

А. И. Лученюк¹

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТЬЮ

Институциональная нестабильность рассматривается нами как неустойчивость социально-экономического развития, обусловленная недостаточной проработанностью экономических и правовых норм, определяющих основные параметры функционирования общества.

В теории институциональная нестабильность может возникнуть в случае, когда имеющаяся конфигурация институтов достигла своего оптимума и дальнейший рост при действующих правовых и экономических нормах становится невозможным. Но на практике достижение оптимума по Парето-эффективности является абстрактной моделью и реальное наличие элементов институциональной нестабильности свидетельствует о том, что применяемые формальные и неформальные нормы и правила далеки от совершенства и их нужно корректировать. Поэтому возникновение элементов нестабильности является индикатором необходимости проведения реформ как в экономической, так и в правовой сфере.

Наличие отдельных нестабильных элементов в большинстве случаев не угрожает функционированию институциональной системы в целом. Опасность представляют два варианта развития событий: а) когда происходит чрезмерное накопление элементов нестабильности и количественные изменения приводят к качественным негативным сдвигам в социально-экономической ситуации; б) если возникают противоречия между основными структурными элементами институциональной системы. Это происходит, например, в случае возникновения серьезных противоречий между исполнительной и законодательной властью. Ситуация усугубляется в случае, если при этом судебная власть не занимает принципиальную позицию, а демонстрирует оппортунистическое поведение.

В обоих случаях возникает кризисная нестабильность институциональной системы с ослаблением управляемости общественными процессами из-за разрушения существовавших стабилизирующих экономи-

ко-правовых институтов. Ситуация может усугубиться вплоть до провоцирования «цветной революции». Если до этого не доходит, кризисная институциональная нестабильность в любом случае приводит к снижению темпов экономического развития, росту социальной и политической напряженности, подрыву авторитета властей в политике и экономике, падению конкурентоспособности страны на мировых рынках.

В экономике институциональная нестабильность отслеживается с помощью разных индикаторов. Неопасными для сохранения сложившейся институциональной системы являются значения индикаторов, показывающие некритическое ускорение темпов инфляции, умеренную девальвацию национальной валюты для поддержания конкурентоспособности товаров и услуг, относительно невысокий уровень заработной платы работников бюджетной сферы, недовольство пенсионеров размером своих пенсий и др. В этом случае нужно совершенствовать институты монетарной, фискальной и социальной политики, а также развивать систему правовых гарантий для населения. При правильном применении экономико-правовых инструментов элементы институциональной нестабильности будут минимизированы без доведения ситуации до кризиса.

Гораздо хуже развивается ситуация в случае непродуманного изменения законодательства с целью реализации интересов той или иной социальной макрогруппы, которая имеет возможность оказывать чрезмерное влияние на органы государственной власти и в результате получать необоснованно большие преференции. На практике это может выражаться в инициировании проведения через законодательные органы правовых норм, ведущих к усилению роли одних органов государственного управления в ущерб интересам других государственных инстанций, защищающих интересы иных социальных макрогрупп. Это может привести даже к нарушению конституционных норм. Например, в последние годы в Республике Беларусь усилилась роль Национального банка, проводящего достаточно жесткую денежно-кредитную политику. С одной стороны, это стабилизировало денежно-кредитную политику, обеспечило относительную стабильность белорусского рубля и способствовало успешному развитию банковского сектора национальной экономики. С другой стороны, при такой политике значительно сократилась выдача кредитов реальному сектору экономики, замедлились темпы социально-экономического развития и произошло существенное снижение уровня жизни населения. В стране усилился дисбаланс интересов основных социальных макрогрупп, обеспечивающих стабильность созданной институциональной системы.

Доминирующее положение банковской социальной макрогруппы по отношению к другим макрогруппам стало возможно в результате игнорирова-

¹ Заведующий отделом макроэкономической и финансовой политики Института экономики Национальной академии наук Беларуси (Минск), доктор экономических наук, профессор. Автор 196 научных публикаций, в т. ч. монографий «Институты правящей экономикой» (2018), «Макроэкономические инструменты в белорусской институциональной модели» (в соавт.), «Макроэкономические аспекты обеспечения сбалансированности национальной экономики» (в соавт.), «Макроэкономическое регулирование в условиях Единого экономического пространства» (в соавт.), статей «Совершенствование системы государственного регулирования интеграционных процессов: зарубежный опыт», «Институциональные инструменты реформирования экономики», «Влияние институциональной политики на экономический рост» и др. Член Консультативного совета при Национальном банке Республики Беларусь, член Консультативного совета при Министерстве финансов Республики Беларусь, член экспертного совета Государственного комитета по науке и технологиям Республики Беларусь. Награжден Благодарностью Премьер-министра Республики Беларусь, почетными грамотами Министерства экономики, Высшей аттестационной комиссии, Президиума Национальной академии наук Беларуси и др.

ния конституционных норм. В соответствии со ст. 106, 107 Конституции Республики Беларусь исполнительную власть в стране осуществляет правительство в лице Совета министров, которое обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики. Но в соответствии с п. 1 своего устава Национальный банк Республики Беларусь объявил себя государственным органом, который не подчиняется правительству. Более того, в соответствии с п. 21 устава Национальный банк лишь координирует свою деятельность с правительством, проводя с ним консультации¹. При этом пожелания правительства он учитывает выборочно, исходя из собственных интересов. По сути, Национальный банк вразрез с Конституцией стал второй ветвью исполнительной власти в стране. В настоящее время им принимаются дополнительные меры по превращению в мегарегулятора, повышению своей роли в экономике и ограничению полномочий других государственных органов (прежде всего Министерства финансов). Проблема заключается не просто в перераспределении полномочий между органами государственного управления. На самом деле идет борьба за распределение финансовых потоков между различными социальными макрогруппами.

Усиление роли Национального банка идет на пользу прежде всего банковской социальной макрогруппе, а ослабление полномочий Министерства финансов негативно отразится на финансовых потоках в пользу реального сектора экономики и домашних хозяйств. Ведь именно Министерство финансов фактически спасло многие предприятия реального сектора экономики после ужесточения монетарной политики, оказав им финансовую помощь. В 2015–2016 годах оно выдало бюджетных кредитов для погашения обязательств перед банковской системой на сумму 1,8 млрд долларов². В конце концов эти деньги поступили в банковскую систему, которая в настоящее время является одним из наиболее процветающих видов экономической деятельности в стране.

Сокращение финансовых потоков в реальный сектор экономики и снижение доходов граждан, работающих в этой сфере, привели к возникновению пока не критического элемента институциональной нестабильности. Однако непринятие правовых мер по приведению деятельности Национального банка в соответствие с Конституцией Республики Беларусь, а тем более дальнейшее попустительское превращению банковской социальной макрогруппы в доминантную может привести к кризисной нестабильности институциональной системы, снижению темпов экономического развития и уровня жизни домашних хозяйств.

Коллизия с Национальным банком возникла не сама по себе, а явилась следствием ошибок в проведении институциональной политики, обусловленных импор-

том в страну, функционирующей на основе восточной институциональной *X*-матрицы, институтов, свойственных западной институциональной *Y*-матрице. Исследования российских ученых (В. М. Полтеровича и др.) показали, что институты западной институциональной *Y*-матрицы плохо приживаются в восточной *X*-матрице. Именно такой ошибкой и явилось наделение Национального банка полномочиями, свойственными центробанкам в западных странах с развитыми фондовыми рынками и системами страхования. Думается, что Беларуси для устранения возникшего элемента институциональной нестабильности в регулировании денежно-кредитной сферы необходимо принять правовое решение о подчинении Национального банка Правительству Республики Беларусь с выработкой общей системы баланса интересов ведущих социальных макрогрупп.

Аналогичная проблема существует и с Банком России. На сайте этого банка написано, что ключевым элементом правового статуса Банка России — принцип независимости. Этот банк не является органом государственной власти, но вместе с тем его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения³. Получается, что денежная эмиссия российского рубля и золотовалютные резервы, находящиеся в ведении Банка России, как бы независимы от Российского государства, а Центробанк в этих сферах сам по себе является властью. Эта достаточно спорная позиция с точки зрения защиты национальных интересов может привести к ситуации, аналогичной сложившейся в 2010 году, когда президент Аргентины К. Киршнер предприняла попытку выплатить 6,6 млрд долларов внешнего долга за счет международных резервов Центробанка Аргентины. Однако руководитель аргентинского Центробанка М. Редрадо отказался выполнять приказ президента на том основании, что Центробанк является независимым. В конце концов удалось отстранить М. Редрадо от должности, но запрет на использование международных резервов Центробанка Аргентины остался в силе⁴.

Основные выводы. Возникновение элементов институциональной нестабильности обычно связано с борьбой различных групп за принятие нужных им государственных решений, в том числе касающихся перераспределения финансовых потоков в пользу той или иной социальной макрогруппы. Для недопущения кризисного развития ситуации необходимо использовать экономико-правовые инструменты регулирования национальной экономики в строгом соответствии с действующей Конституцией.

При разработке новых формальных институтов (правовых норм) необходимо учитывать специфику институциональной матрицы, на которой построены общественные отношения в стране. Импорт институтов

¹ Устав Национального банка Республики Беларусь // Нац. правовой портал Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P30100320> (дата обращения: 14.02.2019).

² Лойко О. «Беспрецедентное давление». Во что бюджету обошлись долги госпредприятий и что будет дальше. 2017. URL: <https://news.tut.by/economics/567175.html> (дата обращения: 14.02.2019).

³ Правовой статус и функции Банка России // Центральный банк Российской Федерации. 2014. URL: <http://www.cbr.ru/today/?PrtId=bankstatus> (дата обращения: 22.02.2019).

⁴ США заморозили счет Центрального банка Аргентины // РБК. 2017. URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/01/2010/5703d8c49a7947733180daf8> (дата обращения: 24.02.2019).

из другой институциональной матрицы должен производиться осторожно и только в рамках, при которых они не будут приводить к возникновению элементов институциональной нестабильности.

Доминирование одной или нескольких социальных макрогрупп в ущерб интересам других ведет к росту

институциональной нестабильности вплоть до возникновения социально-экономического кризиса в стране. Поэтому одной из важнейших задач использования экономико-правовых норм регулирования институциональной системы является обеспечение баланса интересов основных социальных макрогрупп.