

УДК 338.242(575.2)(04)

Р.Ш. Базарбаева

Научно-исследовательский институт инновационной экономики им. профессора Ш.М. Мусакожоева
при Кыргызском Экономическом Университете, Кыргызстан, г. Бишкек
E-mail: rahat_b@mail.ru

Влияние экономических реформ на институциональную среду в трансформационной экономике Кыргызстана

В данной статье предложен анализ влияния проводимых реформ в Кыргызстане на институциональную среду и основные институциональные изменения, включающие в себя: изменение роли государства в экономике, изменение законодательной базы новой системы хозяйствования, изменение института собственности, становление предпринимательства и институтов рыночной инфраструктуры. В статье показаны проблемы в формировании базовых институтов рыночной экономики: приватизации собственности, либерализации цен; создании банковской системы; проведении налоговой реформы. На основе выявленных проблем и противоречий в процессе реформирования экономики сделан вывод о том, что элементы институциональной среды, находясь в постоянном и непрерывном движении, должны постоянно совершенствоваться. Для достижения этой цели необходима реализация комплекса мер, основанных на институционально-эволюционном подходе. Данный подход рассматривает экономические явления во взаимосвязи с явлениями социальными, политическими, правовыми и позволяет определить закономерности и направления эволюционных изменений, связанных с формированием новой институциональной структуры и среды функционирования экономической системы.

Ключевые слова: экономические реформы, институциональная среда, формальные и неформальные институты, противоречия институциональных изменений, плотность институциональной среды.

R.Sh. Bazarbaeva

Impact of economic reforms on institutional environment in a transition economy of Kyrgyzstan

This article tells how the reforms being implemented in Kyrgyzstan impact of a transition economy and describes the major institutional changes, including, change of the role of the state in the economy, change of the new management system legislative framework, change of the institution of property, development of entrepreneurship and market infrastructure institutions. The article reveals such market economy basic institutions development-related problems, as property privatization, price liberalization, formation of banking system, implementation of tax reforms. With reference to the revealed issues and contradictions in the economy reforms process the author concludes that continually moving elements of the institutional environment require continuous improvement, which needs implementation of a package of measures based on institutional and developmental approach. Such approach considers interaction of economic phenomenon with social, political and legal ones and allows to determine patterns and trends of evolutionary changes, relating to formation of a new institutional structure and economic system environment.

Key words: economic reforms, institutional environment, formal institution, informal institution, contradictions of institutional changes, institutional environment density.

Р.Ш. Базарбаева

Кыргызстанның түрлендірмелі (трансформациялы) экономикасындағы институционалды ортаға экономикалық реформалардың әсері

Мақалада меншікті жекешелендіру, бағалардың ырықтандырылуы, банктік жүйенің құрылуы, салық реформасын жүргізу секілді нарықтық экономиканың базалық институттарын құру мәселелері қарастырылған. Экономиканы реформалау үдерісінде анықталған мәселелер мен қайшылықтардың негізінде әрдайым тұрақты және үздіксіз қозғалыста болып келетін институционалды ортаның элементтері үнемі жетілдіріліп тұруы қажет екендігі жайлы қорытынды жасалды.

Түйін сөздер: экономикалық реформалар, институционалды орта, ресми және бейресми институттар, институционалды өзгерістердің қайшылықтары, институционалды органың тығыздығы.

На основе исследований институциональной среды в экономиках стран на постсоветском пространстве можно сделать вывод о том, что при существенных различиях в моделях реформирования были достигнуты определенные успехи в формировании основных институтов рыночной экономики. В анализируемых странах в результате приватизации был создан негосударственный сектор экономики; проведена либерализация цен; введена национальная валюта; создана многоуровневая банковская система; отменена государственная монополия во внешней торговле; проведена налоговая реформа.

Подводя итоги 22-летнего реформирования экономики Кыргызстана, можно отметить, что, несмотря на определенные успехи в продвижении рыночных отношений, в тоже время по темпам и масштабам преобразований имело место отставание по сравнению с другими экономиками. Согласно исследованиям Чубрика А., который рассмотрел связь между политико-институциональными переменными (на основе данных индекса успешности реформ ЕБРР и темпами экономического роста) за период с 1991 по 2001 гг., средние показатели индекса варьировали по странам от 2,1 до 2,6 [1]. В тоже время средние темпы роста ВВП между европейскими странами и странами бывшего СССР отличались. Так, например, индекс реформ в Кыргызстане (2,3) оказался таким же, как и Македонии, Румынии, тогда как темпы роста в этих странах существенно отличались. В связи с этим можно сделать вывод не только о разных стартовых экономических условиях для сравниваемых стран, но также о влиянии политической ситуации на экономику, несоответствии проводимых реформ институциональной среде, национальным, культурным особенностям и макроэкономическим условиям страны.

Как известно, институциональная среда общества характеризуется плотностью и иерархической структурой, определяющей соподчиненность институтов (законов) внутри одной среды. Показателем плотности институциональной среды выступает количество формальных правил, которое свидетельствует о наборе процедур, регулирующих взаимодействия субъ-

ектов. В начале 1990-х годов в Кыргызстане имела место институциональная недостаточность, было принято всего 12 законов (в т.ч. 3 экономических). В этот период были разрушены почти все институты командно-административной экономики. Ключевое значение в этом процессе имела ликвидация централизованного планирования производства и либерализация цен, приведшая к быстрому росту цен с его негативными последствиями для экономики и, прежде всего к разрушению денежной системы. В этих условиях в экономике Кыргызстана начали формироваться институциональные адаптационные механизмы.

Собственность в рассматриваемый период не стала реальной силой, заинтересованной в повышении эффективности и производительности на основе институциональных инноваций. Ввиду доминирования институтов власти над институтами частной собственности, процедура искусственного банкротства стала одним из инструментов передела собственности. Риск произвольного перераспределения собственности со стороны как государства, так и акционерами менеджеров крупнейших предприятий был одним из главных препятствий для предпринимательской активности. В условиях неразвитости института частной собственности в Кыргызстане приватизация не сформировала эффективных собственников, она только усилила инфляционный инструмент перераспределения властных полномочий. Реформы, начавшиеся под лозунгом преодоления отчуждения работников от собственности, привели к противоположному результату – фактическому отрыву трудящихся от собственности и росту имущественной дифференциации.

Очевидно, что проведение рыночных реформ в Кыргызстане, как и в других странах СНГ, было в большей степени политическим решением, чем экономическим. Программа действий правительства, принятая в 1991–1995 гг., была нацелена на построение социально-ориентированной рыночной экономики, основанной на многоукладности, активном государственном регулировании экономики. Для достижения этой цели планировалось формирование разви-

того конкурентного рынка товаров и услуг, эффективного частного сектора и развитой институциональной инфраструктуры. На самом деле, программа действий представляла собой компромисс между навязанной международными донорскими организациями схемой финансового оздоровления и экономической либерализации и концепциями сохранения социально-экономической стабильности в республиках. Оправданием таких действий во многом было отсутствие внутренних источников накопления и боязнь краха экономики. В последующие годы в республике было принято еще несколько стратегий и программ, но, несмотря на это, экономическое состояние страны не улучшалось, имело место неэффективное и безответственное использование государственных средств. В итоге недовольства народных масс социально-экономическим положением в стране произошла мартовская революция 2005 года и апрельская революция 2010 года.

Бессистемность реформ в республике, минимальное участие государства привели к прямо противоположным, по сравнению с ожидаемыми, результатам и негативно отразились на процессе:

- разгосударствления и приватизации государственной собственности, которые создали частную собственность и класс предпринимателей, однако не была создана система надежной защиты прав собственности и институт предпринимательства, основанный на контрактных отношениях.
- формирования института регулирования внешнеэкономической деятельности. В результате либерализации внешней торговли произошло не только ущемление интереса отечественного товаропроизводителя, но были подорваны основы национального производства;
- либерализации цен, т.к. произошел стремительный переход к «рыночному ценообразованию», который вызвал высокую инфляцию, падение жизненного уровня преобладающей части населения и резкой социальной дифференциации, переливу капитала из сферы производства в сферу торговли;
- взаимодействия между финансово-кредитной системой и производственной сферой. Жесткая кредитно-денежная политика ограничила возможности предприятий, что, в свою очередь, привело к большому дефициту государственного бюджета в республике.

В условиях недостатка и несовершенства

формальных правил распространялись неформальные правила. В общественном сознании укреплялись представления о неизбежности неформальных практик хозяйственного поведения. Так, в Кыргызстане, несмотря на проведенную в 2009 году налоговую реформу, где были заложены новые принципы налоговой политики, продолжается практика уклонения от налогов, использования «серых» схем. Существующие частые проверки хозяйственной деятельности, сложные бюрократические барьеры регистрации, выдачи лицензий предпринимателям вынуждают по сей день предпринимателей использовать коррупционные соглашения. Согласно данным отчета Всемирного банка, «средний по величине бизнес в республике обязан совершать ежегодно 75 видов налоговых платежей и тратить на это в среднем 202 часа» [2, с.23]. Чрезмерные процедурные препятствия для налогоплательщиков вынуждают их делать нелегальные выплаты для прохождения налоговых проверок, ускорения процесса получения разрешений, лицензий и др.

За время продвижения рыночных реформ в Кыргызстане было разработано и принято много экономических законов. Если проследить динамику плотности институциональной среды за период с 1990 г. по 2012 г. (см. таблицу 1), можно увидеть, как ее увеличение отразилось на изменении институтов, соглашений и экономических организаций, а также связях между ними. Постепенно иерархическая структура административного подчинения сменялась структурой договорных отношений. Создание новых организаций (фирм) было тесно связано с развитием предпринимательства.

Необходимым условием развития предпринимательства было снятие прежних государственных ограничений на обмен правами собственности. Эволюция организаций происходила на основе новых правил через создание институциональной рыночной инфраструктуры, т.е. системы гражданского и хозяйственного права и необходимых для ее существования институтов, денежной и фискальной систем, банковского сектора, совокупности государственных и коммерческих организаций. Началом зарождения правовых основ предпринимательства в Кыргызстане считается Постановление Совета министров Киргизской ССР от 1 ноября 1990 г. «О мерах по созданию и развитию малых предприятий в Киргизской ССР». Далее в Консти-

туции уже независимого государства – Кыргызской Республики (в ст.4, в ст. 16 п.2, ст. 19 п.1) были изложены основные условия и принципы формирования частной собственности и предпринимательской среды. В Гражданском кодексе КР отражены положения о регламентации заключения и исполнения сделок и общие положения о договорах, дана трактовка всей системы договорных отношений, которые могут осуществлять хозяйствующие субъекты. Несмотря на то, что были введены новые формальные институты, созданные механизмы управления не были способны обеспечить в полной мере выполнение контрактов и защитить права собственности. В силу того, что доверие к судебной системе было низким, значительная часть бизнеса решала и до сих пор пытается решать проблемы во внесудебном порядке, увеличивая транзакционные издержки на взаимодействие с субъектами и регуляторами рынка. В итоге слабая система судебного контроля, недостаточная защищенность интересов собственников и инвесторов ограничивает возможности привлечения инвестиций для развития экономики в настоящее время.

С другой стороны, развитие частного секто-

ра затрудняется в связи с тем, что в стране недостаточно развита банковская система. Банки, будучи важным элементом институциональной рыночной инфраструктуры, переживают серьезные трудности. Эти трудности связаны с недостатками в управлении банками, созданием и развитием новой экономической системы, неадекватной структурой их капитала, недостаточно жестким банковским надзором. Все это создает определенное недоверие населения к банковским услугам.

Подытоживая, можно сказать, что на этапе рыночно-институциональных преобразований в Кыргызстане началось создание системообразующих основ для действия рыночной системы путем преобразования правовых институтов. В количественном отношении, был достигнут существенный рост принятых законов (см. данные таблицы 1). Это говорит о достаточной плотности институциональной среды в Кыргызстане. В тоже время высокая доля поправок и дополнений в принятые законы свидетельствует о том, что законы в нашей стране принимаются недостаточно продуманно, поэтому требуют многочисленных корректировок.

Таблица 1 – Динамика плотности институциональной среды с 1990-2012 гг. в Кыргызстане¹

Год	Всего законов	В т.ч. экономических	Год	Всего законов	В т.ч. экономических
1990	12	3	2002	94	30
1991	58	21	2003	252	77
1992	77	19	2004	195	61
1993	31	6	2005	187	54
1994	58	22 (в т.ч. 2 по разгосударствлению и приватизации)	2006	237	70
1995	28	15 (в т.ч. 2 по разгосударствлению и приватизации)	2007	176	55
1996	66	9	2008	283	105
1997	107	25	2009	319	94
1998	160	34	2010	60	27
1999	147	43	2011	257	54
2000	94	30	2012	194	64 (в т.ч. 1 по разгос.-ю и приватизации)
2001	115	47	ИТОГО	3213	962

¹Составлено автором на основе данных отдела кодификации и IT-коммуникаций Министерства юстиции Кыргызской Республики.

Несовершенство законодательства проявляется в непоследовательности, противоречивости действующих экономических правил, которые часто меняются и не обеспечены достаточным инструктивным материалом. Кроме того, имеет место практика необоснованного расширения норм законодательства с помощью инструкций. В Кыргызстане, это происходит из-за несогласованности действий законодательной и исполнительной ветвей власти: законы о внесении изменений принимаются парламентом, а инструкции утверждаются постановлениями правительства. Серьезной проблемой является принятие законов, не подкрепленных бюджетными и иными необходимыми ресурсами.

В период реформирования созданные и вновь принятые законы не позволили полноценно функционировать правовой и регулирующей инфраструктуре из-за недостаточности механизмов защиты правовых норм и санкционирования за невыполнение формальных правил. Очевидно, что недостаточно лишь принятия законов, необходимы также механизмы защиты правовых норм, гарантирующих их обязательное исполнение всеми субъектами, в т.ч. и правительством.

Опыт реформ 2010 г. показал, что имеются недостатки в законодательстве, в частности в нормах Конституции Кыргызской Республики и прочих законодательных актах, декларирующих право частной собственности и правоприменительной практике. Сегодня институт частной собственности в Кыргызстане испытывает большие трудности, так как есть возможность произвольного лишения собственности, повсеместного нарушения прав интеллектуальной собственности, отсутствие независимой судебной системы. По мнению экспертов Центрально-азиатского института свободного рынка, факты безнаказанного присвоения имущества в Кыргызстане «...приобрели системный характер, в особенности это касается корпоративного рейдерства» [2, с.8].

В настоящее время наблюдается незавершенность институциональных преобразований и «многоукладность» институтов. Так, элементы современной правовой системы, корпоративного управления и конкурентных рынков сосуществуют параллельно с устаревшими методами ведения хозяйства и организации государственного сектора, имеет место институциональный вакуум, т.к. либо отсутствуют нормы и институты,

либо слабо действуют механизмы защиты существующих норм (в первую очередь судебной системы) и механизмы санкционирования. В связи с этим в экономике высока степень неопределенности, риска для субъектов экономики и транзакционные издержки.

Известно, что транзакционные издержки резко возрастают в условиях теневой экономики. В начале 90-х годов, транзакционные издержки превратились в инструмент уклонения от налогов и перекачивания доходов предприятий в «черную наличку», в институциональную ловушку оттока финансовых средств из сферы производства в сферу посредничества, нелегального вывоза капитала за пределы страны. Попробуем проследить динамику транзакционных издержек, используя предложенную Литвинцевой Г.П. методику в разрезе всех учитываемых системой национальных счетов (СНС) отраслей, сгруппировав их в два сектора: базовый и транзакционный. Транзакционный сектор, согласно вышеуказанного подхода, включает в себя торговлю и общественное питание; заготовки; информационно-вычислительное обслуживание; операции с недвижимостью; обслуживание рынка; финансы, кредит, страхование; управление, включая оборону. А остальные отрасли отнесены к базовому сектору.

Анализ структуры производства валового продукта выделенных секторов показывает, что в 1990 году в экономике Кыргызстана базовый сектор по отношению к экономике в целом составлял 91%, а транзакционный – всего 9%. В 2000 году этот показатель в базовом секторе упал на 12% за счет снижения производства в таких отраслях, как строительство, транспорт, дорожное хозяйство и составил 79%. В то время как транзакционный сектор экономики вырос на 12% из-за повышения показателей в торговле и общественном питании на 9% и управлении на 3% (см. рис. 1) Если сравнить данные по Кыргызстану с этими же показателями в российской экономике, то можно увидеть схожую тенденцию. Так, по мнению Литвинцевой Г.П., в 1991 году относительная продуктивность транзакционного сектора резко возрастает с 50,5 до 69,5%. Степень продуктивности базового сектора в 1991-1992 гг. обвально падает с 51,7% до 40,6% [3, с.177].

Структурные сдвиги в постсоветских трансформационных экономиках характеризуют главный итог рыночной трансформации, который

связан с воздействием институциональных преобразований, оказавших влияние на развитие транзакционного сектора и сокращение опреде-

ленных отраслей базового сектора. Транзакционный сектор развивался в стороне от базового, подавляя его.

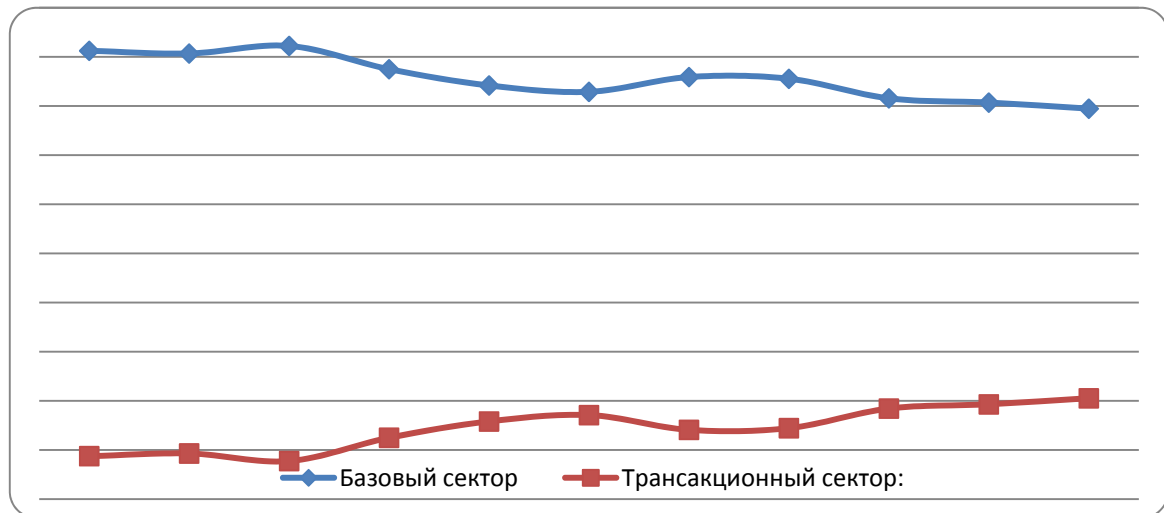


Рисунок 1 – Динамика производства ВВП в разрезе базового и транзакционного секторов экономики КР в 1990-2000 гг. (текущие цены, % к итогу)

Таким образом, подводя итоги институциональных преобразований, можно заключить, что реформаторам в Кыргызстане удалось осуществить коренную трансформацию всех социально-экономических институтов, создать основы институциональной инфраструктуры. В тоже время необходимо отметить, что развитию рыночной инфраструктуры препятствуют определенные факторы, главным из которых является несоответствие формальных институтов неформальным институтам. Практика реформирования в Кыргызстане показала, что внедрение (импорт) институтов, которые никак не связаны с прошлыми правилами, затруднительно. Как правильно указывает Сухарев О.С., «При независимых от прошлого институциональных изменениях, в первую очередь, нарушается режим адаптации и подрывается адекватность реагирования, вернее, она просто не проявляется, потому-что агентам неясно, каким образом им следует реагировать на происходящие изменения» [4, с.7].

В ходе преобразований многие реформаторы воспринимали рыночные институты как некие универсальные формы, пригодные для любых

систем и не учли особенности среды, собственные исторически сложившиеся традиции, стереотипы и ценности. Если рассмотреть настоящие проблемы реального сектора кыргызской экономики, то можно понять, что они связаны с накопленными диспропорциями в хозяйственной системе в предшествующие периоды. К наиболее существенным диспропорциям следует отнести доминирование сырьевых отраслей в экономике, технологическую и институциональную многоукладность, неспособность финансовой системы обеспечить реальный сектор заемными ресурсами и т.д. Сегодня причинами кризиса реальной экономики в республике можно с уверенностью назвать накопившиеся в прошлом неразрешенные противоречия дефицитной экономики и вновь возникшие противоречия, обусловленные действием новых рыночных институтов.

Институциональная среда и ее основные элементы, находясь в постоянном и непрерывном движении, должны совершенствоваться. Неблагоприятное правовое пространство, высокий уровень коррупции и бюрократизации; отсутствие государственного механизма обеспечения правопорядка, в т.ч. механизма разрешения конфликтов

должны стать объектом изучения. Исследование сложившейся институциональной системы в Кыргызстане показало, что одним из факторов существования теневой экономики и коррупции является недобросовестность государственных служащих, использующих административный ресурс для извлечения ренты. Из-за низкого доверия населения к органам власти, слабом участии гражданских и негосударственных институтов в регулировании экономики и рынка в Кыргызстане происходит институционализация неформальных экономических связей и отношений.

Такое положение дел во многом связано с низким доверием к органам власти, к конституционным основам. В идеале государственная власть должна была служить народу, а не быть вне него, должно быть активным взаимодействием институтов, человека и общества. На самом деле гражданские и негосударственные институты слабо развивались и не участвовали в регулировании экономики и рынка. Так, например, в Кыргызстане органы власти часто не откликались на потребности людей в удовлетворении жизненно важных потребностей. Обществу часто не хватало способности защищать свои права, даже если они отражены в законодательстве и включены в статьи бюджета.

Недостаточный институциональный и человеческий потенциал на всех уровнях государственного управления и местного самоуправления, недостаточная информация и участие гражданского общества в процессе принятия решений привел к слабой реализации реформ.

В настоящее время одной из главных задач экономики Кыргызстана является обеспечение устойчивого экономического роста как основы для повышения уровня и качества жизни людей. С принятием Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период с 2013-2017 гг. [5]. Определены стратегические направления трансформации экономической системы, заданы возможные варианты реализации и согласования экономических интересов. Для достижения поставленных целей необходима реализация комплекса мер, основанных на институционально-эволюционном подходе, рассматривающем экономические явления во взаимосвязи с явлениями социальными, политическими, правовыми и позволяющем определить закономерности и направления эволюционных изменений, связанных с формированием новой институциональной структуры и среды функционирования экономической системы.

Литература

1. Чубрик А., Ракова Е., Пелипась И. Экономическая свобода и экономическое благосостояние (Отложенные реформы: издержки упущенных возможностей). – Эковест: Институт приватизации и менеджмента, 2002. – 44 с.
2. Программа реформ. 11 шагов к процветанию Кыргызстана. Центрально-азиатский институт свободного рынка. – Б., 2011. – С. 23.
3. Литвинцева Г. П. Продуктивность экономики и институты на современном этапе развития России. – Новосибирск: Наука, 2003. – С.177.
4. Сухарев О. С. Институциональное планирование, траектории институционального развития и транзакционные издержки//JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES (Журнал институциональных исследований). – 2012. том 4. – № 3. – С.7.
5. Стратегия устойчивого развития КР на период с 2013-2017 годы. Дорожная карта – рамочный документ. – Б., 2013. – 118 с.

References

1. Chubrik A., Rakova E., Pelipas' I. Ekonomicheskaya svoboda i ekonomicheskoe blagosostoyanie (Otlozhennye reformy: izderzhki upushchennykh vozmozhnostei). Institut privatizatsii i menedzhmenta, 2002. – 44 s.
2. Programma reform. 11 shagov k protsvetaniyu Kyrgyzstana. Tsentral'no – aziatskiy institut svobodnogo rynka. B., 2011. – S. 23.
3. Litvintseva G.P. Produktivnost' ekonomiki i instituty na sovremennom etape razvitiya Rossii. – Novosibirsk: Nauka, 2003. – s.177.
4. Sukharev O.S. Institutsional'noe planirovanie, traektorii institutsional'nogo razvitiya i transaktsionnye izderzhki JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES (Zhurnal institutsional'nykh issledovaniy). – 2012. tom 4. – №3. – S.7.
5. Strategiya ustoichivogo razvitiya KR na period s 2013-2017 gody. Dorozhnaya karta-ramochnyy document. B. – 2013. – 118 s.