

ГОТОВЫ ЛИ ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ К ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ?

Целью данной статьи выступает анализ степени готовности сегодняшней РФ к цифровой трансформации и построению полноценной цифровой экономики, а также выявление факторов, как способствующих процессам инновационного развития, так и факторов, препятствующих экономическому росту, инновационному развитию и цифровизации. Проанализировав и обобщив результаты исследований, посвященных поиску взаимозависимости качества институтов и экономических процессов, делается вывод о том, что качество институциональной среды является основополагающим фактором развития, как экономического в целом, так и инновационного в частности. В результате агрегации и анализа актуальных кейсов и иных эмпирических данных, выделяются десять основных системных проблем, с которыми сталкиваются политические и государственные институты в ходе своего функционирования в условиях современной РФ, и которые во многом являются факторами торможения развития.

Ключевые слова: *цифровая экономика, политические институты, институты, инновационное развитие.*

Прежде всего, стоит отметить, что цифровая модернизация в целом, и цифровизация экономического сектора в частности, определенная руководством государства как один из приоритетных векторов развития РФ, не может быть осуществлена отдельно от модернизации остальных сфер, поскольку одним из основополагающих факторов, оказывающих влияние на экономическое и инновационное развитие является качество институциональной среды. В работах, посвященных анализу влияния качества институтов на инновационное развитие экономики РФ, авторы обычно приходят к выводу, что «формирование в России инновационно-ориентированной экономики непосредственно связано с качеством институтов» [16. С. 175], в частности отмечается необходимость повышения уровня доверия к государству, снижение коррупции и демонтаж существующих административных барьеров.

Следует подчеркнуть, что в работах российских авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов в данной предметной области [1; 9; 11; 15; 18; 28].

Однако проблему нельзя назвать однозначно исчерпанной. В силу многих объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

Согласно исследованию, акцентирующему свое внимание на влиянии институционального доверия на экономическое развитие, дефицит доверия увеличивает неопределенность и нестабильность институциональной среды, умножая институциональные барьеры и делая институты неэффективными, что в свою очередь приводит к невозможности достижения таких целей как инновационное развитие, цифровизация, модернизация и устойчивое экономическое развитие в целом [14. С. 19]. Результаты исследования, анализирующего влияние политических институтов на динамику макроэкономических показателей, свидетельствуют о том, что «развитие демократических политических институтов способствует качественному изменению показателей экономического роста: для демократий характерен интенсивный экономический рост, а для диктаторских режимов – экстенсивный» [13. С. 62]. При этом, наличие демократических политических институтов способствует стабильному экономическому росту (дисперсия показателей темпов экономического роста значительно ниже для обществ с развитыми демократическими институтами) [13. С. 43-68]. Кроме того, для государств с развитыми демократическими институтами свойственна устойчивость основных макроэкономических показателей [13]. Существует также ряд широко признанных в научном сообществе работ, опирающихся на обширную эмпирическую базу, подчеркивающих взаимовлияние качества политических и государственных институтов на экономическое развитие (Норт [21. С. 69-91], Аджемоглу, Робинсон [2. С. 695] и Джонсон [3. С. 4-43]).

Соответственно, если нам необходимо построить качественно новую, цифровую, экономику, то можно предположить, что в первую очередь необходимо обеспечить соответствующие условия для этого. Качество институциональной среды в этом случае должно быть действительно высоким. Это необходимо прежде всего для того, чтобы избежать ситуации дисбаланса формаций, когда, к примеру, мы пытаемся построить цифровую инновационную экономику при дисфункциональных институтах, не отвечающим ни запросам устремленной в «цифру» экономики, ни запросам общества, которое также во многом самостоятельно сетевизировалось и цифровизировалось посредством распространения и удешевления современных информационно-коммуникативных технологий.

Таким образом, для ответа на вопрос: а готова ли сегодняшняя РФ к цифровой трансформации и построению полноценной цифровой экономики, прежде всего, необходимо оценить качество существующей институциональной среды и выявить факторы, препятствующие развитию.

Лето 2019 запомнится не столько избирательными кампаниями в преддверии единого дня голосования 8 сентября, сколько возникшими у кандидатов проблемами при регистрации, обернувшимися в конечном итоге масштабными митингами против недопуска независимых кандидатов. Основная критика была направлена на непрозрачность бюрократических процедур в процессе регистрации кандидатов, а также к избирательному подходу при рассмотрении поданных кандидатами документов.

В частности, наиболее распространенной причиной отказа кандидатам в регистрации был брак подписей избирателей. По заявлениям самих кандидатов причиной этого брака стало несоответствие баз данных МВД и ГАС «Выборы», а также несоответствие данных баз фактическим данным, предоставленным кандидатам реальными избирателями. Здесь могут возникнуть вопросы к качеству вышеупомянутых баз данных, к актуальности данных в этих базах, к их версиям, времени их обновления, гипотетической возможности фальсификации данных в этих базах и так далее.

Также значительный пласт брака подписей был выявлен вследствие графологической экспертизы [19]. Стоит отметить, что обе процедуры верификации подписей проводились в закрытом режиме, что сводит всю процедуру верификации не к фактическому аспекту, а исключительно к аспекту веры в компетентность и неподкупность проверяющего лица. Иными словами, встает вопрос человеческого фактора в рамках процедуры верификации подписей. И исходя из того, что акция против недопуска кандидатов на выборы в Мосгордуму 10 августа 2019 г. стала самой массовой протестной акцией с 2011 г. [17], уровень доверия граждан к бюрократическому аспекту регистрации кандидатов нельзя назвать высоким.

В Санкт-Петербурге, где 8 сентября 2019 наряду с выборами губернатора города должны состояться выборы муниципальных депутатов, также были зафиксированы проблемы с получением регистрации кандидатами в рамках бюрократических процедур. Препятствия возникали на этапе физической подачи документов в избирательные комиссии. Одной из причин являлось физическая недоступность избиркомов: двери некоторых комиссий оказались заперты [26]. Второй причиной стали фиктивные очереди в избиркомах, которые не позволяли реальным кандидатам подать документы [27]. Также был зафиксирован случай явного конфликта интересов: в одной из избирательных комиссий города члены комиссии являлись непосредственными подчиненными одного из кандидатов в муниципальные депутаты [3].

Согласно докладу движения «Голос», посвященному итогам выдвижения и регистрации кандидатов на выборах 08.09.2019, происходит «процесс деградации самого института выборов» [10] на фоне «растущего запроса общества на участие в принятии решений» [10]. По утверждению авторов доклада, также наблюдается «эрозия институтов» [10], затрагивающая ра-

боту избирательных комиссий, продемонстрировавших «несоблюдение принципа политического нейтралитета в деятельности комиссий и нарушение принципа равенства в отношении кандидатов с разными политическими программами» [10], а также сложившуюся практику правоприменения [10]. Сформировавшаяся ситуация, отмечается в докладе, является признаком политического и институционального кризиса в РФ [10].

Действительно, согласно аналитическому докладу консалтинговой компании Edelman, в рейтинге доверия государственным институтам за 2019 год РФ набирает 34 пункта из 100, потеряв по сравнению с прошлым годом 10 пунктов, что классифицируется в докладе как полное недоверие к институтам власти [29]. По уровню доверия к институтам в целом РФ занимает последнее место – 26 из 26. Так россияне также не доверяют неправительственным организациям (23 пункта из 100, -2 пункта по сравнению с прошлым годом), бизнесу (34 пункта из 100, -7 пунктов по сравнению с прошлым годом), средствам массовой информации (26 пунктов из 100, -10 пунктов по сравнению с прошлым годом) [29].

О значительном недоверии граждан РФ к политическим и государственным институтам сигнализируют и другие данные. Исходя из результатов исследования, посвященного институциональному доверию в РФ, в 2018 году 29% опрошенных граждан РФ считают, что местные (городские, районные) органы власти «совсем не заслуживают доверия», еще 34% считают, что они «не вполне заслуживают» доверия (общий индекс институционального доверия: -19) [7]. Областные (краевые, республиканские) органы власти «совсем не заслуживают» доверия среди 26% респондентов и «не вполне заслуживают» среди 35% опрошенных (общий индекс институционального доверия: -14,5). «Совсем не заслуживает» доверия 25% и «не вполне заслуживает» 31% респондентов прокуратура (общий индекс институционального доверия: -11,5). Правительство «совсем не заслуживает» доверия среди 31% опрошенных граждан, еще 37% считает, что Правительство РФ «не вполне заслуживает» доверия (общий индекс институционального доверия: -22,5). 32% респондентов утверждают, что ГосДума «совсем не заслуживает» доверия и еще 40%, что «не вполне заслуживает» доверия (общий индекс институционального доверия: -29). Полиция «совсем не заслуживает» доверия среди 24% опрошенных и «не вполне заслуживает» доверия у 38% (общий индекс институционального доверия: -12). Суды «совсем не заслуживают» доверия у 25% респондентов и «не вполне заслуживают» доверия у 33% опрошенных, доверяют судам лишь 28% (общий индекс институционального доверия: -13,5). В 2019 году Левада-центр отказался от сводного индекса институционального доверия, однако результаты опроса за 2019 г. остаются в аналогичных исследованию 2018 г. значениях [8]. Факт того, что практически все государственные институты (за исключением Армии, Президента и спецслужб) имеют отрицательный индекс институционально-

го доверия может свидетельствовать о надвигающемся институциональном и политическом кризисе в РФ. Также отрицательный индекс институционального доверия выборных представительных органов власти (кроме Президента) может свидетельствовать как о кризисе института выборов, так и о кризисе института представительства в целом.

Ситуация усугубляется также и ростом бюрократии, обслуживающей эти институты. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления возросла с 1,1 млн. человек в 2000 г. до 2,1 млн. в 2018 г. [5]. Очевидно, что чем выше количество чиновников, тем пропорционально выше и вероятность человеческой ошибки или обусловленных человеческим фактором иных затруднений в функционировании институтов, например, повышение коррупционности бюрократических процедур в рамках институциональных практик. Синхронно с ростом численности чиновников и падением уровня доверия к институтам возрастает индекс восприятия коррупции. По данному показателю в рейтинге стран по уровню восприятия коррупции РФ опустилась с 82 места в 2000 г. до 138 места в 2018 г. [25]. По индексу восприятия коррупции РФ набирает 28 баллов, где 0 – это самый высокий уровень восприятия коррупции, а 100 – самый низкий, расположившись по этому показателю между Папуа-Новой Гвинеей и Коморскими островами [25].

Агрегируя приведенные выше кейсы и выявив основные сложности, возникающие в процессе функционирования государственных и политических институтов в современной РФ, можно выделить ряд основных системных проблем, с которыми сталкиваются политические и государственные институты в ходе своего функционирования в условиях современной РФ.

Во-первых, одной из основных проблем является отсутствие единой и актуальной базы данных. Примером тому может служить описанное выше несоответствие баз данных МВД и ГАС «Выборы», а также, как утверждают незарегистрированные кандидаты, их несоответствие реальному положению дел, иными словами – устаревшие данные.

Во-вторых, возможна подмена сведений в базах данных, которыми пользуются органы государственной и муниципальной власти. Ярким примером тому может являться широко известный случай подмены, а затем и удаления из Росреестра данных о имуществе ряда бизнесменов [23; 24], деятельность которых ранее привлекла внимание широкой общественности вследствие обвинений в их адрес в неправомерном ведении бизнеса и связях с криминальным миром [19].

В-третьих, отсутствие единого стандарта и единой технической базы при ведении документооборота в ряде случаев, и как следствие значительное влияние человеческого фактора. Так известны случаи, когда ИКМО не регистрировали кандидатов по причине смены алгоритма в программе для заполнения заявлений с сайта горизбиркома. Без предварительного уве-

домления кандидатов, во время процесса подачи документов, формулировка при наименовании округа была изменена с «пятимандатный» на «многомандатный», хотя ранее на протяжении двух недель алгоритм называл округ «пятимандатным» [6]. Вследствие этих обстоятельств в регистрации кандидату было отказано.

В-четвертых, техническая некомпетентность ряда государственных и муниципальных служащих. Примером тому может служить описанный в приложении к вышеупомянутому докладу «Голос» случай, когда значительно количество подписей избирателей в подписных листах за одного из кандидатов было признано недействительными по причине вследствие того, что Excel-таблица, в которую члены избиркома заносили паспортные данные, начала преобразовывать формат данных, а также заменять «е» на «ё» [22]. Подобные ошибки также были распространены и в предыдущих электоральных циклах: от отказа в регистрации из-за начертания букв до отказа в регистрации по причине указания кандидатом своего адреса проживания «слишком подробно» [12].

В-пятых, одной из основных проблем, связанных с функционированием государственных институтов в современной РФ, является низкий уровень транспарентности деятельности обслуживающей государственные институты бюрократии.

В-шестых, общая низкая скорость работы институтов, обусловленная и человеческим фактором, и множеством уровней бюрократии, численностью и компетентностью обслуживающих институты чиновников.

В-седьмых, высокая коррупционность институциональных практик, обусловленная прежде всего человеческим фактором и эрозией самих институтов, заключающейся во всех описываемых выше проблемах.

В-восьмых, бреши в самих институциональных дизайнах. Например, возможная зависимость ИКМО от политических сил и исполнительной власти, политическое давление, возможность злоупотребления ряда политических сил административным ресурсом и так далее.

В-девятых, возможность саботажа работы бюрократических алгоритмов, обслуживающих институты, самыми тривиальными способами. Красноречивыми примерами тому могут служить описанные выше искусственные очереди в ИКМО в период подачи документов с целью препятствования некоторым кандидатам.

В-десятых, возможность конфликта интересов. Обслуживающая институты бюрократия может зависеть ресурсно, или иным образом от исполнительной власти, либо иных политических сил.

В заключении следует особо отметить, что сегодняшнее качество институциональной среды в современной РФ с очень низкой вероятностью может соотноситься с возможностью исполнения намеченных целей национальных проектов, в частности проекта «цифровая экономика». Более того,

подобное качество основных политических и государственных институтов, вместе с ярко выраженным недоверием к этим институтам (и практически ко всем остальным общественным и негосударственным институтам) со стороны граждан РФ, может стать причиной стагнации, как экономической, так и социально-политической сферы. Таким образом, необходима скорейшая модернизация институтов с целью «оздоровления» институциональной среды и возвращения доверия граждан.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. *Адамов М.М., Шангараев Р.Н.* Информационные коммуникации как метод цифровой дипломатии во внешней политике США // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2019. Т. 9. № 6 (51).
2. *Аджемоглу Д., Робинсон Д.* Почему одни страны богатые, а другие бедные // Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: АСТ, 2015.
3. *Антонова П.* В МО Народный кандидат от «Единой России» отказалась от участия в выборах после жалобы оппозиции // Форпост Северо-Запад // <https://forpost-sz.ru/a/2019-08-20/v-mo-narodnyj-kandidat-ot-edinoj-rossii-otkazalas-ot-uchastiya-v-vyborah-posle>.
4. *Асемоглу Д., Джонсон С., Робинсон Д.* Институты как фундаментальная причина долгосрочного экономического роста // Экономический вестник. 2006. № 5.
5. Государство, общественные организации // Федеральная служба государственной статистики // http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#.
6. Документы не найдены. Как кандидатам от оппозиции отказывают в участии в выборах // Фонтанка.ру // <https://www.fontanka.ru/2019/07/06/071/i>.
7. Институциональное доверие // Левада-Центр // <https://www.levada.ru/2018/10/04/institutsionalnoe-doverie-4/>.
8. Институциональное доверие // Левада-Центр // <https://www.levada.ru/2019/10/24/institutsionalnoe-doverie-5/>.
9. *Ирхин Ю.В.* Преимущества и проблемы современного государственного управления на принципах цифровой платформы: методология, теория, опыт России // Вопросы политологии. 2019. Т. 9. № 9 (49).
10. Итоги выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления 8 сентября 2019 года // Голос // <https://www.golosinfo.org/articles/143665#1>.
11. *Косоруков А.А.* Роботизация в контексте цифровой трансформации государственного управления в Российской Федерации // Вопросы политологии. 2019. Т. 9. № 11 (51).
12. *Кагермазов С.* ИКМО на выдумки горазды // ЗакС.ру // <https://munizipal.zaks.ru/archivemo/3162>.

13. *Калягин Г.В.* Влияние политических институтов на динамику макроэкономических показателей // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2009. № 2.

14. *Кривошеева-Медянцева Д.Д.* Доверие как фактор экономического развития: исследования с позиций институциональной экономической теории // Пространство экономики. 2013. № 2.

15. *Крючков А.В.* Трансформация политических элит России при переходе к сетевому (цифровому) государству // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2018. № 1-2.

16. *Логинова Т.П., Полушкина И.Н.* Влияние качества институтов на инновационное развитие российской экономики // Вестник ННГУ. 2012. № 2.

17. *Лысенко Я.* Крупнейшая за 7 лет: как прошла протестная акция в Москве // Газета.ru // <https://www.gazeta.ru/social/2019/08/10/12569575.shtml>.

18. *Муравых А.И.* Цифровая экономика: угрозы и вызовы глобальной и национальной безопасности // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2018. № 2.

19. *Мухаметшина Е.* Навальный рассказал о бизнесе семьи генпрокурора Юрия Чайки // Ведомости // <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/12/01/619134-fond-navalnogo-rasskazal-biznese-semi-chaiki>.

20. *Мухаметшина Е.* Оппозиция добивается регистрации на выборах в Мосгордуму протестам // Ведомости // <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/07/14/806532-oppozitsiya-dobivaetsya-registratsii-na-viborah-protestami>.

21. *Норт Д.* Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. 1993. № 2.

22. Приложение к Докладу «Итоги выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления», 8 сентября 2019 года // Google документы // https://docs.google.com/document/d/1i7goAsMK7-YC2ruM2ES2tmNGRjs1e58ObZOVJNmBnvM/edit?fbclid=IwAR23rnNxewV31Ax69_SOI-XjBNYzZmuoIU3-7csFrATgkv17FFJITPNTJ_4.

23. *Райбман Н.* Игорь Чайка узнал, что стал ЙФЯУ9, из СМИ и смеялся // Ведомости // <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/09/30/659166-igor-chaika>.

24. Росреестр удалил данные о сыновьях генпрокурора Чайки // РБК // <https://www.rbc.ru/politics/25/08/2016/57bed7879a794782d81f25d4>.

25. Россия в Индексе восприятия коррупции – 2018: 28 баллов из 100 и 138 место // Трансперенси Интернешнл – Россия // <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018-28-ballovo-iz-100-i-138-mesto.html>.

26. Трудности выборов: в Петербурге кандидатов встречают закрытыми дверями избиркомов // НТВ // <https://www.ntv.ru/novosti/1116836/>.

27. Царева М. Очереди, драки, закрытые избиркомы: в Санкт-Петербурге жалуются на подготовку к муниципальным выборам // Коммерсантъ // <https://www.kommersant.ru/doc/4012832>.

28. Яланузян М.С. Интернет как политический инструмент XXI века // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2019. Т. 9. № 7 (52).

29. 2019 Edelman trust barometer: global report // Edelman // https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-02/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf.

A.A. NOSIKOV

*Post-graduate student working
for the candidate's degree at the Russian
Presidential Academy of National Economy
and Public Administration,*

MOSCOW, RUSSIA ARE POLITICAL AND STATE INSTITUTIONS READY FOR THE DIGITAL ECONOMY?

The objective of this article is to analyze the degree of readiness of the current Russia for digital transformation and building a full-fledged digital economy, as well as identifying factors that contribute to the processes of innovative development and factors that impede economic growth, innovative development and digitalization. After analyzing and summarizing the results of studies devoted to the search for the interdependence of the quality of institutions and economic processes, it is concluded that the quality of the institutional environment is a fundamental factor in the development of economic and innovation development. As a result of aggregation and analysis of relevant cases and other empirical data, ten institutional factors of development inhibition in the conditions of the modern Russia are identified.

Key words: *political institutions, institutions, innovative development.*