом знании. В этой связи важна роль сферы образования и науки, высших учебных заведений и научно-исследовательских институтов.

Из факторов внешней институциональной среды, существенно влияющих на формирование внутренней институциональной среды организации, следует выделить механизмы государственного регулирования экономики. К сожалению, из-за непоследовательной экономической политики государства в Кыргызстане не всегда были эффективными институциональные изменения. Для продвижения цифровой экономики органы государственного управления могут использовать набор инструментов, в том числе тех, которые основаны на использовании потенциала науки и образования (таблица 2) [7]. Цифровизации экономики в стране можно достичь при эффективном и прозрачном государственном управлении, доступе граждан к информации, соответствующей цифровой инфраструктуре.

Понятно, что развитие цифровой экономики невозможно без инвестиций. Не секрет, что основной проблемой в реализации проектов цифровой трансформации “Таза Коом” является проблема финансирования и поиска инвесторов.

Решение данной проблемы возможно при четком определении форм государственной поддержки развития цифровой экономики (см. рисунок 2) и системе общественного мониторинга использования бюджетных средств на эти цели. Разработанные экспертами программы PPI (“Построение добросовестности”), система индикаторов STOPE (Standards – Стандарты, Transparency – Прозрачность, Oversight – Надзор, Participatory processes – Совместное участие, Ethical framework – Этика поведения) вполне могли быть положены в основу мониторинга и контроля добросовестности не только в расходовании государственных средств, но и в качестве предоставления государственных услуг [8].

Благодаря государственной поддержке и системе гражданского участия в ближайшей перспективе можно ожидать достижения поставленных правительством Кыргызской Республики целей

создания цифровых государственных услуг для граждан и бизнеса, цифровых услуг в социальной сфере, цифровой коммерции и цифрового сельского хозяйства.

Литература

1. Ясинский А.А. Современные тенденции развития цифровой экономики в Кыргызстане / А.А. Ясинский // Вестник КРСУ. 2017. Том 17. № 6. С. 88–91.
2. Кирдина С.Г. Некоторые количественные оценки институциональных изменений: опыт исследования российского законодательства / С.Г. Кирдина, А.А. Рубинштейн, И.В. Толмачева // TERRAECOMICUS. 2010. Т. 8. № 3. С. 8–22.
3. Догоев Д.Д. Государственный регистр транспортных средств и водительского состава / Д.Д. Догоев // Выступление зам. председателя Государственной регистрационной службы при Правительстве КР на международной конференции “Собезопасность и политика предупреждения преступности в Кыргызской Республике”. Бишкек, 7 июня 2016 г. Бишкек, 2016.
4. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. М.: Фонд экон. книги “Начала”, 1997.
5. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, “отношенческая” контрактация / О.И. Уильямсон. СПб.: Лениздат: CEVPress, 1996. 702 с.
6. Базарбаева Р.Ш. Институциональные изменения в трансформационных экономиках стран СНГ: противоречия и пути разрешения / Р.Ш. Базарбаева. Бишкек: НИИ ИЭ при КЭУ, 2013. 277 с.
7. Мельников М.В. Государственное регулирование национальной экономики: учеб. пособие для магистров / М.В. Мельников. М.: Омега-Л, 2015. 338 с.
8. Базарбаева Р.Ш. Модель прогнозной оценки эффективности введения института добросовестности в предоставлении услуг населению в Кыргызской Республике / Р.Ш. Базарбаева, С.К. Мурзаев // Экономика. Бишкек, 2014. № 2 (20). С. 22–28.