

ПАРАДОКС  
ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Dani Rodrik

# The Globalization Paradox

Democracy and the Future of  
the World Economy

Дэни Родрик

# Парадокс глобализации

демократия и будущее  
мировой экономики

Перевод с английского

*Николая Эдельмана*

Научный редактор перевода

*Артем Смирнов*

ИЗДАТЕЛЬСТВО ИНСТИТУТА ГАЙДАРА

МОСКВА • 2014

УДК 339.5  
ББК 65.52  
Р60

Издание осуществлено при финансовой поддержке  
Фонда Егора Гайдара

**Родрик, Д.**

Р60 Парадокс глобализации: демократия и будущее мировой экономики [Текст] / пер. с англ. Н. Эдельмана; под науч. ред. А. Смирнова. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2014. — 576 с.

ISBN 978-5-93255-388-6

Начиная с торговых монополий в империях XVII века и до современных институтов ВТО, МВФ и Всемирного банка, страны мира использовали различные инструменты для того, чтобы извлечь для себя выгоду из процесса глобализации. Экономические нарративы этих эпох — золотой стандарт, Бреттон-Вудский режим, «вашингтонский консенсус» — были большим успехом и в то же время большим провалом. Оспаривая общепринятые представления о глобализации, Дани Родрик предлагает новый нарратив, который указывает на неустранимое противоречие: мы не можем одновременно иметь демократию, национальное государство и экономическую глобализацию. Когда социальные механизмы демократии неизбежно сталкиваются с требованиями глобализации, на первый план должны выходить национальные интересы. Сочетая увлекательные исторические экскурсы с глубоким экономическим анализом, автор выступает за ограничение глобализации при помощи международных правил, позволяющих ответить на глобальные вызовы, с которыми мы сталкиваемся сегодня в торговле, финансах и на рынках труда.

УДК 339.5  
ББК 65.52

THE GLOBALIZATION PARADOX  
Copyright © 2011, Dani Rodrik  
All rights reserved

© Издательство Института Гайдара, 2014

ISBN 978-5-93255-388-6

## Содержание

Введение. Новый взгляд на глобализацию · 11

В плену сомнений · 17; Альтернативный подход · 22;  
Экономисты — тоже люди · 29

Глава 1. О рынках и государстве · 35

Глобализация в зеркале истории · 35; Эпоха торговых монополий · 37; Во что обходится торговая прибыль · 48; Борьба с трансакционными издержками · 53; Рынки и государство · 59; Глобализация и государство: любовь и ненависть · 64; Основное противоречие глобализации · 69

Глава 2. Триумф и крах первой великой глобализации · 72

Торговля и институты в XIX веке · 73; Золотой стандарт и финансовая глобализация · 93; Конец золотого стандарта · 104; Протекционизм в межвоенный период · 112

Глава 3. Свободная торговля: «за» и «против» · 116

Торговля и публичный скептицизм · 123; За свободную торговлю, но с оговорками · 126; О чем молчат экономисты · 143

Глава 4. Бреттон-Вудс, ГАТТ и ВТО · 155

Торговля в политизированном мире · 155; Бреттон-Вудская модель · 158; Режим ВТО: курс на глубокую интеграцию · 172; Торговля и заработки в реальном мире · 186

Глава 5. Финансовая глобализация без прикрас · 197

Свободу глобальному капиталу! · 198; Бреттон-Вудский консенсус о контроле за капиталом · 209; Распад

Бреттон-Вудского консенсуса · 219; Когда финансовые рынки безобразничают · 226

#### Глава 6. Лисы и ежи финансового мира · 239

Лисы и ежи · 242; Сопутствующие выгоды или сопутствующий ущерб? · 260; Соблазны финансовых инноваций · 265; «Это же экономисты, дурачок!» · 273; Почему экономисты ошибаются · 278

#### Глава 7. Бедные страны в богатом мире · 282

Глобализация и «великое расхождение» · 286; Неравномерное влияние глобализации в XIX веке · 288; Япония как исключение · 296; Восточноазиатское «чудо» · 299; Необходимость диверсификации · 321

#### Глава 8. Торговый фундаментализм

в тропиках · 326

Конец мальтузианского кошмара · 327; Победа ревизионистов · 333; Чудодейственное средство · 336; Когда видимость расходится с действительностью · 343; В поисках пост-Вашингтонского консенсуса · 350; Разные рецепты для разных людей · 358; Южноафриканская проблема · 367; Новый подход к проблеме развития · 373

#### Глава 9. Политическая трилемма мировой

экономики · 375

Можно ли спасти экономику, привязав ее к мачте глобализации? · 376; Неизбежный конфликт между политикой и гиперглобализацией · 381; Гиперглобализация и демократический выбор · 386; Суть трилеммы · 406

#### Глава 10. Возможно ли глобальное правительство?

И нужно ли оно нам? · 419

Долой тиранию национальных государств! · 421; Европейский союз: исключение, подтверждающее правило · 433; Сможет ли глобальное правительство решить наши проблемы? · 445; Идентичность и глобализация · 461; Если не глобальное правительство, то что? · 466

#### Глава 11. Капитализм 3.0 · 468

К капитализму 3.0 · 468; Принципы новой глобализации · 473; Как быть с «глобальными общественными благами»? · 493; Применение принципов · 498

#### Глава 12. Здоровая глобализация · 499

Перестройка международного торгового режима · 500; Регулирование глобальных финансов · 517; Как извлечь выгоду из глобальных потоков рабочей силы · 531; Как вписать Китай в мировую экономику? · 545

*Посвящается  
Четину Догану —  
потрясающему человеку,  
чья гордость, стойкость  
и решимость позволят ему  
вынести несправедливости,  
вытавшие на его долю.*

ВВЕДЕНИЕ.  
Новый взгляд  
на глобализацию

В НАЧАЛЕ 1997 ГОДА я опубликовал небольшую книжку под названием «Не слишком ли далеко зашла глобализация?» Несколько месяцев спустя экономики Таиланда, Индонезии, Южной Кореи и других стран Юго-Восточной Азии были поражены глубоким кризисом, причиной которого стал болезненный удар со стороны мировой финансовой системы. На протяжении десятилетий эти страны развивались ускоренными темпами, став любимцами международного финансового сообщества и экспертов по развитию. Но затем международные банки и инвесторы вдруг решили, что вкладывать туда деньги стало небезопасно. Началось стремительное изъятие капиталов, местные валюты в одночасье обрушились, корпорации и банки разорялись, и экономика этого региона развалилась. Так было положено начало азиатскому финансовому кризису, который перекинулся сперва на Россию, затем на Бразилию и, наконец, на Аргентину, заодно покончив с *Long-Term Capital Management* (LTCM) —

мощным хеджевым фондом, вызывавшим всеобщее восхищение.

Я мог бы поздравлять себя с таким предвидением и точным расчетом. Моя книга в итоге стала бестселлером — полагаю, не в последнюю очередь потому, что издавший ее вашингтонский Институт международной экономики имел репутацию решительного сторонника глобализации. Получилось что-то вроде ситуации «Никсон в Китае». Скептицизм в отношении глобализации вызывает больше интереса, когда слышишь его там, где меньше всего этого ожидаешь. «Мозговой трест, выступающий за глобализацию, издает книгу гарвардского профессора, предупреждающего, что глобализация — не совсем то, что нам говорили», — такое событие, несомненно, заслуживало внимания!

Увы, оказалось, что суть вопроса от меня во многом ускользнула. В моей книге не было сказано ни слова о кризисе, назревавшем на финансовых рынках. По сути, я не только не сумел предсказать надвигающийся шторм, но и вовсе отказался от разговора о финансовой глобализации — тех триллионов долларов в валюте, ценных бумагах, деривативах и прочих финансовых активах, находившихся в повседневном глобальном обороте. Вместо этого я уделил основное внимание проблемам, которые создавала международная торговля товарами на рынках труда и в сфере социальной политики. Меня тревожило, что бум международной торговли и аутсорсинга усугубляет не-

равенство, увеличивает риски на рынках труда и подрывает социальную сплоченность наций. Эти конфликты следует улаживать, утверждал я, посредством принятия более широких социальных программ и совершенствования международных правил. Решение написать книгу я принял потому, что мои коллеги-экономисты отмахивались от этих вопросов и упускали возможность продуктивного участия в публичных дискуссиях. Думаю, что в то время я был прав и что экономическая наука за прошедшие годы в целом существенно приблизилась к моей тогдашней позиции. Однако обратная сторона *финансовой* глобализации в тот момент не вызвала у меня беспокойства.

В годы, последовавшие за азиатским финансовым кризисом, мои исследования все чаще были посвящены вопросу о том, как работает (или не работает) финансовая глобализация. И когда десять лет спустя Международный валютный фонд обратился ко мне с просьбой написать об этом, я чувствовал себя вполне подготовленным. Написанная мной в 2007 г. совместно с Арвиндом Субраманияном статья называлась «Почему финансовая глобализация нас разочаровывает?»<sup>1</sup> Финансовая глобализация обещала дать предпринимателям необходимые средства и переложить риски на плечи

---

1. Эта статья была в итоге опубликована в 2009 г. См.: Dani Rodrik and Arvind Subramanian, «Why Did Financial Globalization Disappoint?» IMF Staff Papers, vol. 56, no. 1 (March 2009), pp. 112–38.

более опытных инвесторов, лучше подготовленных к тому, чтобы принять их. При этом в наибольшем выигрыше оказались бы развивающиеся страны — страдающие от нехватки наличности, подверженные многочисленным потрясениям и не имеющие широких возможностей для диверсификации. На деле все вышло совсем не так. Страны, достигшие наибольших успехов — такие, как Китай, — стали не заемщиками, а кредиторами богатых стран. Те, кто рассчитывал на международные финансы, в целом демонстрировали неважные результаты. Наша статья представляла собой попытку объяснить, почему глобальные финансовые потоки не принесли особых благ развивающимся странам.

Едва мы отправили статью в печать, как в США разразился ипотечный кризис, быстро охвативший страну. Лопнул пузырь жилищных кредитов, обесценились активы, обеспеченные залогом, кредитный рынок иссяк, и несколько месяцев спустя фирмы с Уолл-Стрит совершили коллективное самоубийство. Потребовалось вмешательство властей — сперва в США, а затем и в других развитых экономиках, сопровождавшееся крупномасштабным выкупом активов и учреждением опеки над финансовыми институтами. Ответственность за этот кризис несла финансовая глобализация. За ростом жилищного пузыря и пирамиды ненадежных деривативов стояло избыточное накопление капитала в азиатских странах и нефтедобывающих государствах. Тому, что

кризис так стремительно перекинулся с Уолл-Стрит на другие финансовые центры по всему миру, способствовало смещение балансов вследствие финансовой глобализации. И я снова упустил важное событие, назревавшее за горизонтом.

Конечно, я был отнюдь не одинок. Экономисты за очень немногими исключениями пели осанну финансовым инновациям вместо того, чтобы говорить об опасностях, связанных с ростом «теневой банковской системы», как был впоследствии назван этот клубок нерегулируемых финансов. Так же, как во время азиатского финансового кризиса, тревожные знамения были оставлены без внимания, риски проигнорированы.

Ни один из этих кризисов не возник на ровном месте. Азиатскому финансовому кризису предшествовали многочисленные аналитические работы, авторы которых подчеркивали, как опасно искусственно поддерживать курс национальной валюты в условиях свободного движения финансового капитала. Хороший экономист не мог не понимать этого задолго до того, как в августе 1997 г. рухнул тайский бат. Ипотечный кризис также привел к появлению обширной литературы, а с учетом его размаха и грандиозных последствий мы наверняка увидим еще очень много работ на эту тему. Но некоторые ключевые выводы, к которым приходят их авторы, было бы нетрудно предугадать: рынки весьма подвержены образованию «пузырей», нерегулируемый леверидж порождает



системные риски, непрозрачность подрывает доверие, а для выживания финансовых рынков необходимы своевременное вмешательство. Разве мы не знали всего этого еще со времен знаменитой тюльпаномании XVII века?

Эти кризисы стали для нас откровением не потому, что они были непредсказуемыми, а потому, что их *не сумели предсказать*. Экономисты (и те, кто к ним прислушивался) питали чрезмерное доверие к наиболее популярной на тот момент логической схеме: рынки эффективны, финансовые инновации позволяют перекладывать риски на плечи тех, кто в наибольшей степени к ним подготовлен, саморегулирование работает превосходно, а государственное вмешательство неэффективно и вредно. При этом оставалось без внимания много других соображений, приводящих к совершенно иным выводам. Самоуверенность порождает ошибки. От них не был застрахован даже я, при всем моем критическом отношении к финансовой глобализации. Наряду с прочими экономистами я тоже с избыточной готовностью давал себя убедить в том, что благоразумные законы и политика центральных банков служат вполне надежной защитой от финансовой паники и экономических катастроф в развитых экономиках, и что остается лишь обеспечить то же самое в развивающихся странах. В чем-то ход моих рассуждений мог отличаться, но в целом он следовал тому же самому общему курсу.

## В плену сомнений

В тех случаях, когда кризис поражает страны, лежащие на периферии глобальной системы, такие как Таиланд или Индонезию, мы обвиняем в неудаче их самих, заявляя, что они не сумели приспособиться к жестким правилам системы. Когда же аналогичные потрясения переживают страны, занимающие центральное место в мировой экономике, мы возлагаем вину на систему и говорим, что ее пора менять. Великий финансовый кризис 2008 года, потрясший Уолл-Стрит и оказавшийся для США столь же болезненным, как и для других крупных индустриальных держав, уже возвестил эпоху решительных призывов к реформам. Он поднял серьезные вопросы, связанные с устойчивостью глобального капитализма, по крайней мере в том его виде, в каком он пребывал последнюю четверть века.

Какие меры могли предотвратить финансовый кризис? Что было причиной всех проблем — беспринципность ипотечных кредиторов? Расточительность заемщиков? Порочные практики рейтинговых агентств? Бесконтрольное использование леввериджа финансовыми институтами? Избыточные глобальные накопления? Слишком мягкая монетарная политика Федеральной резервной системы? Гарантии, полученные от государства агентствами *Fannie Mae* и *Freddie Mac*? Попытки американского министерства финансов спасти *Bear Stearns* и *AIG*?

Отказ министерства финансов вытаскивать из долговой ямы *Lehman Brothers*? Алчность? Моральные риски? Недостаточное регулирование? Избыточное регулирование? Ожесточенные дискуссии по этим вопросам, несомненно, утихнут еще не скоро.

Но по большому счету все это не так уж важно. Гораздо важнее то, что утратила прежнюю репутацию и привлекательность наша ключевая схема. Пройдет немало времени, прежде чем какого-либо политика снова удастся убедить в том, что финансовые инновации представляют собой огромное благо, что финансовые рынки эффективнее всего работают в режиме саморегулирования и что правительства вправе позволить крупным финансовым институтам самим расплачиваться за свои ошибки. Для того чтобы перейти к следующему этапу глобализации, нужен новый подход. От того, насколько продуманным он будет, зависит здоровье нашей экономики.

Глобальные финансы — не единственная сфера, в которой лишились убедительности прежние схемы. В июле 2008 г., на фоне разворачивавшегося ипотечного кризиса, окончились крахом глобальные переговоры по вопросу об устранении препятствий в международной торговле, вылившиеся в череду взаимных обвинений и упреков. Эти переговоры, организованные под эгидой Всемирной торговой организации (ВТО) и получившие название «Дохийский раунд», шли с 2001 г. В глазах многих антиглобалистских группировок они пре-

вратились в символ эксплуатации трудящихся, бедных крестьян и окружающей среды мультинациональными корпорациями. Подвергаясь частым нападкам, в итоге переговоры были приостановлены по более банальным причинам. Развивающиеся страны во главе с Индией и Китаем в конце концов пришли к выводу, что уступки со стороны США и Европейского союза не станут достаточной компенсацией за отказ от таможенных тарифов на промышленную и сельскохозяйственную продукцию. Несмотря на то, что попытки возобновить переговоры продолжаются, похоже, что у ВТО кончились идеи относительно того, как укрепить свою пошатнувшуюся легитимность и снова стать ключевым игроком.

Мировой торговый режим отличается от финансового режима в одном важном отношении. Трения в системе торговых отношений не нарастают со дня на день. Если какие-то правила кажутся той или иной стране слишком жесткими или не отвечающими ее потребностям, она всегда в состоянии их обойти. Результаты такого поведения малозаметны, проявляясь с течением времени в виде постепенного отступления от краеугольных принципов — многостороннего подхода и недискриминации.

Развивающиеся страны всегда сетовали на то, что эта система противоречит их интересам, поскольку ее правила устанавливают главные игроки. Помимо этого, против глобализации нередко выступал сложившийся по очевидным причинам пестрый союз анархистов, защит-

ников окружающей среды, профсоюзов и прогрессивистов. Однако настоящей сенсацией последних лет стало то, что богатые страны тоже недовольны этими правилами. Эту новую тенденцию отражает резкое ослабление поддержки глобализации в таких крупных странах, как США. Согласно данным опроса *NBC/Wall Street Journal*, заметно сократилось число респондентов, считающих глобализацию благом для американской экономики — с 42% в июне 2007 г. до 25% в марте 2008 г. Поразительно, но недовольство все чаще выражают даже ортодоксальные экономисты, ставя под сомнение добродетели глобализации, прежде считавшиеся очевидными.

Так, покойный Пол Самуэльсон, автор классического послевоенного учебника экономики, напоминал своим коллегам о том, что выигрыш Китая от глобализации вполне мог обернуться потерями для США; Пол Кругман, нобелевский лауреат 2008 г. по экономике, указывал, что торговля с бедными странами уже не настолько незначительна, чтобы никак не влиять на уровень неравенства в богатых странах; Алан Блайндер, бывший вице-председатель американской Федеральной резервной системы, беспокоился в отношении того, что международный аутсорсинг окажет беспрецедентное негативное воздействие на рынок труда в США; Мартин Вулф, колумнист *Financial Times* и один из самых последовательных защитников глобализации, выражал разочарование тем, какой оборот приняла финансовая глобализация;

а Ларри Саммерс, «Мистер Глобализация» в правительстве Клинтона и экономический советник президента Барака Обамы, размышлял об опасностях «гонки уступок» в сфере государственного регулирования и о необходимости введения международных трудовых стандартов.

И хотя все эти опасения едва ли сравнятся с полноценной фронтальной атакой, предпринятой, например, нобелевским лауреатом Джо-зефом Стиглицем, они все равно свидетельствуют о серьезном изменении интеллектуального климата. Более того, даже не утратившие веру в глобализацию нередко вступают в яростные споры относительно причин, по которым они хотели бы видеть ее продолжение. Например, Джагдиш Бхагвати, видный защитник свободной торговли, и Фред Бергстен, директор такого оплота глобализации, как Петерсоновский институт международной экономики, рьяно отстаивают убеждение в том, что критики крайне преувеличивают минусы глобализации и недооценивают ее плюсы. Но при этом их споры о выгодах региональных торговых соглашений (Бергстен выступает за эти соглашения, Бхагвати — против) достигают не меньшего накала, чем их выпады в адрес вышеперечисленных авторов.

Разумеется, никто из этих экономистов не выступает против глобализации. Они хотят не отмены глобализации, а создания новых институтов и компенсационных механизмов — внутренних или международных — которые сде-

лают глобализацию более эффективной, более справедливой и более устойчивой. Их политические предложения далеко не всегда бывают четко сформулированы, зачастую носят смутный характер и по большей части не находят поддержки. Однако споры по поводу глобализации явно проникли с улицы на страницы финансовой прессы и на трибуны влиятельных мозговых центров.

Интеллектуальный консенсус в поддержку нынешней модели глобализации начал разваливаться еще до того, как мировую экономику поразили великий финансовый крах 2008 года. Былую самоуверенность глашатаев глобализации сменили сомнения, вопросы и скептицизм.

### Альтернативный подход

Мир однажды уже сталкивался с крахом глобализации. Эпоха золотого стандарта — с ее свободной торговлей и свободным движением капитала — неожиданно прервалась в 1914 г., и восстановить ее после завершения Первой мировой войны оказалось невозможно. Не станем ли мы в ближайшие годы свидетелями аналогичного распада глобальной экономики?

Этот вопрос отнюдь не относится к области фантазий. Несмотря на то что экономическая глобализация, обеспечивая развитым странам беспрецедентный уровень процветания, вместе с тем стала подарком для сотен миллионов бедных работников в Китае и других странах

Азии, она опирается на очень шаткий фундамент. В отличие от национальных рынков, за которыми обычно стоят государственные регулирующие и политические институты, глобальные рынки имеют «слабые корни». У нас нет ни глобальных антимонопольных органов, ни глобальных кредиторов последней инстанции, ни глобальных контролирующих органов, ни глобальной сети социального обеспечения; разумеется, не существует также и глобальной демократии. Иными словами, глобальные рынки слабо управляются и потому нестабильны, неэффективны и не обладают серьезной массовой легитимностью.

Из этого несоответствия между национальным характером власти и глобальной природой рынков складывается мягкое подбрюшье цивилизации. Здоровая глобальная экономическая система невозможна без тонкого компромисса между первым и вторым. Наделив правительства слишком большими полномочиями, вы столкнетесь с протекционизмом и автаркией. Дав рынкам слишком много свободы, вы получите нестабильную мировую экономику при минимуме социальной и политической поддержки для тех, кому она призвана помогать.

Первые три десятилетия после 1945 г. стали эпохой Бреттон-Вудского компромисса, названного так по имени курортного местечка в Нью-Гэмпшире, где в 1944 г. собрались представители США, Великобритании и других союзных держав с целью заложить осно-

вы послевоенной экономической системы. Бреттон-Вудский режим основывался на многостороннем подходе, позволявшем политикам сосредоточиться на решении отечественных социальных вопросов и создании рабочих мест и в то же время обеспечивавшем возрождение и процветание глобальной торговли. Гениальность этой системы состояла в том, что она обеспечивала баланс, исключительно удачно отвечавший достижению сразу нескольких целей. Были устранены некоторые из наиболее вопиющих препятствий к международной торговле, и в то же время ведущие правительства вправе были проводить независимую экономическую политику и строить предпочтительный вариант социального государства. В свою очередь, развивающиеся страны имели возможность проводить избранные ими стратегии роста при отсутствии серьезных внешних ограничений. Международные потоки капитала при этом жестко контролировались. Бреттон-Вудская система обернулась оглушительным успехом: промышленно развитые страны восстановили свою экономику и достигли благоденствия, а во многих развивающихся странах наблюдались беспрецедентные темпы экономического роста. Мировая экономика процветала так, как никогда раньше.

Бреттон-Вудский валютный режим в конце концов утратил устойчивость вследствие возрастания международной мобильности капитала, а также нефтяных шоков 1970-х гг., ставших серьезным потрясением для развитых эконо-

мик. Этот режим сменился в 1980–1990-е гг. более амбициозной программой экономической либерализации и глубокой интеграции, представлявшей собой попытку создать то, что можно назвать гиперглобализацией. Торговые соглашения вышли за рамки традиционных мер по ограничению импорта, вторгаясь в сферу внутренней политики, был ликвидирован контроль над международными рынками капитала, а развивающиеся страны столкнулись с жесткими требованиями открыть свои рынки для внешней торговли и инвестиций. По сути, экономическая глобализация превратилась в самоцель.

Чересчур усердно насаждая послевоенную модель глобализации, экономисты и политики забыли, в чем заключался секрет ее изначального успеха. Итогом стала серия разочарований. Финансовая глобализация в большей степени способствовала нестабильности, нежели высокому уровню инвестиций и ускоренному экономическому росту. На национальном уровне глобализация вместо роста благосостояния для всех без исключения обернулась усилением неравенства и незащищенности. Некоторые страны — в первую очередь Китай и Индия — в этот период достигли колоссальных успехов. Но, как мы увидим, эти страны предпочли играть в глобализацию не по новым, а по бреттон-вудским правилам. Вместо того чтобы безоговорочно открывать свои рынки для международной торговли и финансов, они избрали комбинированную стратегию, предусма-



тривавшую активные государственные интервенции, направленные на диверсификацию экономики. При этом страны, следовавшие более стандартным рецептам — в частности, латиноамериканские государства, отставали. В результате глобализация пала жертвой собственных первоначальных успехов.

Чтобы подвести под наш экономический мир более надежный фундамент, необходимо хорошо осознавать тонкий баланс между рынками и властью. В этой книге мной будет предложен альтернативный подход, основывающийся на двух простых идеях. Во-первых, рынки и правительства дополняют, а не заменяют друг друга. Если мы хотим, чтобы у нас было больше рынков и чтобы они были более эффективными, нам нужно больше власти и она должна быть более эффективной. Рынки лучше всего работают не там, где государство слабое, а там, где оно сильное. Во-вторых, мы не обязаны придерживаться одной-единственной модели капитализма. К экономическому процветанию и стабильности можно прийти, применяя различные комбинации институциональных механизмов на рынках труда, в финансах, в корпоративном управлении, социальном обеспечении и в других сферах. Отдельные страны имеют право и наверняка будут выбирать разные наборы этих механизмов в зависимости от своих ценностей и потребностей.

Какими бы банальными ни были эти идеи, они имеют колоссальное значение с точки зрения глобализации и демократии, а также не-

обходимости учитывать всех их при попытках воплощения их в жизнь. Как только мы поймем, что рынки не в состоянии хорошо работать при отсутствии публичных институтов власти и контроля, а также признаем, что разные нации могут иметь различные предпочтения в отношении той формы, которую примут эти институты и меры контроля, то будем вынуждены свернуть на путь, который приведет нас к совершенно иным выводам.

В частности, это позволит нам приблизиться к пониманию того, что я называю фундаментальной политической трилеммой мировой экономики: мы не можем одновременно поддерживать демократию, национальное самоопределение и экономическую глобализацию. Если нам нужна более глубокая глобализация, следует отказаться либо от национального государства, либо от демократической политики. Если мы хотим сохранять и укреплять демократию, нам придется делать выбор между национальным государством и международной экономической интеграцией. А если приоритетами объявлены национальное государство и самоопределение, то нужно выбирать между углублением демократии и углублением глобализации. Корни наших проблем скрываются в нежелании смириться с неизбежностью этого выбора.

Несмотря на то что мы можем одновременно насаждать и демократию, и глобализацию, из нашей трилеммы следует, что это требует создания глобального политического сообще-

ства, намного более амбициозного, нежели то, с чем мы сталкивались до сего дня или можем столкнуться в ближайшем будущем. Понадобится установление глобальных демократических правил, подкрепленных механизмами подотчетности, намного превосходящими все то, что мы имеем сейчас. Глобальное демократическое правительство такого рода — химера. Как будет показано, национальные государства слишком сильно отличаются друг от друга для того, чтобы их потребности и предпочтения могли быть учтены в рамках единых правил и институтов. Та глобальная власть, которую мы в силах создать, сможет обеспечить лишь ограниченный вариант экономической глобализации. Исключительное разнообразие, которым отличается наш нынешний мир, делает гиперглобализацию несовместимой с демократией.

Поэтому нам придется выбирать. Хочу сразу же четко и недвусмысленно заявить: в моих глазах демократия и национальное самоопределение важнее гиперглобализации. *Демократии имеют право защищать свою социальную систему, и в тех случаях, когда это право сталкивается с требованиями глобальной экономики, отступить должны последние.*

Кое-кто может подумать, что этот принцип делает глобализацию невозможной. Вовсе нет. Надеюсь, к концу книги мне удастся убедить читателей в том, что укрепление национальных демократий в реальности даст глобальной экономике более надежную, более здоровую опору.

ру. В этом-то и заключается главный парадокс глобализации. Ограниченный свод международных правил, оставляющий национальным правительствам значительное пространство для маневра — вот что будет *лучшей* глобализацией. Сохранив экономические плюсы нынешней глобализации, она будет избавлена от ее недостатков. Нам нужна не максимальная, а продуманная глобализация.

### Экономисты — тоже люди

Экономисты и политические советники слишком долго оставались близорукими по отношению к трениям и проблемам, порождаемым экономической глобализацией. Каждое препятствие на пути к ней они объясняли невежеством или, хуже того, эгоистичным лоббированием протекционистских интересов. При этом они уделяли недостаточное внимание законному конфликту конкурирующих ценностей и идеалов, усугублявшемуся безоглядным стремлением к глобализации. Они не замечали связи между хорошо функционирующими рынками и целенаправленными действиями государства. Соответственно, их предписания порой приносили больше вреда, чем пользы. Кроме того, они упускали бесчисленные возможности к тому, чтобы более удачно использовать орудия своего ремесла.

В силу всего этого нам не избежать разговора об экономистах и об их идеях — о том,

что они пытаются внушить самим себе и окружающим. Мы покажем, как эти идеи сделали наш мир таким, какой он есть, как они едва не привели к его гибели и какие из этих экономических идей можно использовать при создании более удачной глобальной экономической системы. Вероятно, нет ничего удивительного в том, что такой экономист, как я, придает идеям — и в частности, идеям экономистов — большое значение. Однако, думаю, сложно переоценить влияние, оказанное этими идеями, на наши представления об окружающем мире, на дискуссии в среде политиков и других ответственных лиц, а также на количество имеющихся у нас альтернатив. Политологи, социологи, историки и прочие, несомненно, также потребуют, чтобы им воздали должное. Пределы политического выбора, безусловно, задаются заинтересованными группировками и их политическими организациями, скрытыми социетальными тенденциями и историческими условиями. Но благодаря технической изоэнтальпии экономической науки и ее внешней самоуверенности последнее слово по крайней мере с момента окончания Второй мировой войны всегда остается за ней. Именно она используется нами при обсуждении публичной политики и определяет топологию нашего коллективного сознания. Кейнсу принадлежит знаменитое изречение о том, что «люди практики, которые считают себя совершенно неподверженными интеллектуальным влияниям, обычно являются рабами

какого-нибудь давно умершего экономиста». Думаю, что это сказано недостаточно сильно. Те экономисты, от которых исходили идеи, становившиеся основой для политики последних пятидесяти лет, по большей части очень даже живы.

Экономисты нередко становятся жертвами несправедливости. Их считают рыночными фундаменталистами, не обращающими внимания на судьбы сообществ, социальные ценности или иные публичные цели, помимо эффективности и экономического роста. Считается, что они способствуют росту материального потребления, алчности и эгоизма за счет прочих этических норм и социального сотрудничества. В глазах большинства людей образцом экономиста является Милтон Фридман — бесконечно поющий дифирамбы свободному рынку и осуждающий любое государственное вмешательство, идет ли речь о жилищном строительстве, об образовании, здравоохранении, занятости, торговле или любой другой сфере. Все это очень слабо соответствует действительности. Экономисты анализируют мир с помощью самых разных подходов; при этом одни из них выступают за свободный рынок, а другие — против него. Значительная часть их трудов в реальности посвящена изучению тех типов государственного вмешательства, которое способно повысить эффективность экономики. Все чаще предметом исследований становятся неэкономические мотивы и социальная кооперация.



Проблема состоит не в том, что экономисты душой и телом преданы свободно-рыночному фундаментализму, а в том, что им свойственны те же эвристические ошибки, что и обычным людям. Экономисты склонны демонстрировать групповое мышление и излишнюю самоуверенность, чрезмерно полагаясь на те факты, которые подтверждают их текущую точку зрения, и отвергая то, что не укладывается в картину. Они следуют веяниям моды, в разные моменты времени поднимая на щит разные идеи. Они придают излишнее значение недавно полученному опыту, недоучитывая события более далекого прошлого. Им свойственно уделять избыточное внимание рецептам, применявшимся во время последнего кризиса, и не замечать противоречий, способных породить новый кризис. Несогласие со своими взглядами они зачастую объясняют невежеством или эгоизмом, не признавая возможного расхождения во мнениях при оценке данных обстоятельств. Им свойственно клановое поведение, и для них очень важно, кто входит в состав их клана (т.е. является профессиональным экономистом), а кто — нет. Подобно всем носителям специальных знаний, они во многих случаях высокомерно ведут себя с посторонними, рискнувшими посягнуть на их сферу. Иными словами, экономисты — тоже люди. И они ведут себя как люди, а не как фантастические гиперрациональные планировщики, стремящиеся к максимизации социальной выгоды, которые порой фигурируют в их собственных моделях.

Но экономисты — не просто отдельная группа. Они — архитекторы интеллектуального окружения, в рамках которого ведется выработка внутренней и внешней политики. Они требуют к себе уважения и к ним прислушиваются — по иронии судьбы, это происходит тем чаще, чем хуже экономическая ситуация. Ошибки экономистов (а им свойственно время от времени ошибаться) могут обойтись обществу очень дорого.

Однако в тех случаях, когда они оказываются правы, их вклад в благосостояние человечества невозможно переоценить. За некоторыми из величайших экономических успехов нашего времени — возрождением глобальной торговли в послевоенный период или экономическим подъемом Китая и Индии — лежали простые, но действенные идеи, неустанно пропагандировавшиеся экономистами: торговля лучше самодостаточности, экономические стимулы имеют значение, рынки служат двигателем роста. Как мы покажем далее, многое из того, что предлагает нам экономическая наука, можно и нужно всячески приветствовать.

Таким образом, речь не сводится к простой нравоучительной сказке о хороших и плохих парнях. Я не выношу ни заявлений, возлагающих на экономистов ответственность за все мировые несчастья, ни самовосхвалений рыночных фундаменталистов. Я не собираюсь ни разоблачать идеи экономистов, ни рекламировать их. Вместо этого я лишь покажу, как их использовали в прежние эпохи, к чему это при-

водило и как мы можем с их помощью создать более удачный вариант глобализации — более устойчивый и в то же время более совместимый с ценностями и чаяниями разных стран мира. В настоящий момент экономическая наука на две трети представляет собой чудодейственное лекарство и на одну треть — шарлатанское снадобье. Надеюсь, наша книга поможет читателю понять, где кончается одно и где начинается другое.

## ГЛАВА 1

## О рынках и государстве

## Глобализация в зеркале истории

**17** НОЯБРЯ 1671 ГОДА завсегдатаев кофейни *Garraway's* — популярного места собраний лондонских судовладельцев, маклеров и купцов — встретило следующее необычное объявление:

Пятого декабря сего года в главном зале данного заведения состоится продажа партии в 3000 бобровых шкурок в составе 30 лотов, принадлежащей достопочтенным Губернатору и Компании купцов-авантюристов, торгующих в Гудзоновом заливе.

Эта продажа бобровых шкурок вызвала более чем мимолетный интерес у клиентуры *Garraway's*. Бобровый мех, считавшийся чрезвычайно высококачественным, пользовался в XVII веке огромным спросом. Он ценился так высоко, что в 1638 г. король Карл I запретил ис-

пользовать какой-либо иной мех при изготовлении шапок.

К сильной досаде местных купцов, финансистов и знати, Лондон не играл заметной роли в меховой торговле. Большинство бобровых шкурок добывалось в России и продавалось через балтийские и черноморские порты торговцам из крупнейших городов континентальной Европы — таких как Париж, Вена и Амстердам. Помимо того, хищническая охота привела к резкому сокращению бобрового поголовья и к росту цен на мех. Лондонским богачам приходилось довольствоваться второсортным мехом, в незначительных количествах поступавшим с континента, либо производить закупки в самих этих городах, сильно переплачивая за товар. Публичный аукцион в *Garraway's* открыл эру массовых поставок высококачественного меха<sup>1</sup>.

Каким образом бобровые шкурки попали в *Garraway's*? Кем были и что собой представляли «Губернатор и Компания купцов-авантюристов, торгующих в Гудзоновом заливе»? За всем этим скрывается интересная история глобализации, состоявшейся в другую эпоху<sup>2</sup>. Конечно,

- 
1. О становлении будущей Компании Гудзонова залива см.: Beckles Willson, *The Great Company* (Toronto: Copp, Clark Company, 1899).
  2. Разумеется, кофейня *Garraway's* сама являлась порождением глобализации: кофе пришел в Европу в XVI в. с Ближнего Востока. Во второй половине XVII в. в Англии, как грибы, вырастали кофейни,

это была совершенно иная глобализация. Однако ее внимательное изучение скажет нам многое о том, что делает глобализацию возможной и что ее ограничивает.

## Эпоха торговых монополий

За цепочкой событий, вследствие которых в *Garraway's* попала партия бобровых шкурок, стояли три человека, казалось бы, менее всего способных на подобное предприятие. Двумя из них были связанные родственными узами французы, носившие колоритные имена Пьер-Эспри Радиссон и Медар Шуар, съёр де Гросселье. Оба они относились к числу *coureurs des bois* — авантюристов, нелегально занимавшихся меховой торговлей на севере современной канадской провинции Квебек. Власти «Новой Франции» — французской Канады — вели весьма прибыльную торговлю с местными индейцами, покупая у них бобровые шкурки. Индейцы доставляли шкурки в торговые фактории,

---

превратившиеся в популярное место для общения и деловых встреч. См.: Deborah Hale, «The London Coffee House: A Social Institution» (April 2003), <http://www.rakehell.com/article.php?id=206>. Художественный, но весьма информативный рассказ о кофейной торговле XVII века, центром которой служил Амстердам, содержится в книге: David Liss, *The Coffee Trader* (New York: Random House, 2003); Дэвид Лисс, *Торговец кофе* (М.: Азбука-классика, 2008).

основанные колонистами, и получали взамен огнестрельное оружие и бренди. В соответствии с положениями меркантилизма — главной экономической философии той эпохи — эта система была организована в виде монополии, с целью обеспечить максимум прибыли французской короне и ее представителям.

Вылазки Радиссона и де Гросселье в северные леса региона, примыкавшие к берегам Гудзонова залива, навели их на мысль о том, что можно добыть намного больше бобровых шкурок, если углубиться в почти неисследованные земли, населенные индейцами. Однако французская колониальная администрация, привыкшая к установленному порядку, не желала об этом слышать. Обоих авантюристов оштрафовали за незаконную торговлю, а де Гросселье даже ненадолго оказался в тюрьме.

Не получив поддержки от соотечественников, наши герои решили сменить хозяев. В поисках альтернативных спонсоров они отправились в Лондон, где были представлены королю Карлу II. Что самое важное, им удалось привлечь внимание принца Руперта, третьего персонажа нашей истории. Этот племянник Карла II, родившийся в Богемии, тоже был авантюристом — но иного пошиба. Он воевал в Англии, на материке и в Вест-Индии, а кроме того, был изобретателем-любителем и художником. План Радиссона и де Гросселье состоял в том, чтобы проложить морской путь между Англией и Гудзоновым заливом через северную Атлантику и Гудзонов пролив. Этот маршрут

позволял вступать в контакт с индейскими племенами в обход французских властей — непосредственно с севера, в тех землях, на которые еще не претендовала ни одна европейская держава. Это было рискованное и дорогостоящее предприятие, которое невозможно было осуществить без королевской протекции и финансовой поддержки. Между тем принц Руперт был в состоянии обеспечить и то, и другое.

Утром 3 июня 1668 г. де Гросселье вышел из Лондона в море на *Nonsuch* — небольшом судне, специально выбранном из-за того, что оно было способно подниматься по рекам вглубь материка. Плавание финансировали принц Руперт и его окружение. Четыре месяца спустя де Гросселье высадился на берегах Гудзонова залива. (Второй корабль с Радиссоном на борту вернулся в Англию, сильно потрепанный свирепыми бурями.) Де Гросселье и его команда, перезимовав и наладив контакты с индейцами кри, в октябре 1669 г. вернулись в Англию на *Nonsuch*, груженем бобровыми шкурками<sup>3</sup>.

Продemonстрировав таким образом осуществимость своего бизнес-плана, три наших героя далее сделали то, что в те дни сделал бы любой разумный человек, занимающийся тор-

---

3. Хорошим источником сведений о плавании *Nonsuch* и другой информации, связанной с Компанией Гудзонова залива, является Канадская онлайн-энциклопедия. См.: [http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=ArchivedFeatures &Params=A256](http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=ArchivedFeatures&Params=A256)

говлей на дальние расстояния: обратились к королю с просьбой о получении монополии. Разумеется, свою роль сыграло и родство принца Руперта с Карлом II. 2 мая 1670 г. король даровал принцу Руперту и его партнерам привилегию на создание «Компании купцов-авантюристов, торгующих в Гудзоновом заливе». Так была основана компания, со временем получившая известность как Компания Гудзонова залива. Она дожила до наших дней в качестве НВС — крупнейшего канадского ритейлера, одновременно являющегося старейшим в мире акционерным обществом.

Хартия, выданная Карлом II Компании Гудзонова залива, представляет собой поразительный документ, наделявший компанию колоссальными полномочиями. Она начинается с того, что король благодарит своего «возлюбленного кузена» принца Руперта и его компаньонов, «с превеликими издержками» организовавших экспедицию в Гудзонов залив и обнаруживших там «обширные богатства», способные принести «большую прибыль нам и нашему королевству». Далее король дарует компании исключительные права на торговлю и коммерцию во всех расположенных за Гудзоновым проливом «морях, проливах, заливах, реках, озерах, ручьях и бухтах, на какой бы широте те ни лежали», а также на всех прилегающих землях, кроме принадлежащих «иным христианским властителям или государствам». Но и это еще не все. В дополнение король объявляет компанию «истинным и абсолютным

повелителем и владельцем» всех вышеописанных территорий<sup>4</sup>.

В качестве компенсации за старания принца Руперта и его компаньонов («купцов-авантюристов», рисковавших своим капиталом в этом предприятии) и в преддверии будущих крупных прибылей, ожидавших королевство, компания получила не только монопольную привилегию на торговлю, но и полные права собственности на регион Гудзонова залива. Под властью компании оказалась «Земля Руперта» — территория, охватывавшая бассейны всех рек, впадающих в Гудзонов залив. Ее истинные размеры на тот момент даже не были известны, поскольку она оставалась лишь частично исследованной. В итоге выяснилось, что Карл II отписал частной компании изрядный кусок современной Канады — территорию, составлявшую около 40% этой страны и шестикратно превышавшую своими размерами Францию!<sup>5</sup>

В соответствии с привилегией, полученной от короля, Компания Гудзонова залива фактически становилась государством, владевшим обширными землями и правившим местными индейцами, которым не оставили иного выбора. Компания могла вести войны, издавать

4. Полный текст привилегии доступен по адресу: [http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/PreConfederation/hbc\\_charter\\_1670.html](http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/PreConfederation/hbc_charter_1670.html)

5. Peter C. Newman, *Empire of the Bay: An Illustrated History of the Hudson's Bay Company* (New York: Viking/Madison Press, 1989), p. 39.



законы и отправлять правосудие. Нужно ли говорить, что она была единственным арбитром меховой торговли в Земле Руперта, устанавливая цены и условия обмена с туземцами. В XIX в. она даже издавала собственные бумажные деньги, являвшиеся законным средством платежа на контролировавшихся ею территориях. Власть компании в этих краях продержалась около двухсот лет, до 1870 г., когда она передала Землю Руперта во владение доминиону Канада в обмен на 300 тыс. фунтов (34 млн долларов в современных деньгах)<sup>6</sup>.

Канадская меховая торговля не достигала больших масштабов и Компания Гудзонова залива играла довольно незначительную роль в обширной системе торговли на дальние расстояния, сложившейся в XVII и XVIII вв. Основные торговые пути пролегли в других местах. Так, следует упомянуть пресловутый атлантический торговый треугольник: африканских рабов везли в Америку в обмен на сахар, хлопок и табак (при наличии важного соединительного звена Европа—Африка). Также всегда имела большое значение торговля с Индией и Юго-Восточной Азией, получившая возможность обходиться без венецианских и мусульманских посредников благодаря маршруту вокруг мыса

6. Пересчитано в доллары 2009 г. по методике из: Lawrence H. Officer, «Five Ways to Compute the Relative Value of a UK Pound Amount, 1830 to Present», *MeasuringWorth*, 2008. <http://www.measuringworth.com/ukcompare/>.

Доброй Надежды, впервые пройденному Васко да Гамой в 1497–1498 гг. За три века, прошедшие после открытий Колумба и Васко да Гамы, мир пережил настоящий бум торговли на дальние расстояния. Согласно некоторым оценкам, мировая торговля в течение этого периода росла в два с лишним раза быстрее, чем общемировые доходы<sup>7</sup>.

Компании, сделавшие эту торговлю возможной, главным образом являлись торговыми монополиями, организованными аналогично Компании Гудзонова залива. Многие из них носили такие известные названия, как Английская Ост-Индская компания или Голландская Ост-Индская компания, и многие оставили заметный след в истории.

Самая знаменитая из их числа, Английская Ост-Индская компания, или «Губернатор и Компания лондонских купцов, торгующих с Ост-Индией», как она называлась первоначально, была основана в 1600 г. в качестве акционерного общества. Ее монополия распространялась на торговлю с Индийским субконтинентом и Китаем (включая торговлю опиумом). Как и в случае Компании Гудзонова залива, полномочия Ост-Индской компании вовсе не ограничивались только торгов-

7. При годовых темпах роста в 1% и 0,4% соответственно. См.: Kevin H. O'Rourke and Jeffrey G. Williamson, «After Columbus: Explaining Europe's Overseas Trade Boom, 1500–1800», *Journal of Economic History*, vol. 62, no. 2 (June 2002), pp. 417–55.

лей. Она имела регулярную армию, обладала правом вести войны, заключать договоры, чеканить монету и осуществлять правосудие. Ряд вооруженных столкновений с империей Великих Моголов и союзы, заключавшиеся с местными правителями, позволили Ост-Индской компании распространить свою власть на всю Индию. Компания осуществляла множество функций публичного характера, включая инвестиции в транспорт, ирригационную систему и общественное образование. В конце концов она стала также собирать налоги, пополняя свои доходы налогом, взимаемым с местного населения. Несмотря на утрату в 1813 г. своей торговой монополии в Индии, компания еще несколько десятилетий продолжала править страной. Наконец, она была упразднена в результате Сипайского восстания 1858 г., после которого управление Индией взяла на себя непосредственно британская корона.

Эти компании имели свои собственные флаги, армии, администрацию и валюту. Вместе с тем они выплачивали дивиденды акционерам в метрополии. Столь тесное переплетение торговли и власти может показаться современным наблюдателям анахронизмом — что характерно для эпохи, давно избавившейся от прежних неверных представлений об экономике. Преобладавшей экономической философией XVII в. был меркантилизм, проповедовавший тесный союз между государственными и коммерческими интересами. Задним числом видно, что у меркантилистов встречались действительно нелепые

идеи — например, представление о том, что экономическое благосостояние обеспечивается путем накопления серебра и других драгоценных металлов. Меркантилисты считали, что свободная торговля допустима только в сфере внутренних поставок сырья и промышленных товаров, и выступали за защиту отечественных производителей при помощи высоких таможенных тарифов на импортные товары. Но при этом они также верили в капитализм (как это называется сегодня) и в экспорт, в этом отношении обгоняя многих своих современников на световые годы. В то время как голландцы и англичане в поисках сырья и рынков проникали во все уголки мира, турки и китайцы — намного более могущественные нации — закрыли свои границы в пагубном стремлении к самодостаточности<sup>8</sup>. Представления меркантилистов о капитализме основывались на идее о том, что государство и коммерческие предприятия должны обслуживать взаимные потребности. По их мнению, экономика представляла собой орудие политики, и наоборот. В частности, они выступали за монополизацию международной торговли с тем, чтобы не допустить к ней иностранные державы и приберечь все ее выгоды для своего отечества.

---

8. После знаменитых плаваний Чжэн Хэ в Восточную Африку, состоявшихся в начале XV в., китайские императоры по неизвестной причине запретили подобные трансокеанские экспедиции.

В наши дни мы больше склонны поддерживать Адама Смита, чья книга «О богатстве народов» (изданная в 1776 г.) представляла собой фронтальное наступление на меркантилистскую мысль и практику. Экономические либералы, называющие Адама Смита своим отцом-основателем, проповедуют новый подход. В основе их взглядов лежат следующие положения: экономика процветает лишь в том случае, если рынки свободны от государственного контроля; максимальные экономические выгоды обеспечивает конкуренция, а не монополия; протекционистские барьеры, препятствующие торговле — запреты и таможенные пошлины на ввозимые товары — снижают уровень конкуренции и потому приносят больше вреда, чем пользы; сотрудничество между бизнесом и государством — всего лишь еще одно название коррупции. Адам Смит не отрицал, что государство играет определенную роль, но считал, что она должна ограничиваться национальной обороной, защитой прав собственности и отправление правосудия. По его мнению, меркантилизм и торговые монополии тормозили развитие национальной экономики и глобальной торговли. Согласно такому подходу, ускоренный экономический рост и истинная глобализация были невозможны до XIX века, когда идеи Адама Смита окончательно одержали победу.

Такая дихотомия «рынок — государство» (иначе говоря, «торговля — власть») ложна и скрывает больше, чем позволяет выявить.

Рыночный обмен, а главное торговля на дальние расстояния, не могут существовать без установленных кем-то правил. История Компании Гудзонова залива демонстрирует тесную связь между властью и экономическим обменом во всей ее откровенной простоте. «Я хочу торговать с тобой, и значит, тебе придется играть по моим правилам». Может показаться, что в последующие эпохи глобализация была не так сильно связана с властью государства и его правилами — и потому была более «чистой». Но это представление ошибочно. Власть никуда не делась, просто ее проявления стали иными — и менее очевидными. Там, где есть глобализация, существуют и правила. Что это за правила, кто их устанавливает и каким образом — вот вопросы, которые требуют ответа.

Не то что бы за спиной рынков и глобализации всегда стояла какая-либо злокозненная власть. Одни правила могут быть более удачными, другие — менее. Но мы должны отказаться от идеи о том, что рынки лучше всего работают тогда, когда они предоставлены сами себе. Рынки не могут функционировать в отсутствие нерыночных институтов. Согласно удачному определению нобелевского лауреата Дугласа Норта, эти институты устанавливают на рынках «правила игры». В свою очередь, их наличие поднимает вопросы о том, как они устроены и чьи интересы обслуживают. Прямой ответ на эти вопросы вместо попыток отмахнуться от них даст нам более четкое представление о том, чего следует требовать от институтов, обеспе-



чивающих работу рынков. Кроме того, таким путем мы приходим к некоторым неуютным соображениям о пределах экономической глобализации.

Но сперва давайте вернемся к нашим торговым монополиям, чтобы выяснить ту роль, которую играли государства и иные носители власти при организации торговли на дальние расстояния.

### Во что обходится торговая прибыль

Каждому ребенку известен простой принцип, с которым он вновь знакомится в колледже на занятиях по экономике: торговля выгодна в тех случаях, когда у тебя имеется что-то, что я ценю выше, чем ты. С точки зрения торговли между разными частями света эту идею несложно переформулировать как принцип сравнительных преимуществ. В любой стране найдется много того, что может быть обменяно на то, чего ей не хватает. Индейцы кри, селившие по берегам Гудзонова залива, несомненно, могли в изобилии добывать бобровые шкурки. Но они ощущали сильную нехватку одеял, чайников и, конечно же, ружей и бренди — даже не подозревая, что те им были нужны до тех пор, пока не встретились с белыми людьми. С учетом высокого спроса на бобровый мех в Европе такая межконтинентальная торговля в потенциале сулила большие выгоды.

Хрестоматийные определения торговли в принципе на этом и кончаются. Однако в реальном мире все не так просто. Вспомним те препятствия, которые встали на пути у наших трех персонажей и их компаньонов. Им пришлось, рискуя жизнью и кошельком, пуститься в опасное предприятие — проложить новый морской путь к индейцам. Далее в условиях ужасного климата нужно было построить и обеспечить персоналом торговые фактории на берегах Гудзонова залива. Кроме того, предстояло проникнуть вглубь материка и наладить контакты с индейцами, а затем поддерживать с ними связи, завоевать их доверие и убедить их в своих мирных намерениях. Также следовало провести «маркетинговые исследования» с целью выяснить, что индейцы станут покупать в обмен на мех. Но в первую очередь необходимо было обеспечить надежные и безопасные условия для торговли. Это, в свою очередь, требовало законов и правил, при необходимости подкреплявшихся силой.

Иными словами, требовались инвестиции в инфраструктуру торговли — транспорт, логистику, связь, в атмосферу доверия, законности и порядка, в меры по обеспечению исполнения контрактов, прежде чем торговля могла реально начаться. Нашим «купцам-авантюристам» пришлось брать на себя выполнение этих квазигосударственных функций, поскольку в их отсутствие торговля была бы невозможна.

Сделка, которую заключал властитель с частными компаниями в условиях меркантилизма,

фактически сводилась к следующему: вы, компания, платите за институциональную инфраструктуру, а я в обмен позволяю вам вести монопольную торговлю и присваивать всю приносимую ею прибыль. Такое *quid pro quod* ни у кого не вызывало вопросов и порой формулировалось совершенно недвусмысленно. Еще в 1468 г. португальское государство даровало Фернану Гомешу пятилетнюю монополию на торговлю с Африкой при условии, что тот «ежегодно будет исследовать очередные сто лиг побережья [около 600 километров] в южном направлении»<sup>9</sup>. В 1680 г., когда Королевская Африканская компания столкнулась с угрозой утратить монополию на британскую работорговлю, адвокаты компании защищали ее, вполне однозначно ссылаясь на осуществлявшиеся ею «публичные» функции: работорговля была невозможна без строительства фортов вдоль западноафриканского побережья, непосильного для частных торговцев; эту торговлю следовало защищать от посягательств со стороны других держав; содержание фортов и военных кораблей требовало полного единоначалия; частные торговцы вызывали гнев местных правителей, пытаясь поработить «всех без разбора — даже негров из числа знати»,

---

9. Ronald Findlay and Kevin H. O'Rourke, *Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007), p. 146.

и т.д.<sup>10</sup> К несчастью для компании, эти аргументы не помешали отмене монополии в 1698 г. Работорговля была слишком прибыльным делом, чтобы отдавать ее на откуп одной-единственной компании.

Когда противники Компании Гудзонова залива обвинили ее в том, что она недоплачивает американским индейцам за бобровые шкурки, та ответила, что эти низкие цены справедливы с учетом всех трудностей торговли в североамериканской глуши. Компания признала, что назначает индейцам высокие цены на английские товары и в то же время мало платит за шкурки. Однако это представляет собой общепринятую практику у «цивилизованных торговцев по всему миру при сделках с невежественными и покоренными племенами». В конце концов, «в отдаленных странах велик риск лишиться жизни, здоровья и товаров, и оправдать его могут только высокие прибыли»<sup>11</sup>.

В конечном счете кто-то должен взять на себя ответственность за мир, безопасность и рамки закона и порядка, создающие возможность для торговли. Меркантилизм отличался от последующих разновидностей капитализма тем, что эта обязанность по большому счету

---

10. Резюме этой аргументации взято из: Eric Williams, *From Columbus to Castro: The History of the Caribbean 1492–1969* (New York: Random House, 1984), pp. 138–39.

11. George Bryce, *The Remarkable History of the Hudson's Bay Company*, 3rd ed. (London: Sampson Low, Marston & Co., 1910), pp. 22–23.

возлагалась на частные предприятия. Когда же те лишились возможности выполнять эту задачу — вследствие того, что ослабли, либо лишились прежней прибыли из-за конкуренции с другими странами — потребовалось вмешательство короны. Отвечая в 1857 г. перед комитетом Палаты Общин на вопрос о возможных последствиях отмены привилегий, которыми пользовалась Компания Гудзонова залива, ведущий политик и бывший директор компании выразился ясно: это не будет иметь никаких последствий, если «Канада станет нести расходы по управлению [территориями, принадлежащими компании] и поддержанию порядка, а также по возможности предотвратит конкуренцию в меховой торговле»<sup>12</sup>. Возможно, компания была не особенно рада расстаться со своей монополией, но она могла с этим смириться в том случае, если бы условия для ведения бизнеса отныне обеспечивали (и оплачивали) канадские власти.

Упразднение Ост-Индской компании после Сипайского восстания 1858 г. и ее замена британской колониальной администрацией дают еще один превосходный пример этого процесса. После того как частная компания и ее армии лишались возможности к исполнению своей прежней роли, их функции приходилось брать на себя государству, обладавшему более эффективными средствами принуждения.

---

12. Цит. по: Newman, *Empire of the Bay*, p. 165.

## Борьба с трансакционными издержками

Современный экономист резюмировал бы эту аргументацию, объявив, что роль, которую играли Компания Гудзонова залива, Ост-Индская компания и прочие торговые монополии, сводилась к тому, чтобы снизить «трансакционные издержки» в международной торговле и тем самым обеспечить определенную экономическую глобализацию. Имеет смысл потратить некоторое время на анализ этой идеи, так как она содержит в себе ключ к пониманию глобализации — тех факторов, которые либо углубляют ее, либо ограничивают, — и будет постоянно встречаться нам в ходе нашего разговора.

Как любят утверждать экономисты, склонность к «мене, торговле, к обмену одного предмета на другой», согласно запоминающейся (но осторожной) формулировке Адама Смита<sup>13</sup>,

---

13. Полностью эта фраза звучит следующим образом: «Разделение труда, приводящее к таким выгодам, отнюдь не является результатом чьей-либо мудрости, предвидевшей и осознавшей то общее благосостояние, которое будет порождено им: оно представляет собою последствие — хотя очень медленно и постепенно развивающееся — определенной склонности человеческой природы, которая отнюдь не имела в виду такой полезной цели, а именно склонности к мене, торговле, к обмену одного предмета на другой» (Адам Смит, *Иссле-*

представляет собой настолько неотъемлемый элемент человеческой природы, что это превращает «свободную торговлю» в самое естественное на свете дело. Экономисты даже придумали общий термин для различных типов трений, препятствующих взаимовыгодной торговле или сильно затрудняющих ее: «транзакционные издержки». По сути, транзакционные издержки изобилуют в реальном мире, и если мы не замечаем их вокруг себя, то лишь потому, что в современных экономиках существует множество эффективных институциональных ответов, позволяющих преодолевать их.

Представим себе все то, что мы считаем самоочевидным, но без чего торговля была бы совершенно невозможна. Во-первых, необходим тот или иной способ — рынок, базар, ярмарка, электронная биржа — свести обе стороны, вступающие в сделку. Далее, требуется толика мира и безопасности, позволяющая торговать, не рискуя жизнью и свободой и не опасаясь кражи. Обе стороны должны владеть общим языком, чтобы понимать друг друга. При любой форме обмена, помимо бартера, нужно надежное средство обмена (деньги). Должны быть доступны для проверки все относящиеся к делу свойства товара или услуги, составляющих предмет обмена (например, долговечность и качество). Обе стороны должны в достаточной мере до-

---

*дование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. С. 76).*

верять друг другу. Продавец должен обладать несомненным правом собственности на продаваемый товар (и быть способным подтвердить наличие у него этого права), а также быть в состоянии передать это право покупателю. Необходимо наличие той или иной системы (например, суда), обеспечивающей выполнение любого договора, заключенного обеими сторонами. Обе стороны должны быть в состоянии брать на себя будущие обязательства («После доставки товара мною будет уплачено столько-то...»), причем эти обязательства должны быть заслуживающими доверия. Обе стороны должны иметь защиту от третьих сторон, пытающихся воспрепятствовать обмену или причинить ему помехи. Можно и продолжать, но общий смысл, думаю, уже ясен.

Иногда эти требования не создают серьезных препятствий для торговли. Если у вас есть два пирожка, а у меня — два стакана лимонада, мы спокойно сможем провести взаимовыгодный обмен. В других случаях для торговли требуется обширная сеть институциональных предпосылок. Компании *Apple* и ее субподрядчикам в Китае приходится работать с огромным множеством контрактов, включая длинный список конкретных двусторонних обязательств. В тех случаях, когда банк *Citigroup* выдает ссуду той или иной фирме в развивающейся стране, в качестве предпосылки к одобрению сделки он должен учитывать репутацию заемщика, строгость соблюдения законов в этой стране и вероятность международных санкций. Если

что-то в этих отношениях идет не так — китайский субподрядчик выдает запатентованный дизайн iPhone конкуренту или должник *Citigroup* отказывается выполнять свои долговые обязательства, пострадавшая сторона порой бывает не в силах ничего поделать. Опасения по поводу того, что это может случиться, в первую очередь является серьезным препятствием для заключения сделок. Выражаясь на жаргоне экономистов, эти сделки в потенциале могут повлечь за собой весьма значительные транзакционные издержки.

Институты — по крайней мере, те, на которые опираются рынки, — представляют собой общественные договоренности, призванные снизить подобные транзакционные издержки. Эти институты бывают трех видов: долгосрочные отношения, основанные на взаимности и доверии; системы убеждений; и контроль, осуществляемый третьей стороной.

Институты первого типа обеспечивают сотрудничество посредством взаимодействия, повторяющегося с течением времени. Например, продавец опасается обманывать покупателя, потому что это может кончиться разорением. В свою очередь, покупатель старается аккуратно расплачиваться с продавцом, поскольку было бы затратно искать нового продавца и налаживать долгосрочные отношения с другой фирмой. По мере развития взаимоотношений возрастает доверие и появляется возможность заключать более крупные сделки. Такие самоподдерживающиеся процессы не

связаны с какими-либо формальными юридическими структурами или организационными мероприятиями и преобладают в развивающихся странах, где подобные структуры слабы.

Во-вторых, торговля может опираться на систему убеждений или идеологию. Бывает, что продавец фруктов не продает проезжему гнилые фрукты, потому что «это непорядочно», а правительство не поднимает тарифы или отказывается вводить ограничения на движение капитала, потому что «так дела не делаются». Возможно, эти игроки называют истинные причины своих действий, а может быть, опасаются остракизма со стороны своего сообщества — племени, касты, религиозной общины, этнической группы или «сообщества наций», — в том случае, если будут уличены в пренебрежении нормами приличий. Откуда бы ни исходили общепринятые представления об уместности тех или иных поступков, они способны призвать участников обмена к порядку и поддерживать некий уровень честности и сотрудничества, которого было бы затруднительно достичь иным способом.

Повторяющееся взаимодействие и нормы сообщества лучше всего работают в случае локальных и мелких местных рынков, когда люди мало перемещаются с места на место, а предметами торга являются простые и стандартизированные товары и услуги, которые не приходится возить издалека. Однако по мере экономического роста и возрастания географической мобильности остро встает необходимость в четких, всеохватных правилах и в более надежных



механизмах, обеспечивающих их соблюдение. Разбогатеть при капитализме удалось лишь тем странам, которые создали обширный набор *формальных* институтов, контролирующих рынки: налоговых систем, позволяющих финансировать такие общественные блага, как национальная оборона и инфраструктура, правовых режимов, определяющих и защищающих права собственности, судов, обеспечивающих исполнение контрактов, полиции, наказывающей нарушителей, государственных органов, разрабатывающих и претворяющих в жизнь меры экономического регулирования, центральных банков, обеспечивающих валютную и финансовую стабильность, и т.д. Согласно экономическому жаргону, все это и есть институты внешнего принуждения («third-party enforcement»). За соблюдением правил игры следит формальный бюрократический аппарат, типичный для любого государства. Вы платите налоги в том числе и потому, что ощущаете потребность в хороших дорогах и школах, но подозреваю, что если бы не налоговая инспекция, вы платили бы намного меньше.

Сравнивая размеры государственного аппарата в разных обществах, мы сможем открыть весьма замечательный факт. За очень немногими исключениями чем более развита экономика, тем больше доля ресурсов, потребляемых государственным сектором. Государственный аппарат крупнее и сильнее в самых развитых, а не в самых бедных экономиках мира. Просматривается поразительно строгая корреляция ме-

жду размерами государственного аппарата и доходом на душу населения. Богатые страны по сравнению с бедными имеют лучше функционирующие рынки и более крупный государственный аппарат. На первый взгляд, это может показаться удивительным, но все, что было сказано выше, позволит нам разобраться в сути этого феномена. Рынки наиболее развиты и наиболее эффективно обеспечивают доход там, где они опираются на сильные государственные институты. *Рынки и государство дополняют друг друга*, а вовсе не заменяют, как это следует из упрощенной экономической картины мира.

## Рынки и государство

Эта истина несколько лет назад была продемонстрирована мне весьма неожиданным образом. Государство играет в современном обществе столь всеобъемлющую роль, что для многих специалистов по общественным наукам, включая в том числе и меня, становится просто наваждением, с которым невозможно ничего поделать. Однажды я сидел у себя в кабинете, размышляя о том, почему сокращение государственного сектора сталкивается с такими препятствиями, невзирая на призывы консервативных политиков «иметь поменьше государства», когда мне на глаза попала статья йельского политолога Дэвида Кэмерона<sup>14</sup>.

---

14. См.: David R. Cameron, «The Expansion of the Public

Кэмерон задался следующим вопросом: почему в десятилетия после Второй мировой войны во всех крупных развитых экономиках так стремительно разрастался государственный сектор? Несмотря на то что Кэмерон рассматривал только период после 1945 г., эта тенденция по сути наблюдалась и в более ранние эпохи. Около 1870 г. доля государственных расходов в современных развитых экономиках в среднем составляла примерно 11%. К 1920 г. она почти удвоилась, достигнув 20%. К 1960 г. эта доля выросла уже до 28%. К моменту, когда была написана работа Кэмерона, она превышала 40% и с тех пор лишь продолжала возрастать<sup>15</sup>. Этот процесс шел в разных странах по-разному. В наши дни государственный сектор в США, Японии и Австралии (где его доля в общих расходах не превышает 35%) значительно слабее, чем в Швеции или в Нидерландах (55–60%), а большинство остальных европейских стран занимают промежуточное положение. Кэмерон поставил перед собой цель разобраться в причинах этих различий.

Изучив 18 развитых стран, он пришел к выводу, что главным фактором являлось участие в международной торговле. Государственный

---

Economy: A Comparative Analysis», *American Political Science Review*, vol. 72, no. 4 (December 1978), pp. 1243–1261.

15. Vito Tanzi and Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), chap. 1.

сектор достиг самых больших относительных размеров в тех экономиках, которые были наиболее открыты для международных рынков. Некоторые страны, естественно, лучше защищены от сил международной конкуренции — либо в силу своих размеров, либо вследствие своей удаленности от важнейших торговых партнеров. Именно это свойственно тем странам из нашего списка, в которых позиции государства слабы (США, Япония и Австралия). Напротив, небольшие экономики, расположенные поблизости от своих торговых партнеров, гораздо активнее задействованы в торговле и имеют более обширный государственный сектор (к этим странам относятся Швеция и Нидерланды).

Этот вывод покажется в высшей степени контринтуитивным всем тем, кто привык считать, что рынки процветают лишь там, где государство не вмешивается в их работу. Разумеется, я знал, что для развитых экономик характерен крупный государственный сектор, но Кэмерон утверждает нечто иное: он указывает, что различия в величине государственного сектора между одинаково богатыми экономиками связаны со значением торговли для этих экономик.

Должен признаться, что я отнесся к выводу Кэмерона с подозрением; экономисты — известные скептики, особенно тогда, когда им предъявляют статистику, собранную представителями других общественных наук. Моей первой реакцией на статью было то, что это не может быть правдой: выборка слишком мала (всего 18

стран); наблюдаемый эффект обусловлен размерами страны, а не степенью участия в международной торговле; существует много других запутанных факторов, которые данный анализ не принимает в расчет; и т.д.

Я решил все проверить сам. Загрузив различные данные, я начал сопоставлять масштабы государственного сектора с открытостью экономики. Сперва я изучил развитые страны, рассматривавшиеся Кэмероном. Я пользовался иными источниками и брал данные по иным периодам времени, но к своему изумлению получил те же результаты, что и Кэмерон. Тогда я расширил рамки анализа с целью учесть развивающиеся страны, по которым имелись данные — всего таких стран набралось больше сотни. И снова вышла та же самая картина. Наконец, я попытался опровергнуть этот результат, учитывая все факторы, какие только пришли мне в голову — размеров страны, ее географии, демографии, уровня дохода, уровня урбанизации и так далее. Но как бы я ни перекomпоновывал данные, всякий раз получалась сильная положительная корреляция между открытостью страны для международной торговли и размером ее госсектора.

Как может возникать эта корреляция? Я рассмотрел много возможных объяснений, но ни одно из них не выдержало проверки. В конечном счете факты как будто бы четко указывали на мотив, связанный с социальными гарантиями. Люди хотят получить компенсацию за риск, связанный с незащищенностью оте-

чественной экономики от внешних экономических сил, и правительство отвечает на это, предоставляя более обширные социальные гарантии — либо принимая социальные программы, либо увеличивая занятость в государственном секторе (что более типично для бедных стран). По сути точно о том же говорил и Кэмерон, причем это явление явно не ограничивается рамками нескольких рассмотренных им стран. Я столкнулся с одной из фундаментальных экономических истин, о которых мне никто не рассказывал в аспирантуре: если вы хотите, чтобы рынки расширялись, вам придется смириться и с расширением государства<sup>16</sup>.

Необходимость в этом расширении связана не только с тем, что государство обеспечивает мир и безопасность, защищает права собственности, следит за исполнением контрактов и осуществляет макроэкономическое регулирование. Помимо этого, государство оберегает людей от нестабильности и рисков, которые несут с собой рынки, и тем самым охраняет легитимность последних.

Хорошим примером служат недавний ипотечный кризис и вызванный им глубокий спад.

---

16. Dani Rodrik, «Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?» *Journal of Political Economy*, vol. 106, no. 5 (October 1998), pp. 997–1032. Эти выводы уточняются в: Giuseppe Bertola and Anna Lo Prete, «Openness, Financial Markets, and Policies: Cross-Country and Dynamic Patterns», Unpublished paper, University of Torino, November 2008.



Почему мировая экономика не рухнула в ту же протекционистскую пропасть, что и во время Великой депрессии 1930-х годов? В последующие десятилетия современные индустриальные общества приняли на вооружение самые разные методы социальной защиты — пособия по безработице, содействие в трудоустройстве и прочие разновидности интервенций на рынке труда, медицинское страхование, помощь семьям — что привело к сокращению спроса на более грубые формы протекции, такие как защита экономики с помощью высоких тарифных барьеров. Социальное государство — обратная сторона открытой экономики. Рынки и государство дополняют друг друга не одним, а целым рядом способов.

### Глобализация и государство: любовь и ненависть

Теперь мы наконец-то можем оценить, насколько международная торговля отличается от внутренних экономических транзакций. Если мы с вами — граждане одной страны, то в своих действиях мы будем подчиняться одному и тому же набору юридических правил и пользоваться общественными благами, предоставляемыми нашим государством. Если же мы — граждане разных стран, то, возможно, дело будет обстоять иначе. Не существует международного органа, который гарантировал бы мир и безопасность, принимал законы и следил за

их исполнением, оплачивал общественные блага или обеспечивал стабильность и надежность экономики. Вследствие культурных различий и больших расстояний между многими странами такие неформальные институты, как взаимные отношения и нормы поведения, также не в состоянии обеспечить серьезное сотрудничество. Существующие институты, служащие опорой для рынков, носят местный характер и различаются от страны к стране. Вследствие этого *международные торговые и финансовые сделки по самой своей природе сопряжены с более высокими транзакционными издержками, чем внутренний обмен.*

Но это еще не все. Более высокие транзакционные издержки связаны не только с отсутствием необходимых международных институтов. На пути глобальной коммерции нередко встают также отечественные порядки, отвечающие потребностям национальных рынков. Глобализации препятствуют национальные правила. Самыми очевидными примерами в этом смысле являются устанавливаемые государством внешнеторговые тарифы, а также законы, ограничивающие выдачу и получение внешних кредитов. С какой бы целью ни вводились эти ограничения — ради социальной и политической стабильности, поощрения отечественного предпринимательства или из чистого произвола — они однозначно повышают транзакционные издержки при международных сделках. Ограничения на международные сделки порой также вводятся для того, чтобы не позволить

лицам свободных профессий и капиталистам уклоняться от уплаты налогов, за счет которых финансируются социальная система и прочие общественные инвестиции.

Кроме того, помехой для международных транзакций часто становятся многие внутренние правила и стандарты, сами по себе не нацеленные на создание препятствий для торговли. Причиной издержек, сопровождающих международные деловые операции, являются различия между валютами, юридическими практиками, банковскими правилами, законами о труде, продовольственными стандартами и многими другими сферами. «Мы не сможем сохранить конкурентоспособность, — сетовал в 2005 г. Джеффри Иммельт, глава *General Electric*, — если так и будем блуждать по лабиринту правил и законов, заставляющих нас вносить изменения в каждый товар и процесс в соответствии с причудами законодательства на каждом конкретном рынке»<sup>17</sup>. Благодаря государству снижаются транзакционные издержки внутри страны, но оно же является источником трений при торговле *между* странами.

Международные рынки работают вне формальных институциональных рамок суверенных субъектов, и потому при отсутствии спе-

---

17. Jeffrey Immelt, «A Consistent Policy on Cleaner Energy», *Financial Times*, June 29, 2005, цит. по: Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes* (Princeton: Princeton University Press, 2007), p. 44.

циальных соглашений не получают от них поддержки. Не менее важно и то, что международные рынки пренебрегают институциональные границы между государствами и сферами их юрисдикции. Два этих факта — отсутствие общих институциональных рамок для глобальных рынков и трения между локальными институтами, порождаемые этими рынками, — имеют принципиальное значение для понимания экономической глобализации. Они позволяют нам придумать, как справиться с вызовами глобализации, и оценить ее пределы. Мы будем возвращаться к обоим этим моментам на протяжении всей нашей книги.

Таким образом, проблемы, с которыми сталкивалась Компания Гудзонова залива и современные ей компании, занимавшиеся торговлей на дальние расстояния, не были специфичными ни для XVII века, ни для торговли мехами, пряностями и прочими популярными товарами того времени. Международная торговля имеет свои особенности и требует особых институциональных механизмов. При всех своих недостатках торговая монополия являлась удачной институциональной инновацией, отвечавшей политическим и экономическим реалиям той эпохи. Она позволяла устранить многие транзакционные издержки, свойственные межконтинентальной торговле. Торговая монополия поощряла частные инвестиции в знания, в безопасность и в надзор за соблюдением контрактов, тем самым создавая возможности для продолжения торговли.

Разумеется, не все участники этой торговли выигрывали от нее в равной мере. Например, индейцам кри безобразно мало платили за бобровые шкурки<sup>18</sup>. Работоторговля вообще была позором человечества. С течением времени компании начали прикладывать больше усилий к сохранению своих монопольных прибылей, чем к расширению торговой сети. Взаимная зависимость, возникавшая в отношениях между государствами и частными компаниями, в долгосрочном плане не способствовала ни повышению качества управления, ни экономическому развитию. Адам Смит был вправе усомниться в том, что в конечном счете торговые монополии сделали свои страны более богатыми. Но ни популярность идей Адама Смита, ни упразднение торговых монополий в Великобритании и других ведущих державах не избавили нас от принципиальной проблемы: как сделать международные торговые и финансовые отношения безопасными и недорогими? Трансакционные издержки, присущие международной экономике, еще долго будут не давать покоя торговцам, финансистам и политикам.

---

18. Некоторое представление о тех условиях, на которых велась торговля с индейцами, можно получить, исходя из того факта, что в 1676 г. стоимость товаров, вывезенных Компанией Гудзонова залива из Англии, составляла всего 650 фунтов — по сравнению с суммой в 19 тыс. фунтов, вырученной за ввезенные меха (Willson, *The Great Company*, p. 215). Даже при наличии транспортных и прочих издержек это обеспечивало компании серьезную прибыль.

## Основное противоречие глобализации

Функционирование рынков невозможно без выполнения ряда предпосылок — и в еще большей степени это относится к глобальным рынкам. Допустим, рынки важнейших видов продовольствия и прочих товаров первой необходимости могут сами по себе отлично работать в мелких общинах, где люди знают друг друга и находятся в постоянном взаимодействии. Небольшая группа бизнесменов и финансистов способна осуществлять торговлю и обмен при наличии у них общих убеждений. Но что-либо более серьезное, крупномасштабное и в конечном счете долговечное невозможно без множества вспомогательных институтов: прав собственности, позволяющих определить владельцев; судов, контролирующих выполнение контрактов; правил торговли, защищающих продавцов и покупателей; полиции, преследующей обманщиков; макрополитических рамок, регулирующих и сглаживающих экономические циклы; пруденциальных норм и надзорных систем, необходимых для финансовой стабильности; кредиторов последней инстанции, не допускающих финансовой паники; стандартов в сферах здравоохранения, безопасности, труда и охраны окружающей среды, обеспечивающих соблюдение общественных норм; компенсационных выплат аутсайдерам, оставшимся без помощи (как это часто бывает на рынках); систем соци-

ального страхования; дающих определенную защиту от рыночных рисков и налоговой системы, необходимой для финансирования всех этих функций.

Короче говоря, рынки не возникают сами по себе и неспособны сами себя регулировать, стабилизировать и легитимизировать. Любая отлаженная рыночная экономика представляет собой сочетание государства и рынка, принципа *laissez-faire* и государственных интервенций. Точное соотношение этих компонентов определяется предпочтениями каждой конкретной нации, ее положением в мире и ее историей. Но еще ни одной стране не удавалось развивать свою экономику, не возлагая серьезной ответственности на государственный сектор.

Но если государство необходимо для функционирования национальных рынков, то оно же является основным препятствием к созданию глобальных рынков. Как мы увидим, государственные практики и порождают те самые транзакционные издержки, которые приходится преодолевать глобализации. В этом и состоит основное противоречие глобализации: государство — главная опора глобализации, и оно же — ее главная помеха!

В силу этого глобальные рынки сталкиваются с двойной проблемой: помимо отсутствия институционального фундамента, на который опираются национальные рынки, они попадают в мертвую зону *между* существующими институциональными границами. Эта двойная слабость делает экономическую глобализацию уязвимой

и создает большие транзакционные издержки, даже при отсутствии прямых ограничений на торговлю и трансграничные финансовые потоки. В результате стремление к идеальной глобализации становится пустой затеей.

Одним из решений этой загвоздки были меркантилистские торговые монополии. Обладая возможностями к принуждению, сравнимыми с возможностями государства, эти компании навязывали свои правила местному населению в далеких странах. Однако с течением времени они утратили свою эффективность, так как оказались неспособны приводить непокорных туземцев к повиновению, а принципы меркантилизма лишились прежней популярности. Первой подлинной глобализации, начавшейся в XIX веке, пришлось опираться на иные механизмы.

## ГЛАВА 2

# Триумф и крах первой великой глобализации

В ТЕЧЕНИЕ XVII и XVIII вв. мировая торговля росла стабильными темпами, составлявшими около 1% в год, что лишь ненамного превышало общемировой темп роста доходов. Где-то с первых десятилетий XIX в. мировая торговля стала развиваться скачкообразно, в среднем за столетие достигнув беспрецедентных темпов роста в 4% в год<sup>1</sup>. Начали резко снижаться транзакционные издержки, прежде препятствовавшие торговле на дальние расстояния вследствие трудностей с транспортом и связью, государственных ограничений или опасений торговцев за свою жизнь и собственность. Росло движение капитала; мировая экономика в финансовом плане стала намного более интегрированной, чем когда-либо прежде. Кроме

---

1. Оценку темпов роста всемирной торговли для разных исторических эпох см. в: Kevin H. O'Rourke and Jeffrey G. Williamson, «Once More: When Did Globalisation Begin?» *European Review of Economic History*, 8 (2004), pp. 109–17.

того, это была эпоха крупномасштабных перемещений людей между материками: трудящиеся европейцы массами переселялись в Америку и другие слабозаселенные части света. По этим причинам большинство историков экономики называет длинное столетие, завершившееся в 1914 г., эпохой первой глобализации. Собственно, по многим показателям мировая экономика лишь недавно превзошла достигнутый в 1913 г. уровень глобализации в торговле и финансах. В смысле мобильности рабочей силы мы все еще отстаем от показателей той эпохи.

## Торговля и институты в XIX веке

Благодаря чему стала возможной эта глобализация? В качестве ее причин обычно называются три важных новшества, которыми отличался данный период. Во-первых, новая техника в виде пароходов, железных дорог, каналов и телеграфа революционизировала международные перевозки и связь, уже с начала XIX в. обеспечив серьезное снижение торговых издержек. Во-вторых, по мере того как умами начали овладевать идеи таких адептов свободного рынка, как Адам Смит и Давид Рикардо, изменения проникли и в экономическую политику. Власти крупнейших экономик мира существенно ослабили прежние ограничения на торговлю, принимавшие форму налогов на импорт



(таможенных тарифов) и тех или иных открытых запретов. Наконец, начиная с 1870-х гг., всеобщее распространение золотого стандарта позволило капиталу свободно перемещаться между странами, не сталкиваясь с проблемой необоснованного изменения валютных курсов или иных финансовых неурядиц.

Однако одним этим дело не ограничивалось. Как мы видели в предыдущей главе, транзакционные издержки в мировой экономике связаны не только с транспортными проблемами, таможенными тарифами и валютной нестабильностью. Традиционный подход не учитывает существования двух принципиально важных институтов, характерных для XIX века. Эти институты, позволившие глобализации достичь немыслимого прежде размаха, отражали в себе рассмотренные выше механизмы, облегчавшие работу рынков.

Первым из них была единая система убеждений, разделявшаяся всеми лицами, отвечавшими за ключевые экономические решения той эпохи. Экономический либерализм и правила золотого стандарта объединяли политиков разных стран и диктовали им выбор таких практик, которые сводили к минимуму транзакционные издержки в сфере торговли и финансов. Там, где господствовал этот подход — включая Великобританию и крупнейшие центральные банки мира на протяжении всего данного периода — глобализация была в безопасности. Там, куда он так и не проник или был со временем отвергнут — как это произошло с торго-

вой политикой в континентальной Европе после 1870 г., — глобализация лишилась почвы под ногами.

Вторым из этих институтов являлся империализм. Как формальный, так и неформальный империализм представлял собой механизм навязывания правил, благоприятствующих торговле, разновидность внешнего контроля — причем роль контролеров играли власти развитых стран. Империалистическая политика предусматривала использование политической и военной мощи ведущих стран для навязывания общих стандартов всему остальному миру, насколько это было возможно. Соответственно, такая политика служила серьезным гарантом глобализации на периферии мировой экономики — в Латинской Америке, Азии и на Ближнем Востоке, — и могла использоваться для того, чтобы обезопасить международную торговлю и финансы в этих регионах.

В данной главе объясняется, как возникла версия глобализации, порожденная XIX веком, и как внутренняя политика способствовала ее становлению. Мы начнем наш экскурс с обзора торговой политики, а затем обратимся к золотому стандарту.

### *(Ограниченная) победа свободной торговли*

Популярность свободной торговли возрастала в течение XIX в. благодаря усилиям таких экономистов, как Давид Рикардо и Джон Стюарт Милль, которые на основе идей Адама Смита пытались показать, что неограниченная тор-

говля выгодна всем странам, принимающим в ней участие. Как мы увидим в следующей главе, это были изящные, убедительные идеи, которые было можно сформулировать с логической точностью. Однако их влияние различалось от страны к стране и в разные моменты времени. Несмотря на то что мы привыкли считать XIX век эпохой свободной торговли, единственной крупной экономикой, на протяжении сколько-нибудь длительного времени осуществлявшей политику открытой торговли, была Великобритания. США во время Гражданской войны установили очень высокие тарифы на импортные промышленные товары и не снижали их до конца столетия. Главные континентальные державы Европы последовательно соблюдали принцип свободной торговли лишь на протяжении короткого промежутка времени в 1860–1870-х гг.

Ключевым моментом в истории таможенных тарифов XIX века служит 1846 год, когда Великобритания отменила установленные в период наполеоновских войн пошлины на ввоз зерна. Эти так называемые хлебные законы, в реальности распространявшиеся не только на хлеб, но и на все импортируемое продовольствие, находились в центре британской политической борьбы в начале XIX в., так как представляли собой точку столкновения сельских и городских интересов. Землевладельцы добились сохранения высоких пошлин, которые обеспечивали высокую стоимость продовольствия и были им выгодны. Напротив, город-

ские промышленники, чье влияние возрастало по мере того, как последствия промышленной революции все сильнее ощущались в Лондоне, Манчестере и прочих городах, выступали за отмену пошлин ради снижения прожиточного минимума. Такое снижение, как указывал наряду с прочими Карл Маркс, позволяло капиталистам платить своим рабочим еще меньше. Эти дебаты гальванизировали британское общество и политику, причем предметом баталии между силами, выступавшими за сохранение и за отмену «хлебных законов», в реальности была не судьба немногочисленных пошлин на импорт, а вопрос о том, кто будет править Британией и процветать в грядущие годы. Рождением той эпохи был известный журнал *The Economist*, основанный противниками «хлебных законов» ради той роли, которую он продолжает играть по сей день — распространения и популяризации идеи свободной торговли. В конечном счете верх одержали набравшие силу промышленники: на их стороне были как интеллектуальные аргументы, так и силы промышленной революции.

После того как «хлебные законы» были отменены в Великобритании — ведущей экономической державе того времени, другие европейские страны были поставлены перед необходимостью последовать ее примеру. Многие рассматривали эту реформу как политический и экономический успех Британии. Континентальные наблюдатели-экономисты с восхищением указывали на последующий резкий при-

рост британской торговли и промышленного производства — хотя, разумеется, реальной причиной этого прироста в первую очередь была британская промышленная революция. Очевидный успех Великобритании не обязательно облегчал либерализацию торговли в других странах. Как заявил император Луи-Наполеон Бонапарт британскому парламентария и прозелиту свободной торговли Ричарду Кобдену: «Я очарован и польщен мыслью о том, чтобы сделать то же самое для своей страны, но во Франции очень трудно осуществлять реформы; вместо реформ у нас во Франции делают революции»<sup>2</sup>. Впрочем, политические лидеры, выступающие за свободную торговлю, еще в те годы могли использовать политическую уловку: снизить торговые барьеры в обмен на такой же шаг, сделанный другой страной, а затем объявить либерализацию торговли необходимой «уступкой», без которой противоположная сторона не желала открывать свои рынки.

В итоге Англия и Франция заключили договор Кобдена—Шевалье 1860 г., согласно которому британцы снижали пошлины на французские алкогольные напитки в обмен на снижение французами пошлин на британские промышленные товары. За этим соглашением последовала серия аналогичных договоров, подписанных с другими континентальными странами. Важным новшеством, содержащимся в догово-

2. John Morley, *The Life of Richard Cobden* (London: T. Fisher Unwin, 1905), p. 711.

ре Кобдена—Шевалье, было положение о «режиме наибольшего благоприятствования». Согласно этому положению, на стороны, подписавшие договор, должны были распространяться все прочие торговые преференции, которые были бы предоставлены впоследствии третьим странам. Такая система договоров о торговле стала важным инструментом снижения таможенных пошлин по всей Европе в 1860–1870-е гг. К середине 1870-х гг. большинство торговых запретов было отменено и пошлины на промышленные товары в среднем не превышали 5% в Великобритании, Германии, Нидерландах, Швеции и Швейцарии и 15% во Франции и Италии, многократно снизившись по сравнению с их прежними уровнями<sup>3</sup>.

Свободная торговля победила не везде. Баталии вокруг «хлебных законов» служат иллюстрацией к теме, к которой мы еще неоднократно вернемся: в силу того что торговая политика имеет важные последствия в плане распределения доходов, она во многих случаях оказывается увязана со значительно более широким политическим контекстом. Экономист может порицать искусственность — и, следо-

3. Бесценным источником по истории таможенных тарифов в XIX в. является работа: Paul Bairoch, «European Trade Policy, 1815–1914», in Peter Mathias and Sydney Pollard (eds). *The Cambridge Economic History of Europe*, Vol. 8: The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), pp. 11–161.



вательно, бессмысленность — трансакционных издержек, создаваемых торговыми барьерами, установленными властями, но эта логика не всегда одерживает верх при наличии серьезных политических интересов или противоположных экономических аргументов. Если вы полагаете, что за этими политическими силами и экономическими аргументами всегда стоят узкий эгоизм и обскурантистские доктрины — история отмены «хлебных законов» нередко подается как победа прогрессивных идей и либерализма над традиционными аристократическими и авторитарными институтами, — то вам было бы полезно обратиться к истории Соединенных Штатов.

При всех различиях между политическими системами Великобритании и США в начале XIX в. у двух этих стран имелась одна общая черта: ключевую роль в их национальной политике играл вопрос о тарифах. Как впоследствии язвительно заметил один пенсильванский законодатель, «человек — это животное, выступающее с речами на тему тарифов»<sup>4</sup>. Торговая политика непосредственно подпитывала самый важный социальный и политический раскол в стране — раскол между Югом и Севером. Рабовладельческий Юг был выстроен на фундаменте экспортной экономики, основанной на производстве табака и хлопка. Свободные от рабства штаты Севера опирались на на-

---

4. Paul Bairoch, *op. cit.*, p. 138.

рождавшуюся промышленность, отстававшую от Великобритании в плане производительности и пытавшуюся конкурировать с более дешевым импортом. Процветание Юга зависело от международной торговли. Север нуждался в защите от импорта — по крайней мере, до того момента, как прочно встанет на ноги<sup>5</sup>.

Будущее американской торговой политики было не менее важной причиной для гражданской войны 1861–1866 гг., чем вопрос о рабстве. Сразу же после начала войны Авраам Линкольн поднял американские таможенные тарифы, а после победы Севера протекционизм в американской торговле лишь усилился. Тарифы на импортные промышленные товары в 1866–1876 гг. составляли в среднем 45% и вплоть до Первой мировой войны никогда существенно не опускались ниже этой величины. По всем меркам, США в конце XIX в. были страной с очень высоким уровнем протекционизма. Случайно или нет — дебаты по этому вопросу продолжаются, — в течение этого же периода промышленная мощь Соединенных Штатов сравнялась с британской, а затем и превзошла ее.

---

5. Южанам удалось внести в Конституцию США поправку, запрещающую налогообложение импорта. В этом смысле они не сумели предвосхитить «теорему Лернера», выдвинутую покойным экономистом Аббой Лернером, которая гласит, что по своим экономическим последствиям тарифы на импорт не отличаются от налогов на экспорт.

Позже мы вернемся к вопросу о взаимосвязи между торговой политикой и экономическим ростом. Сейчас же для нас важен урок, преподанный американской историей: свободная торговля далеко не всегда стоит на стороне «прогрессивных» политических сил. Как писал выдающийся политолог Роберт Кеохейн, «логика рынка в долгосрочном плане привела к трагическим последствиям. Экономический рост, не сопровождавшийся диверсификацией или индустриализацией, и без того оказывал на Юг достаточно вредное экономическое влияние. Но еще более серьезными были социальные и политические результаты становления хлопковой империи: укрепление рабства и все более заметная угроза гражданской войны»<sup>6</sup>. Вне зависимости от прочих экономических последствий свободная торговля в Америке XIX века лишь еще сильнее упрочила и усилила бы рабство как социальный и политический институт. О том ущербе, который это нанесло бы развитию политических институтов страны, можно только догадываться, однако в итоге Америка, скорее всего, представляла бы собой малоприятное зрелище<sup>7</sup>.

6. Robert O. Keohane, «Associative American Development, 1776–1861: Economic Development and Political Disintegration», in John G. Ruggie, ed., *The Antinomies of Interdependence* (New York: Columbia University Press, 1983), p. 48.

7. Для сравнения можно сослаться на историю Латинской Америки, чьи экономики сохраняли за-

Смысл урока ясен: в зависимости от положения страны в мировой экономике и того, как ее торговая политика сочетается с социальными и политическими расколами, свободная торговля может быть как прогрессивной, так и реакционной силой. В середине XIX в. Великобритания была индустриальным локомотивом мира,

---

висимость от крупномасштабного плантационного сельского хозяйства и механизмов авторитарного контроля за местным населением. Как убедительно показывают Энгермен и Соколофф, этот факт по большому счету объясняет, почему в этих экономиках так и не сложились качественные представительные институты и эффективные системы управления. На этот же момент ранее указывал Баррингтон Мур-младший, предполагавший, что победа Юга в гражданской войне поставила бы США «в то положение, в котором сегодня находятся некоторые модернизирующиеся страны — с латифундистской экономикой, господством антидемократической аристократии, слабым и зависимым торгово-промышленным классом, неспособным к установлению политической демократии и не желающим этого». См.: Stanley L. Engerman and Kenneth L. Sokoloff, «Factor Endowments, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States», in Stephen Huber, ed., *How Latin America Fell Behind* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1997); Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966), p. 153, цит. по: Keohane, «Associative American Development», p. 73.

и либеральная торговая политика отвечала интересам ее промышленников и среднего класса. Напротив, США отставали в промышленном плане, обладая сравнительными преимуществами в сфере рабовладельческого плантационного хозяйства, и здесь либеральная торговая политика была бы выгодна реакционным сельским слоям. Свободная торговля и «хорошая политика» не всегда идут рука об руку.

Тем временем страны континентальной Европы начали пересматривать свое отношение к свободной торговле. Как это часто бывает, поводом послужил затяжной экономический спад, начавшийся в 1870-х гг. и особенно больно ударивший по крестьянам. Революция на транспорте и уменьшение пошлин привели к наплыву зерна из Нового Света и к обвальному снижению цен. Повсюду на континенте сельскохозяйственные производители требовали принятия протекционистских мер, нередко объединяясь с промышленниками, не выдерживавшими конкуренции со стороны более передовых британских производителей (а также все более активно проникавших на рынок американских экспортеров). В бисмарковской Германии это привело к знаменитой «свадьбе железа и ржи» — созданию коалиции аграриев и промышленников, добившейся резкого повышения таможенных тарифов с конца 1870-х гг. Бисмарк, отличавшийся политическим хитроумием, обосновал новый курс заявлениями о том, что Германия превратилась в свалку для избыточной продукции других стран. Франция

и другие континентальные страны последовали примеру, также подняв тарифы, и эта повсеместная тенденция к ужесточению торговых ограничений продолжалась вплоть до начала Первой мировой войны. К 1913 г. средний уровень таможенных тарифов на импортную промышленную продукцию в континентальных странах удвоился, достигнув почти 20%<sup>8</sup>.

С точки зрения либерального экономического подхода этот рост европейского протекционизма в конце XIX века имел одну парадоксальную особенность. Как отмечает историк экономики Пауль Байрох, после 1890 г. быстро росли не только объемы торговли, но и доходы — особенно в тех странах, которые возводили торговые барьеры<sup>9</sup>. Это обстоятельство, так же, как и история США после Гражданской войны, заставляет усомниться в наличии простой взаимосвязи между политикой свободной торговли и экономическим ростом. Мы вернемся к этой теме ниже, в связи с дискуссией о Бреттон-Вудском режиме и влиянии глобализации на современные развивающиеся страны.

В десятилетия, предшествовавшие Первой мировой войне, лишь Великобритания сумела избежать скользкой дорожки протекционизма, несмотря на давление со стороны сторонников «справедливой торговли», желавших

---

8. См. оценки, приведенные в: Bairoch, «European Trade Policy».

9. Ibid., pp. 88–90.

принятия ответных мер против высоких пошлин на британский экспорт в остальной Европе<sup>10</sup>. Дело не только в том, что в британском публичном дискурсе господствовала идеология свободной торговли, а «протекционизм» превратился в ярлык, навешиваемый на оппонентов. Сильные позиции Великобритании в торговле промышленными товарами делали введение тарифов бессмысленной и ненужной политикой. Высмеивая тех, кто выступал за ответные меры в торговой политике, премьер-министр Уильям Гладстон использовал оба этих обстоятельства. Что в мире понимается под «справедливой торговлей»? — спрашивал он, и сам же отвечал, прибегая к аргументу, который впоследствии без конца повторяли защитники свободной торговли: «Должен сказать, господа, что она носит подозрительное сходство с нашим давним другом протекционизмом»<sup>11</sup>. Согласно Гладстону, это был все тот же старый протекционизм, который пытался добавить себе привлекательности, выступая под новым именем.

10. И даже в ту эпоху, как напоминает нам Джон Най, британский энтузиазм в отношении свободной торговли не распространялся на некоторые непромышленные товары, например, вино, по-прежнему облагавшиеся высокими пошлинами: John V. C. Nye, «The Myth of Free-Trade Britain», March 3, 2003, <http://www.econlib.org/library/Columns/y2003/Nyefreetrade.html>.

11. Цит. по: Bairoch, «European Trade Policy», p. 84.

Гладстон указывал на то, что Великобритания мало что получит от ответных мер, поскольку она ввозит намного меньше промышленных товаров, чем вывозит. Облагать этот импорт пошлинами бессмысленно вследствие его ничтожных объемов. Благодаря крупному торговому профициту Великобритании, заявлял Гладстон, свободная торговля является для страны наиболее подходящей политикой. Современный экономист поморщился бы от меркантилистской аргументации Гладстона, из которой следовало, что торговля выгодна лишь тем странам, которые имеют торговый профицит<sup>12</sup>. Но речь сейчас не об этом. Так или иначе, лидирующие позиции

12. Как ни странно, сторонники свободной торговли часто ссылаются на это меркантилистское заблуждение, когда оно становится для них дополнительным аргументом. Например, первую часть этого высказывания Гладстона одобрительно цитирует Сэмюэл Бриттан, критикуя современных адептов «справедливой торговли», за исключением меркантилистов: Samuel Brittan, «Free Trade versus 'Fair Trade'», Remarks at Foreign Policy Centre meeting with Hilary Benn, January 10, 2005, [http://www.samuelbrittan.co.uk/spee39\\_p.html](http://www.samuelbrittan.co.uk/spee39_p.html). Особенно вопиющим примером является аргумент, выдвигавшийся некоторыми сторонниками НАФТА (Североамериканской зоны свободной торговли), утверждавшими, что она увеличит занятость в США благодаря своему позитивному влиянию на баланс торговли США с Мексикой. См.: Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, NAFTA: An Assessment,

Британии в промышленном секторе позволили ей избежать падения в протекционистскую пропасть.

Если в развитых странах свободная торговля опиралась на труднодостижимый и хрупкий баланс между общепризнанной идеологией и системой внутренних политических интересов, то в остальном мире она обычно навязывалась извне. Так, в Азии усилиями европейского империализма защищались права иностранцев, обеспечивалось выполнение контрактов, по правилам европейских стран улаживались споры, приветствовались экспортеры и инвесторы, выплачивались долги, осуществлялись инвестиции в инфраструктуру, умиротворялось местное население, подавлялись нарождавшиеся националистические амбиции и т.д., короче говоря, нейтрализовался длинный список трансакционных издержек, препятствовавших международной торговле. Вспомним, как в Индии на смену Ост-Индской компании, не сумевшей справиться с повстанцами, пришло прямое британское правление или как политические полномочия Компании Гудзонова залива были переданы Канадскому доминиону. По словам гарвардского историка Найалла Фергюсона, Британская империя несла закон и порядок тем обществам, в которых они отсутствовали: «ни одна организация в истории,—

---

rev. ed., Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, October 1993.

пишет он,— не сделала большего для содействия свободному перемещению товаров, капитала и рабочей силы, чем Британская империя в XIX и начале XX вв.»<sup>13</sup>.

Совсем не обязательно покупать на комплименты Фергюсона в адрес Британской империи, чтобы согласиться с его утверждением о том, что империализм оказался чрезвычайно мощным механизмом экономической глобализации. Согласно недавнему статистическому исследованию, торговый оборот между двумя странами, входившими в состав одной империи, вдвое превышал объемы их торговли со странами за пределами империи с поправкой на все прочие факторы, которые поддаются учету в работах подобного рода. По какой причине? «Империи способствуют торговле, снижая трансакционные издержки и проводя политику поощрения внутриимперской торговли». Важными факторами снижения трансакционных издержек, которые авторы исследования сумели выразить количественно, являются общий язык, наличие общей валюты, монетизация недавно завоеванных колоний и режим благоприятствования торговле<sup>14</sup>.

---

13. Niall Ferguson, *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power* (New York: Basic Books, 2003), p. xxi; Фергюсон, Ниал. *Империя: чем современный мир обязан Британии* (Москва: Астрель, CORPUS, 2013).

14. Kris James Mitchener and Marc Weidenmier, «Trade and Empire», Working Paper 13765, National Bu-



Было бы ошибкой полагать, что подобное влияние наблюдалось лишь в тех случаях, когда державы-метрополии непосредственно управляли своими империями. Империализм может принимать как формальное, так и неформальное обличье. Великобритании, Франции, США (со временем также вступившим в игру) и прочим державам не всегда приходилось устанавливать свою власть в других регионах или подчинять их своей воле. Нередко вполне хватало военной угрозы и политического нажима. В классической статье «Империализм свободной торговли» Джон Галлахер и Рональд Робинсон показали, что неформальное влияние и формальная власть плавно перетекали друг в друга, причем последняя использовалась только как крайняя мера там, где вследствие слишком неустроенного и неуправляемого окружения не было возможности добиться желаемых результатов при содействии местных правителей<sup>15</sup>.

---

reau of Economic Research, Cambridge, MA, January 2008, p. 2. Эти авторы не находят каких-либо статистически значимых различий между Британской и остальными империями в плане их влияния на торговлю.

15. John Gallagher and Ronald Robinson, «The Imperialism of Free Trade», *Economic History Review*, new series, vol. 6, no. 1 (1953), pp. 1–15: «в конкретных регионах, обещающих широкие экономические возможности при дефиците политической безопасности, полная интеграция в расширяющуюся экономику обычно тормозится до тех пор, пока в отношении данно-

Главным инструментом неформального влияния являлись торговые договоры. Если местные жители не выказывали достаточного благоговения к идеям Адама Смита и Рикардо, то в качестве необходимого средства убеждения выступали готовые к бою канонерки. Таким образом Великобритания в 1838 г. подписала с османской Турцией договор, вынуждавший ее ограничить пошлины на импортные товары величиной в 5% и отменить в сфере импорта все запреты и монополии. Те же англичане в 1839–1842 гг. вели с Китаем так называемую Опиумную войну с целью открыть Поднебесную для импорта опиума и прочих товаров, экспортировавшихся из Британской империи. Коммодор Мэттью К. Перри от имени США подписал в 1854 г. договор с Японией, открывавший эту страну для иностранных кораблей и для внешней торговли. Эти и подобные договоры устанавливали (разумеется, в одностороннем порядке) предельную величину пошлин на импорт, ограничивали возможности менее сильной стороны к проведению независимой торговой политики, наделяли иностранных торговцев законными привилегиями и обеспечивали доступ иностранцев к портам страны.

---

го государства не будет применена сила. И наоборот, пропорционально создаваемым таким образом удовлетворительным политическим рамкам происходит снижение частоты империалистических интервенций и соответствующее ослабление империалистического контроля» (p. 6).

Таким образом, несмотря на несомненный торговый бум, глобализация XIX века основывалась на свободной торговле далеко не в такой степени, как это обычно изображается. Как формальная, так и неформальная имперская политика, безусловно, способствовала развитию торговых отношений, однако она опиралась на откровенное применение силы державами-метрополиями и едва ли представляла собой проявление «свободной торговли» в подлинном смысле слова. Если не считать Великобритании, либерализм одержал совсем немного побед во внутренней торговой политике ведущих экономик. Некоторые страны (такие, как США) на деле никогда не вели политику свободной торговли, в то время как другие (например, европейские континентальные державы) после пары десятилетий вернулись к активному протекционизму. Внутренняя политика лишь изредка проявляла благосклонность к свободной торговле на протяжении продолжительных промежутков времени, за исключением тех стран, где сильная экономика гарантировала относительный иммунитет от внешней конкуренции. Благодаря революции на транспорте и росту доходов глобализация приобрела огромный размах — вероятно, превосходя в этом отношении все прочие эпохи за исключением нескольких последних десятилетий. Однако эта глобализация покоилась на ненадежном и хрупком институциональном фундаменте — наборе предпосылок, который едва ли мог возникнуть во второй раз.

## Золотой стандарт и финансовая глобализация

Все сказанное выше о торговом режиме было еще более характерно для финансового и валютного режима, стоявшего за глобализацией XIX века — золотого стандарта. Дисциплина, насаждавшаяся посредством империалистических практик, имела решающее значение и для свободного перемещения капитала. А система убеждений, служившая основой для золотого стандарта и обеспечивавшая финансовую глобализацию в 1870–1914 гг., не пережила смертельных ударов, нанесенных ей Великой депрессией и революцией в экономической мысли, осуществленной Джоном Мейнардом Кейнсом.

Золотой стандарт сводился к нескольким простым правилам. Каждая национальная валюта имела свой золотой паритет, который жестко привязывал ее стоимость к золоту. Например, британский фунт стерлингов определялся как 113 гран чистого золота, а доллар США — как 23,22 грана<sup>16</sup>. Центральный банк каждой страны был готов в любой момент обменять свою национальную валюту на золото в соответствии с этими паритетами. Соответственно, был зафиксирован и не подлежал пересмотру обменный курс между валютами; так,

---

16. Одна тройская унция равна 480 грамам золота; соответственно, один гран эквивалентен 0,0021 унции.

один британский фунт был равен 113/23,22 или 4,87 доллара. Деньги можно было свободно перевозить из страны в страну и обменивать по фиксированным курсам, определявшимся золотыми паритетами.

Благодаря этим правилам изменения объема денежной массы в стране соответствовали увеличению и уменьшению золотого запаса. Страна, имевшая дефицит внешнеторгового баланса, отдавала торговым партнерам часть своего золота, вследствие чего испытывала сокращение денежной массы. Эти потоки золота, в свою очередь, обеспечивали коррекцию экономических условий, которую экономисты называют «механизмом автоматического регулирования». В стране с внешнеторговым дефицитом нехватка денег и кредитов приводила к росту процентных ставок при одновременном снижении внутренних цен. Это влекло за собой сокращение расходов и повышение конкурентоспособности торговли, способствуя восстановлению равновесия в сфере внешних платежей.

Согласно правилам золотого стандарта, власти не имели возможности изменять внутренние кредитные условия посредством монетарной политики, поскольку объем денежной массы в стране определялся исключительно перемещением золота и капитала через национальные границы. В принципе, центральные банки почти не имели других обязанностей, помимо выпуска или изъятия отечественной валюты в соответствии с изменениями запасов

золота в их подвалах. Эта система работала по четким, всеобщим и недискреционным правилам. Такой финансовый режим позволял минимизировать издержки транснациональных транзакций. Финансисты и инвесторы не сталкивались ни с неожиданностями, ни с таможенным контролем.

На практике центральные банки имели определенное пространство для маневра и время от времени отступали от этих «правил игры». В частности, страна с торговым дефицитом могла отсрочить повышение процентных ставок или совсем его избежать, если дефицит компенсировался притоком частного капитала из-за границы. Однако для наличия таких «стабилизационных» потоков капитала требовалось выполнение важного условия — строгая приверженность центрального банка золотому паритету. Рынки работали в предположении, что власти встанут на защиту золотого паритета даже в самой катастрофической ситуации. И они так делали, руководствуясь *системой убеждений*, диктовавшей в ту эпоху действия центральных банков. Поддержание золотого стандарта являлось абсолютным приоритетом при осуществлении монетарной политики вследствие того, что эта система стала считаться основой валютной стабильности, а также из-за того, что монетарная политика не имела иных целей — таких, как полная занятость или экономический рост. В данном случае, как и во всех остальных, принципиальную роль играли идеи. Мысль о том, что активная

монетарная и фискальная политика дает возможность систематически сглаживать экономические циклы, а девальвация валюты позволяет уменьшить торговый дисбаланс, еще не была высказана или в лучшем случае считалась ересью. В то время еще не существовало общепризнанных или четко сформулированных представлений о том, как власти могут стабилизировать спрос, выпуск или уровень занятости.

В отличие от лиц, отвечавших за торговую политику, центральные банки были ограждены от превратностей внутренней политики и могли действовать независимо от нее. Барри Эйхенгрин, один из самых проникательных историков финансовой глобализации, попал в самую точку, отметив, что способность центральных банков обеспечивать свободное перемещение капитала и поддерживать фиксированный обменный курс в условиях экономических потрясений «зависела от пределов возможного политического нажима, имевшего целью заставить [их] преследовать иные цели, несовместимые с защитой золотой конвертируемости»<sup>17</sup>. Центральные банки ведущих держав — Великобритании, Франции и большинства других стран — фактически находились в частном владении и не имели иных публич-

17. См.: Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, 2nd ed. (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008), p. 29.

ных функций, помимо выпуска местной валюты. В США вообще не существовало публичных институтов, игравших роль центрального банка, до 1913 г., когда по Закону о федеральном резерве была создана Федеральная резервная система. Центральные банки разных стран действовали как члены одного клуба, имевшие больше общего друг с другом, чем со своими соотечественниками, не принадлежавшими к миру финансов<sup>18</sup>. Как выразился Эйхенгрин, золотой стандарт представлял собой «социально сконструированный институт»<sup>19</sup>.

Финансовая глобализация мировой экономики в десятилетия, предшествовавшие Первой мировой войне, являлась совершенно исключительным событием. Почти в каждой книге о глобализации цитируются слова крупнейшего экономиста XX века Джона Мейнарда Кейнса, в 1919 г. ностальгически вспоминавшего, как лондонский житель мог беспрепятственно вложить капитал в любой стране мира, насколько не рискуя лишиться плодов своих инвестиций<sup>20</sup>. В этот период транзакционные

18. Взаимоотношения между ведущими центральными банками межвоенного периода рассматриваются в книге: Liaquat Ahamed, *Lords of Finance: The Bankers Who Broke the World* (New York: Penguin, 2009).

19. Eichengreen, *Globalizing Capital*, chap. 2.

20. John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (London: Macmillan, 1919), p. 11; Джон Мейнард Кейнс, *Общая теория занятости, процента и денег. Избранное* (М.: Эксмо, 2007), с. 468.

издержки на мировых финансовых рынках достигли исторического минимума. Процентные ставки в Лондоне, Нью-Йорке и крупных финансовых центрах Европы повышались и снижались синхронно — словно весь мир стал единым рынком. Капитал свободно и в огромных количествах перемещался оттуда, где его имелось в избытке (в частности, в Великобритании), туда, где ощущалась его нехватка (в том числе в Новом Свете). В отличие от свободной торговли, случаев отказа от золотого стандарта и от свободного движения капитала не было вплоть до Первой мировой войны, несмотря на активные выступления против золотого стандарта в 1870-е и 1880-е гг. Финансовая глобализация не знала подобных триумфов вплоть до самого недавнего времени.

Надежность этого института подверглась серьезному испытанию в 1870-х гг., когда результатом нехватки золота, в соответствии с правилами золотого стандарта, стали жесткие условия кредитования и дефляция цен как в Европе, так и в США. Тяжелее всего пришлось фермерам, которых разоряли высокие процентные ставки при одновременном снижении цен. Многие выступали за возвращение к биметаллическому стандарту, который позволил бы властям обратить серебро в деньги и тем самым увеличить денежную массу. Этот бунт достиг своего апогея в США, где Уильям Дженнингс Брайан, трижды баллотировавшийся в президенты от демократов, на Национальном съезде Демократической партии в 1896 г. выступил

со знаменитой речью «Вам не распать человечество на золотом кресте»<sup>21</sup>. Но центральные банки не сдавались, и золотой стандарт устоял. Вероятно, в конечном счете его спасло открытие месторождений золота в Южной Африке, позволившее после 1886 г. увеличить поставки этого металла на рынки и покончить с ценовой дефляцией.

Как мы уже видели, финансовая глобализация среди ведущих экономических держав той эпохи была порождением общих представлений, разделявшихся сплоченной группой руководителей центральных банков, принимавшей все важные решения. В странах, находившихся на периферии глобальной экономики — в Латинской Америке, на Ближнем Востоке и в Азии, также правил бал ортодоксальный монетаристский подход, хотя далеко не все из этих стран в полной мере придерживались золотого стандарта. Более серьезной проблемой в финансовом мире являлся вопрос о том, как сделать

---

21. Эта речь завершалась такими словами: «Выступая от имени трудящихся масс нашей страны и мира, имея поддержку в лице коммерческих интересов, интересов рабочего класса и всех тружеников, мы отвечаем на их требование о золотом стандарте такими словами: „Вам не возложить на чело трудящихся этот терновый венец, вам не распать человечество на золотом кресте“». Под «ними» имелись в виду банкиры и другие заинтересованные круги северо-востока США. См.: [http://en.wikipedia.org/wiki/Cross\\_of\\_gold\\_speech](http://en.wikipedia.org/wiki/Cross_of_gold_speech).



так, чтобы суверенные территории (и заемщики, находящиеся под их юрисдикцией) выплачивали свои долги.

Вековая проблема неплатежей — проклятье международной финансовой системы. Потерявший терпение кредитор, которому задолжал его соотечественник, может обратиться в суд, наложить арест на активы заемщика и рассчитывать на то, что это решение будет выполнено местными властями. Однако в том случае, когда долг приходится взыскивать с заемщика из другой страны, кредитор почти не в состоянии ничего сделать. В мире не существует международного суда, который бы вершил правосудие, и международной полиции, проводящей в жизнь его приговоры. В конечном счете заемщика вынуждают к честности только угроза лишиться репутации и потенциальные издержки, связанные с более или менее продолжительным отлучением от международных кредитных рынков<sup>22</sup>. История показывает, что, несмотря на утрату репутации, неплатежеспособные должники в конце концов возвращаются на международные финансовые рын-

---

22. Эффективность репутации как средства обеспечить международную платежеспособность продолжает оставаться предметом дискуссий среди экономистов и политологов. Согласно некоторым недавним оценкам, репутация может быть весьма эффективным орудием: Michael Tomz, *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt across Three Centuries* (Princeton: Princeton University Press, 2007).

ки. Из этого вытекает несколько следствий. Во-первых, заемщик может объявить дефолт по своим международным обязательствам не только тогда, когда он *неспособен* платить, но и в тех случаях, когда он просто *не хочет* платить — что случается гораздо чаще. Во-вторых, предчувствуя это, разумный и предусмотрительный директор банка или держатель облигаций вряд ли будет активно заниматься международным кредитованием или же установит высокую цену на свои услуги. Альтернативным вариантом в случае безоглядного кредитования станут циклические кредитные бумы, заканчивающиеся кризисами неплатежей. Международный финансовый рынок не может процветать в отсутствие надежных механизмов, обеспечивающих выплату долга.

Как и в случае с торговыми договорами, большой подмогой для кредиторов служили канонерки и имперская мощь. Английский капиталист, вкладывавший капитал в индийские железные дороги, знал, что гарантией безопасности его инвестиций служит британское правление: «пока он получает свои гарантированные 5% с индийских доходов, — отмечал один британский чиновник, — его не интересует, что делают с одолженными у него средствами: выбрасывают их в Хугли или обращают их в кирпичи и известку»<sup>23</sup>. После того как

---

23. Цит. по: Gallagher and Robinson, «The Imperialism of Free Trade», pp. 4–5.

Османская империя в 1875 г. объявила дефолт по своим обязательствам главным образом перед британскими и французскими держателями облигаций, европейцы добились от безвольного султана права создать экстратерриториальное ведомство для сбора налогов в пределах империи. Это Управление османского государственного долга (начавшее работу в 1881 г.) превратилось в обширную бюрократическую организацию в рамках османского государства, главная задача которой заключалась в выплате зарубежных кредитов. Когда националистические волнения, охватившие в 1882 г. Египет, начали представлять угрозу для британских финансовых интересов, англичане оккупировали страну с целью «восстановить политическую стабильность» и обеспечить выплату внешнего долга. В тот момент в египетские облигации была вложена значительная часть состояния премьер-министра Уильяма Гладстона, и потому в данном случае связь между финансовой глобализацией и военной мощью носит особенно прозрачный характер<sup>24</sup>. В конце концов в Египте установилось прямое британское правление, хотя первоначально намерения англичан были намного более скромными.

Отнюдь не все было гладко с выплатой долгов у самих США — в течение XIX в. многие

24. David J. Mentiplay, «The British Invasion of Egypt, 1882», March 23, 2009, <http://www.e-ir.info/?p=615>.

штаты объявляли о своем банкротстве, — однако по иронии судьбы, в конце концов именно американцы стали грозой для неплатежеспособных должников в Западном полушарии. Теодор Рузвельт в 1904 г. ясно дал понять (в так называемом Дополнении Рузвельта к доктрине Монро), что Соединенные Штаты заставят страны Латинской Америки соблюдать свои международные долговые обязательства. Американцы продемонстрировали серьезность своих намерений, отправив в 1905 г. канонерки в Санто-Доминго и взяв в свои руки сбор таможенных пошлин в Доминиканской Республике после того, как та объявила дефолт по внешнему долгу. Этот шаг свидетельствовал о решимости Рузвельта защищать интересы зарубежных кредиторов и привел к взлету цен на облигации суверенных латиноамериканских государств<sup>25</sup>. Вопрос, на который ответили американские канонерки, заключался не в том, удастся ли вернуть сумму долга, а в том, кто это сделает — европейцы или американцы. Опередив европейцев, Рузвельт убедительно доказал, что Западное полушарие является американской сферой влияния.

Как и свободная торговля, золотой стандарт и финансовая глобализация стали возможны благодаря уникальному сочетанию внутрен-

25. Kris James Mitchener and Marc Weidenmier, «Empire, Public Goods, and the Roosevelt Corollary», *Journal of Economic History*, vol. 65, no. 3 (September 2005), pp. 658–92.

ней политики, систем убеждений и контроля, осуществляемого третьей стороной. После того как нарождавшаяся массовая политика вызвала ослабление этих сил, вместе с ними пошатнулась и международная финансовая система. Окончательный крах золотого стандарта в 1930-е гг. дает наглядное представление о хрупкости этого сочетания.

### Конец золотого стандарта

Первая мировая война была временем жесткого государственного контроля за валютными операциями, за которым последовала эпоха нестабильности в 1920-е гг. Все правительства, включая британское, во время войны приостановили обмен денег на золото и ввели ограничения, препятствовавшие свободному обмену отечественной валюты на зарубежную (валютный контроль). После завершения войны некоторые европейские страны (Германия, Австрия, Польша и Венгрия) в начале 1920-х гг. столкнулись с гиперинфляцией. Это было время финансовых бурь и потрясений, когда курсы валют могли совершать самые непредсказуемые скачки. Должностные лица считали неизбежным возвращение в течение 1920-х гг. к золотому стандарту с целью нормализовать мировую финансовую систему. Однако вставал вопрос о том, когда это сделать; кроме того, было неясно, следует ли восстанавливать паритет на до-

военном (1 фунт стерлингов = 4,87 доллара) или на более низком уровне. Для девальвации фунта имелись очевидные причины, задним числом выглядящие неопровержимыми: экономическая звезда Великобритании потускнела и прежний сильный фунт уже не отвечал сложившейся ситуации.

Несмотря на то что Уинстон Черчилль проявил себя крупным государственным деятелем во время Второй мировой войны, он слабо разбирался в экономике и не питал к ней особого интереса. К большому несчастью для Великобритании, именно он был назначен канцлером казначейства в 1924 г., накануне возвращения страны к золотому стандарту. Черчилль без стеснения признавался, что ему не хватает знаний для общения с подчиненными. Если бы они были «солдатами или генералами, я бы понимал, о чем они говорят, — шутил он. — А так они с тем же успехом могли бы говорить по-персидски»<sup>26</sup>.

За время войны цены в Британии выросли более чем втрое, и, несмотря на значительную послевоенную дефляцию (порядка 50%), они оставались более высокими, чем в США. Кроме того, Великобритания сильно задолжала Соединенным Штатам, которые к тому моменту стали хозяевами значительной доли мирового золотого запаса. Британское правительство было вынуждено сохранять высокие процент-

---

26. Цит. по: Ahamed, *Lords of Finance*, p. 231.

ные ставки, чтобы предотвратить бегство капитала, из-за чего страна страдала от высокой безработицы, не спускавшейся ниже отметки в 10%. Рыночная стоимость фунта на протяжении почти всего этого периода находилась значительно ниже довоенного уровня в 4,87 доллара. Многие экономисты во главе с Кейнсом указывали на то, что возврат к довоенному паритету будет катастрофой, поскольку британская экономика окажется обременена переоцененной валютой и, учитывая уровень британских цен, столкнется с серьезной проблемой конкурентоспособности. Это мнение разделяли британские промышленники и газетный магнат лорд Бивербрук.

Однако Черчилль прислушался не к ним, а к финансистам и руководству Банка Англии — о чем впоследствии немало сожалел. Совет директоров банка и его управляющий Монтегю Норман убедили Черчилля в том, что возвращение к золотому стандарту на иных условиях, нежели довоенный паритет, обесмыслит все это мероприятие. Они утверждали, что доверие к золотому стандарту основывается на неизменности паритетов: если изменить их хотя бы раз, то рынки будут считать, что они могут быть изменены снова. Речь шла не столько об экономике, сколько об этике. С точки зрения пуристов, восстановление прежнего паритета являлось «нравственной обязанностью британской нации по отношению ко всем тем, кто вложил свои активы в Британию, питая к ней доверие и не сомневаясь в ней

и в ее валюте»<sup>27</sup>. Если британская рабочая сила и промышленность окажутся неконкурентоспособными, просто придется потуже затянуть пояса на период дефляции цен и заработков. Не в первый и не в последний раз в истории банкиры предписывали другим горькое лекарство. В данном случае, как и во многих других, на их стороне было также то, что называлось тогда «здоровым подходом к экономике».

Несмотря на продолжавшуюся ценовую дефляцию, британская экономика так и не приспособилась к восстановлению прежнего паритета. Зарботки и цены оставались слишком высокими для того, чтобы Британия вновь стала конкурентоспособной и избавилась от торгового дисбаланса. Такие экспортно-ориентированные отрасли, как угольная, сталеплавильная, кораблестроительная и текстильная, пребывали в тяжелом кризисе, и безработица постепенно поднялась до уровня в 20%. Обычным делом стали рабочие волнения и забастовки. Несмотря на то что экономика страны переживала трудные времена, Банк Англии был вынужден сохранять высокие процентные ставки, чтобы предотвратить массовый отток золота — по сути, конкурируя с такими странами, как Франция, которая в 1926 г. вернулась к золотому стандарту на условиях более кон-

---

27. Ahamed, *op. cit.*, p. 220. Мой рассказ о событиях межвоенного периода в значительной степени основывается на увлекательной книге Ахамеда.

курентоспособного паритета. Позиция Соединенных Штатов, первоначально оказавших финансовую поддержку фунту стерлингов, также не слишком обнадеживала. Нью-Йоркский Федеральный резервный банк, подняв в начале 1928 г. базовую процентную ставку ради обуздания спекулятивной активности на Уолл-Стрит, поставил в еще более сложное положение такие страны с дефицитом платежного баланса, как Великобритания. Высокие процентные ставки в США вынуждали эти страны либо следовать примеру и тоже поднимать процентные ставки, либо терпеть дальнейший отток золота и капитала. Наконец, в сентябре 1931 г. Великобритания снова отказалась от золотого стандарта. После этого дни системы, лишившейся такого могучего оплота, были уже сочтены. В США золотой стандарт был отменен в 1933 г. Франклином Рузвельтом с целью наращивания денежной массы, а Франция и так называемые страны золотого блока пошли на такой же шаг в 1936 г.

Золотой стандарт и прежде не раз оказывался в мирное время под ударом — в первую очередь в период дефляции 1870-х гг., вызванной нехваткой золота. Что же было иным на этот раз? Во-первых, экономика, потом политика, а затем снова экономика.

Рассмотрим сначала первичные экономические факторы. Хрестоматийная модель золотого стандарта предполагает наличие индивидуалистических, децентрализованных рынков труда с гибкими уровнями заработной платы.

Если отечественная промышленность становится неконкурентоспособной в глобальном масштабе, то заработная плата и прочие издержки уменьшаются, позволяя ей сохранить свою долю на рынке. Кроме того, снижение стоимости рабочей силы препятствует росту безработицы. Разумеется, в реальности всегда наблюдались отступления от этих условий, но по мере возрастания организации труда и усиления профсоюзов они все менее соответствовали действительности. За два первых десятилетия XX в. существенно возросло членство в профсоюзах, и вместе с тем ширились рабочие волнения, кульминацией которых стала британская Всеобщая забастовка 1926 г. Способность профсоюзов не допускать снижения заработной платы означала, что устойчивое сокращение денежной массы вследствие оттока золота (или его угрозы), подобного тому, что наблюдалось в Великобритании, отныне сопровождалось устойчивым ростом безработицы. В полной мере все эти процессы не были осознаны до тех пор, пока Кейнс не издал в 1935–1936 гг. свою великую работу «Общая теория занятости, процента и денег», в которой объяснял, почему золотой стандарт неспособен нормально функционировать в современных экономиках.

Далее в игру вступала политика. Вне зависимости от того, что диктовали им инстинкты, руководители центральных банков и их политические покровители в 1930-е гг. понимали, что им уже не остаться в стороне от поли-



тических последствий экономического спада и высокой безработицы. Рабочие не только объединились в профсоюзы; отныне они также имели право голоса. В Великобритании за десятилетие после Первой мировой войны число избирателей возросло вчетверо<sup>28</sup>. Газеты и радио на глазах превращались в «средства массовой информации». Британские общенациональные ежедневные газеты к 1930-м гг. достигли совокупного тиража в 10 млн экземпляров<sup>29</sup>. Экономическая политика все сильнее демократизировалась. Приходилось считаться с растущим социалистическим движением. Все это означало, что в условиях выбора между невеселыми политическими последствиями массовой безработицы и отказом от золотого стандарта демократически избранное правительство в конце концов отдаст предпочтение второму варианту. Демократия была несовместима с абсолютным приоритетом золотого стандарта.

Политика порождала вторичные экономические процессы, которые стали последней каплей. Как только финансовые рынки усомнились в приверженности властей к поддержанию золотого паритета, они превратились в дестабилизирующую силу. Власти оказались беспо-

28. Laura Beers, «Education or Manipulation? Labour, Democracy, and the Popular Press in Interwar Britain», *Journal of British Studies*, 48 (January 2009), p. 129.

29. Ibid.

мощной жертвой спекулятивных атак. При малейшем признаке возможных потрясений инвесторы спешили продавать отечественную валюту, покупать иностранную валюту и выводить капитал из страны. В случае сохранения паритета они могли проделать обратные операции и оставались при своих деньгах. Однако в случае девальвации валюты они получали огромную прибыль, возвращая капитал в страну и скупая отечественную валюту по намного более низким ценам. При наличии фиксированных обменных курсов такое происходит сплошь и рядом; финансовым рынкам подобные операции не грозят никакими потерями. При продаже спекулянтами отечественной валюты ее реальная стоимость, разумеется, перестает соответствовать официальному курсу, и в итоге это ускоряет крах паритета. Ожидания инвесторов с легкостью становятся самоисполняющимися.

История Великобритании в межвоенный период демонстрирует, что негибкие валютные и финансовые правила (такие, как правила золотого стандарта) плохо сочетаются с современной экономикой и современным государством. Модель золотого стандарта как гладко функционирующей, саморегулирующейся системы глобальных финансов перестала быть убедительной перед лицом новых политических реалий, создаваемых демократией. Этот урок нам пришлось учить заново в 1990-е годы.

## Протекционизм в межвоенный период

Внутренняя политика в 1930-е гг. оказалась не менее мощной силой и на торговом фронте. Это десятилетие стало временем массового отказа от международного сотрудничества в торговле — всеобщего раздора, усугубившего Великую депрессию. Одними из главных зачинщиков этого процесса стали США, которые положили начало протекционистскому обвалу, установив в 1930 г. самые высокие таможенные тарифы в своей истории. Пресловутый тариф Смута-Хоули, ставший ответом на обрушение товарных цен и экономический спад, был призван защитить протекционистскими барьерами все отрасли, имевшие сколько-нибудь заметное влияние в Конгрессе. С тех пор это название стало синонимом депутатской продажности и деструктивного протекционизма. У европейских стран имелись аналогичные причины для возведения торговых барьеров, и действия американцев послужили для них как предлогом, так и сигналом к принятию ответных мер. Даже Великобритания последовала примеру, введя 10%-ный тариф на многие статьи импорта<sup>30</sup>. Особенно пагубным было распространение количественных ограничений (квот) на импорт, от которого затем отказались в пользу

---

30. Findlay and O'Rourke, *Power and Plenty*, p. 451.

более прозрачных таможенных пошлин. Гитлер, придя к власти в 1933 г., стал использовать торговую политику в стратегических целях, намереваясь максимально поживиться за счет соседей Германии в Юго-Восточной Европе<sup>31</sup>. Протекционистские тенденции охватили и такие развивающиеся регионы, как Индия и Латинская Америка; британский флот был слишком слаб и занят другими делами, чтобы обеспечивать свободу торговли на мировой периферии. С 1929 по 1937 гг. объемы мировой торговли сократились вдвое<sup>32</sup>.

Непосредственной причиной этого всеобщего протекционизма служила экономическая катастрофа, которую принято называть Великой депрессией. В условиях, когда фермеры разорялись, предприятия закрывались, а безработица достигла беспрецедентных масштабов, попытка защититься от импорта представляла собой естественный ответ, пусть в итоге он лишь усугубил положение всех стран, вместе взятых. Однако глубинные корни протекцио-

---

31. Классическое исследование по этой теме: Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1980, first published 1945).

32. Findlay and O'Rourke, *Power and Plenty*, Table 8.3. Как отмечают эти авторы (p. 467), некоторые факты говорят о том, что периферийные страны, прибегавшие к протекционистским мерам, быстрее оправались от Великой депрессии (или были не так сильно ею затронуты).

низма скрывались в изменившейся роли правительства в обществе. Политически влиятельное и активное общество — созданное совместными усилиями индустриализации, демократизации и Первой мировой войны — в бедственной ситуации требовало от правительства более серьезной экономической защиты. Власти еще не успели создать обширной системы социального обеспечения, которая бы смягчала международную конкуренцию и оберегала трудящихся от экономических потрясений. Страны, позже отказавшиеся от золотого стандарта (такие, как Франция и Швейцария) и потому имевшие меньше возможностей для стимулирования своей экономики, были особенно склонны к возведению высоких торговых барьеров<sup>33</sup>. Система убеждений и привычки международного сотрудничества, приносившие миру пользу в достаточно здоровых экономических условиях, рухнули под совместным воздействием изменившейся экономической ситуации и роста числа заинтересованных лиц, перед которыми было ответственно и подотчетно правительство.

Мировая экономика переросла классический «либеральный» экономический строй, однако заменить его на первых порах было нечем. Как отмечает гарвардский политолог Джеффри Фриден, «сторонники классического строя

33. См.: Barry Eichengreen and Doug Irwin, «The Protectionist Temptation: Lessons from the Great Depression for Today», VoXEU.org, March 17, 2009, <http://voxeu.org/index.php?q=node/3280>.

утверждали, что, признавая приоритет международных экономических связей, приходится отказываться от таких задач, как социальная реформа, национальное строительство и национальное самоутверждение». Едва их взгляды лишились популярности, как шлюзы прорвало. Коммунисты предпочли глобальной экономике социальную реформу и отгородились от мировых рынков. Фашисты избрали национальное строительство, вызвав волну экономического национализма в Европе и в развивающихся странах<sup>34</sup>.

Для того чтобы избежать подобных экономических и политических бедствий, при построении будущего международного экономического строя необходимо тщательнее соблюдать баланс между требованиями общества и международной экономики. Достижение этого компромисса, в свою очередь, невозможно без более глубокого понимания того, как свободная торговля порождает социальные трения.

34. Jeffrey Frieden, «Will Global Capitalism Fall Again?» Presentation for Bruegel's Essay and Lecture Series. Brussels, June 2006, [http://www.people.fas.harvard.edu/~jfrieden/Selected%20Articles/Misc\\_Works/GlobalCapFallAgainWebversion.pdf](http://www.people.fas.harvard.edu/~jfrieden/Selected%20Articles/Misc_Works/GlobalCapFallAgainWebversion.pdf).

### ГЛАВА 3

## Свободная торговля: «за» и «против»

СВОБОДНУЮ торговлю трудно назвать явлением естественным. Мы живем в условиях более-менее свободной торговли лишь тогда, когда по велению звезд заинтересованные в ней круги одерживают верх и на политическом, и на интеллектуальном поле. Но почему это так? Разве свободная торговля не выгодна всем нам — хотя бы в долгосрочной перспективе? Какие силы препятствуют распространению свободной торговли — узкий эгоизм, обскурантизм, политические неудачи или все эти факторы, вместе взятые?

Было бы слишком просто при любых обстоятельствах связывать свободную торговлю с экономическим и политическим прогрессом, а протекционизм — с отсталостью и упадком. Но, как мы видели в предыдущей главе, такой подход был бы ошибкой. В реальности защита свободной торговли — дело тонкое и потому сильно зависящее от контекста. При этом необходимо разбираться не только в экономике свободной торговли, но и в том, как она влияет на юридические и социальные нормы перераспределения.

### Торговля как технический прогресс

Начать разговор лучше всего с 1701 года, когда в Англии жил юрист и виг-лоялист Генри Мартин, в наши дни почти совершенно забытый. Сильно опережая свое время, он за три четверти века до Адама Смита и за век с лишним до Давида Рикардо выдвинул самый удачный из известных нам довод в пользу свободной торговли<sup>1</sup>.

Мартин полагал, что меркантилисты, господствовавшие в экономической мысли и политике, ничего не понимают в торговле. Согласно преобладавшим в ту эпоху представлениям, Великобритании не следовало импортировать ничего, кроме сырья, чтобы не подрывать позиций отечественных производителей. Ост-Индская компания, начав ввозить хлопчатобумажные ткани из Индии, столкнулась с сильным противодействием со стороны общества. Мартин же придерживался иной точки зрения. Он считал, что ввоз промышленных

---

1. См. обсуждение в: Andrea Maneschi, «The Tercentenary of Henry Martyn's Considerations Upon the East-India Trade», *Journal of the History of Economic Thought*, vol. 24, no. 2 (2002), pp. 233–49. История учения о свободной торговле превосходно изложена в: Douglas A. Irwin, *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade* (Princeton: Princeton University Press, 1996).

товаров из Индии не приносит британской нации ничего, кроме пользы.

Мартин хотел опровергнуть идеи меркантилистов, но имелась одна загвоздка. Помимо всего прочего, он был заинтересован в получении государственной должности. В конце концов его в 1715 г. назначили генеральным инспектором импорта и экспорта — эта должность, созданная по причине меркантилистской одержимости объемами торговли, обязывала Мартина к учету объемов того, что ввозилось в Великобританию и вывозилось из нее. Публичная пропаганда свободной торговли повредила бы его политическим амбициям, настолько сильны были в то время протекционистские настроения. Поэтому, написав в 1701 г. свой невинный на первый взгляд, но на самом деле подрывной трактат «Соображения относительно торговли с Ост-Индией», Мартин был вынужден издать его анонимно<sup>2</sup>. В этом замечательном памфлете Мартин предвосхитил многие аргументы, значительно позже найденные экономистами, выступающими за свободную торговлю. Что самое поразительное, он выдвинул «бесспорный аргумент» в пользу свободной торговли, сформулировав его так убедительно, как не всегда удается авторам современных учебников.

Аргументация Мартина основывалась на ана-

---

2. P.J. Thomas, *Mercantilism and the East India Trade* (London: P. S. King & Son, 1926), Appendix B.

логии между мировой торговлей и техническим прогрессом. Мартин приводит такие примеры, которые были понятны читателям его времени — скажем, лесопилку с приводом от водяного колеса. Такая лесопилка, пишет Мартин, позволяет двоим людям проделать работу, для которой иначе потребовалось бы тридцать человек. Если мы не станем строить лесопилку, то сможем обеспечить эти тридцать человек работой, но не будет ли это на 28 человек больше, чем реально необходимо, а следовательно, приведет к растрате национальных ресурсов? Или взять баржу на судоходной реке. Пятеро людей на барже смогут перевезти столько же груза, сколько перевезут по суше сто человек и сто лошадей. Отказавшись от речных перевозок, мы могли бы дать всем этим людям и лошадям работу, но опять же, не будет ли это растратой средств? Как полагал Мартин, его читатели сочли бы очевидной глупостью пренебрегать такими техническими инновациями, как лесопилка или баржа. Следуя той же логике, Мартин выдвигал решающий довод. Разве не станет такой же растратой наем рабочих в Англии, если ткань, которую они производят, можно купить в Индии, задействовав труд меньшего числа людей?<sup>3</sup>

---

3. Henry Martyn, *Considerations Upon the East-India Trade* (1701), p. 32, перепечатано в: John R. McCulloch, ed., *Early English Tracts on Commerce* (Cambridge: Cambridge University Press, 1954), pp. 541–95.



Можно производить ткань у себя дома, а можно получать ее в том же количестве из Индии, предлагая взамен какой-нибудь другой товар. Если производство последнего требует меньше рабочей силы, чем производство ткани, то можно считать, что страна получила более передовую технологию производства ткани, свалившуюся с неба. Нам же не приходится в голову лишать страну той выгоды, которую несут с собой лесопилки, баржи и прочие инновации, направленные на экономию труда. Разве не будет такой же глупостью отказываться от импорта промышленных товаров из Индии?

Эти аргументы в пользу свободной торговли улавливают самую суть того, для чего нужна торговля, и весьма убедительны в риторическом плане — в самом деле, кто станет всерьез выступать против технического прогресса? Правда, те студенты, которым я привожу доводы Мартина, тут же находят контрдоводы. Предполагается, что трудящиеся, потерявшие работу в отечественной текстильной отрасли, быстро найдут себе занятие в какой-либо другой сфере. Однако если этого не случится, то преимущества свободной торговли будут уже не столь очевидными. Впрочем, аналогия Мартина неуязвима для такого возражения — по крайней мере в первом приближении. Ведь технический прогресс тоже ликвидирует рабочие места и может привести к временной безработице. Но если вы выступаете за технический прогресс, то должны выступать и за свободную торговлю!

В аргументах Мартина имеется одно слабое место: даже демонстрируя, почему торговля выгодна Англии, он никак не объясняет, почему она должна быть выгодна и для Индии. С какой стати Индия станет отправлять в Англию ткани в обмен на британские промышленные товары, если для производства индийских тканей требуется больше рабочей силы, а сами они стоят в Индии дороже, чем то, что она покупает взамен? Эта дыра в аргументации была закрыта лишь после того, как Давид Рикардо в 1817 г. убедительно сформулировал принцип сравнительных преимуществ, приведя свой знаменитый пример о торговле тканью и вином между Англией и Португалией. Маловероятно, чтобы индийские производители работали в тех же условиях, которые преобладали в Англии. Если для производства тканей в Индии требуется меньше рабочей силы, чем для производства тех товаров, на которых специализируются английские производители, то ткани будут стоить в Индии меньше, чем эти английские товары. В результате обе страны станут покупать те товары, которые имеют низкую цену на внешнем рынке и высокую — на внутреннем, и тем самым смогут сэкономить на рабочей силе точно так, как предлагал Мартин. Торговля — не игра с нулевой суммой; она выгодна всем сторонам.

Важно, что торговля окажется взаимовыгодной даже в том случае, если производительность труда и в той, и в другой отрасли будет в Индии ниже (а трудовые издержки — соот-

ветственно, выше), чем в Англии. Достаточно лишь того, чтобы производство тканей было для Индии менее затратным, чем производство других товаров. Сравнительные преимущества создаются различиями в относительных издержках между странами, а не различиями в абсолютных издержках.

Это — сильный аргумент, который критикам свободной торговли не всегда удастся до конца переварить, прежде чем выдвигать возражения. Как однажды выразился Пол Самуэльсон, отвечая математику, не выказывавшему большого уважения к общественным наукам, это, вероятно, единственный истинный и в то же время нетривиальный постулат в экономике. «Нет смысла убеждать математика в том, что он логически безошибочен, — сказал Самуэльсон. — Свидетельством его нетривиальности служат тысячи влиятельных и умных людей, неспособных понять это учение или поверить в него после того, как его им разъяснят»<sup>4</sup>. Разумные рассуждения о торговле нередко подменяются ошибочными заявлениями. Апокрифы приписывают Аврааму Линкольну следующие слова:

---

4. Paul A. Samuelson, «The Way of an Economist», in P. A. Samuelson, ed., *International Economic Relations: Proceedings of the Third Congress of the International Economic Association* (London: Macmillan, 1969), pp. 1–11, цит. по: [http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/cadv\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/cadv_e.htm). Математик, о котором идет речь — Станислав Улам.

Я слабо разбираюсь в тарифах, но я знаю, что когда мы покупаем промышленные товары за границей, товары достаются нам, а деньги — иностранцам. Когда же мы покупаем эти товары дома, то получаем их, не расставаясь с деньгами<sup>5</sup>.

Конечно же, речь идет именно о той ошибке меркантилистов, которую хотел исправить Мартин (а после него — Адам Смит, Давид Рикардо и Пол Самуэльсон). Реальная стоимость потребления товара равна стоимости труда и других редких ресурсов, которые нужно задействовать, чтобы получить его, а не тому количеству денег, которое требуется для совершения транзакции.

### Торговля и публичный скептицизм

Подобные ошибки порождают у экономистов нетерпимость к критике в адрес свободной торговли и высокомерие по отношению к попыткам чинить ей препятствия. Конечно, совсем несложно лишь фыркать в ответ на большинство возражений против свободной торговли, поскольку при ближайшем рассмо-

---

5. Frank W. Taussig, «Abraham Lincoln on the Tariff: A Myth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 28, no. 4 (August 1914), pp. 814–20.

трени они оказываются лишенными смысла. Однако среди широкой публики скептическое отношение к свободной торговле слишком распространено для того, чтобы от него можно было так просто отмахнуться. Опрос за опросом свидетельствуют о том, что явное большинство людей поддерживает ограничения на импорт с целью «защиты» рабочих мест и отечественной экономики. И США едва ли чем-то выделяются в этом отношении. Например, в ходе глобального опроса, проведенного в конце 1990-х гг., выяснилось, что сторонники торгового протекционизма находятся в подавляющем большинстве: почти 70% респондентов по всему свету высказалось за меры по ограничению импорта<sup>6</sup>.

В рамках каждой отдельной страны склонность к поддержке протекционизма снижается по мере роста уровня образования. И все же во многих странах свободную торговлю едва ли можно назвать популярной даже среди образованных слоев. Например, в США среди индивидов, принадлежащих к наиболее образованной трети жителей страны, антиторговые настроения преобладают в соотношении 2:1<sup>7</sup>.

Естественно, поддерживать протекционизм склонны в первую очередь те, кому торговая экспансия угрожает потерей части дохода. Од-

нако чисто экономические мотивы, играя известную роль, все же лишь частично ответственны за массовую оппозицию свободной торговле. Люди с сильно развитым чувством патриотизма и привязанности к своему району, региону или стране также не выражают любви к международной торговле, независимо от типа их работы и уровня образования. Женщины систематически выражают меньше симпатии к свободной торговле, чем мужчины, даже если имеют такой же экономический статус и такую же работу. Свою роль играют также ценности, идентичности и привязанности<sup>8</sup>. Было бы слишком просто объяснять антиторговые взгляды чистым эгоизмом или откровенным невежеством.

Возможно ли, что простые люди интуитивно лучше понимают все осложнения, связанные со свободной торговлей, чем обычно считается? По сути, при всей убедительности и изяществе аргумента, выдвигавшегося Генри Мартином, Давидом Рикардо и другими, им одним дело не ограничивается. В противном случае всякого специалиста по экономике торговли ожидала бы очень скучная жизнь. Однако, уверяю вас, пусть профессионально заниматься международной экономикой и не так увлекательно, как быть Миком Джаггером, но эта работа

6. World Values Survey online database (<http://www.worldvaluessurvey.org/>).

7. В этом можно убедиться, изучая сравнительные таблицы из базы данных *World Values Survey* (ibid.).

8. Anna Maria Mayda and Dani Rodrik, «Why Are Some Individuals (and Countries) More Protectionist Than Others?» *European Economic Review*, 49 (August 2005), pp. 1393–1430.

отнюдь не сводится к ежедневному подтверждению тех благ, которые мы получаем благодаря сравнительным преимуществам. Каждый искушенный исследователь торговли понимает, что она несет с собой много сюрпризов и неожиданностей. Необходимо выполнить целый ряд условий, прежде чем можно будет с большей или меньшей уверенностью говорить о том, что свободная торговля повысит общее благосостояние населения. Иногда бывает так, что чем меньше торговли, тем лучше. Аналогия с техническим прогрессом может быть ошибочной, и эти ошибки помогают разобраться в причинах такого расхождения во мнениях между экономистами и простыми людьми, проявляющегося во время публичных дискуссий.

### За свободную торговлю, но с оговорками

Напомним основную идею Мартина: импорт позволяет сэкономить на использовании ресурсов. Импортировать товары имеет смысл в том случае, когда для производства экспортных товаров, которыми оплачивается импорт, нужно меньше труда, чем для производства импортируемых товаров. Но как нам на практике учесть затраты на рабочую силу, связанные с производством различных товаров — так же, как и прочие затраты: на капитал, квалифицированных специалистов, землю, и т. д.? Что

можно использовать в качестве подходящего мерила?

Такие основоположники экономической науки, как Генри Мартин или Адам Смит, подходили к делу слишком небрежно, полагая, что достаточно выяснить реальные производственные издержки или число людей, занятых на производстве. Те издержки, которые мы несем в качестве индивидуальных потребителей или производителей, не всегда являются значимыми издержками с точки зрения страны в целом<sup>9</sup>.

Реальные затраты общества на оплату труда и прочие ресурсы, задействованные в данной сфере производства, могут быть больше или меньше тех издержек, которые непосредственно несет наниматель и оплачивает потребитель. Давайте назовем первые издержки «социальными», а вторые — «частными». Например, социальные издержки превышают частные в том случае, когда производство оказывает вредное воздействие на окружающую среду. Противоположная ситуация наблюдается тогда, когда производство порождает полезные знания или создает в экономике другие эффекты

---

9. Так что Адам Смит был не прав, когда выступал в защиту свободной торговли со своим знаменитым: «То, что представляется разумным в образе действий любой частной семьи, вряд ли может оказаться неразумным для всего королевства» (Smith, *The Wealth of Nations*, Bk. IV, chap. 2; Смит, *Богатство народов*, кн. IV, гл. 2)

технического перелива. Речь идет о типичных примерах того, что экономисты называют «отрицательными» и «положительными экстерналиями», вбивающими клин между частной и социальной выгодой.

Различие между ними наблюдается и в тех случаях, когда общество ценит равенство и другие социальные факторы. Если мы неравнодушны к судьбе людей, находящихся на нижних ступенях лестницы доходов (но неспособны обеспечить непосредственный прирост их доходов), то социальные издержки найма бедных или людей, оказавшихся в неблагоприятном положении по каким-то другим причинам, будут ниже, чем частные издержки. Еще раз вспомним ситуацию, сложившуюся в США перед Гражданской войной. Вполне очевидно, что те издержки, которые рабовладельцы-южане несли в своем экспортном плантационном хозяйстве, совершенно не соответствовали чудовищным социальным издержкам рабства как социального и политического режима.

Как выражаются экономисты, ресурсы, задействованные в международном обмене, должны оцениваться по их реальным социальным издержкам, а не по текущим рыночным ценам. Две эти схемы учета совпадают лишь тогда, когда все социальные издержки интернализуются рынками, проблемы распределения несущественны, а прочие социальные и политические цели не играют роли. Те студенты, которых волнует, что Мартин забыл о безра-

ботице, в известном смысле правы. Существует огромное количество ситуаций, отнюдь не сводящихся к проблеме временной безработицы, в которых свободная торговля покажется не слишком привлекательной, если мы верно оценим все ее последствия.

Более того, Мартин ошибался, считая, что никто никогда не станет чинить препятствий новой технике. Порой мы блокируем отдельные направления научного и технического прогресса — например, определенные эксперименты на людях и клонирование людей, — если те вступают в конфликт с некими глубоко укоренившимися ценностями. Такие сферы, как ядерные технологии и геновая инженерия, в большинстве стран находятся под строгим контролем. Новые лекарства проходят жесткий и продолжительный процесс одобрения, прежде чем становятся доступными для потребителей. Генетически модифицированные культуры — если они вообще разрешены — должны выращиваться с соблюдением многочисленных правил. Многие зрелые отрасли, такие как автомобилестроение, энергетика или телекоммуникации, тоже тщательно контролируются по соображениям здоровья, безопасности и охраны окружающей среды, либо в целях гарантии их всеобщей доступности. Например, важной силой, стоящей за техническими новшествами в автомобильной отрасли, являются юридические требования, связанные с чистотой выхлопа, а также с ремнями и подушками безопасности.



С другой стороны, мы субсидируем многие виды научных исследований и опытно-конструкторских работ, потому что считаем, что они создают положительные эффекты перелива в экономике в целом. Власти поощряют инновации, выдавая временные монополии в виде патентов. Они финансируют университеты и исследовательские центры, а также сознательно влияют на направление технического прогресса, например, продвигая «зеленые» технологии за счет других сфер исследований. Технологию едва ли можно назвать вещью общедоступной<sup>10</sup>.

В конечном счете аналогия, которой пользуются Генри Мартин и его интеллектуальные наследники, весьма полезна: свободная торговля действительно похожа на технический прогресс. Но не позволяйте риторике водить вас за нос. Тот факт, что мы так активно вмешиваемся

---

10. Решения, контролирующие распространение новых технологий, могут, подобно торговой политике, оказывать серьезное экономическое влияние на отдельные группы. Например, когда в октябре 2009 г. Управление США по контролю за продовольствием и лекарственными средствами вынесло отрицательный вердикт в отношении средства, предназначавшегося для лечения остеопороза у женщин во время постменопаузы, акции компании-производителя упали более чем на 2%. См.: Andrew Pollack, «F.D.A. Says No, for Now, to an Amgen Bone Drug», *New York Times*, October 19, 2009; [http://www.nytimes.com/2009/10/20/business/20amgen.html?\\_r=1&ref=business](http://www.nytimes.com/2009/10/20/business/20amgen.html?_r=1&ref=business).

ся в процесс технических изменений, должен нас чему-то учить. Если экономическая наука сводится исключительно к вопросу о максимизации выгоды, то ее с тем же успехом можно было бы назвать деловым администрированием. Но это — общественная дисциплина, а общество знает и другие формы калькуляции издержек, помимо рыночных цен.

Но что именно это означает применительно к торговой политике? Какими правилами нам пользоваться и как уберечься от сползания к необузданному протекционизму — от превращения в современных луддитов, берущих пример с Нэда Лудда и его сторонников, во время промышленной революции сопротивлявшихся распространению новой текстильной техники и разрушавших механические станки? Чтобы ответить на эти вопросы, нужно чуть внимательнее изучить социальные последствия торговли.

### Торговля и перераспределение дохода

Студенты колледжей узнают о благах торговли не от Мартина, Адама Смита и даже Рикардо, а из диаграммы, которую можно найти в любом базовом учебнике экономики. Профессор рисует пару кривых спроса и предложения, показывает, какими будут рыночные цены при наличии таможенных тарифов и при их отсутствии, а затем ставит вопрос: как вычислить выигрыш

экономики, связанный с ликвидацией тарифов? Он аккуратно подписывает области, отображающие выигрыш и потери различных слоев общества: область А соответствует потерям конкурирующих отечественных производителей, область В — выгодам отечественных потребителей, область С — сокращению тарифных поступлений в казну. А «чистая» выгода для экономики? Профессор соответствующим образом складывает и вычитает эти области — и готово! Остаются два треугольника, означающие либо выгоду, приносимую торговлей — либо, наоборот, чистые потери, вызванные тарифами. Нам наглядно и весьма убедительно демонстрируют, почему тарифы — это плохо, и как много мы выиграем, если откажемся от них.

Должен признаться, что тоже проделываю эти манипуляции с определенным удовольствием, испытывая чистую радость приобщения непосвященных к тайне. При этом нет смысла сбивать студентов с толку, отмечая, что кривые спроса и предложения, с помощью которых вычисляется «чистая» выгода, не обязательно соответствуют действительности. Графики спроса и предложения изображают, соответственно, «готовность платить» и «предельные издержки» отдельных потребителей и производителей на данном конкретном рынке. В тех случаях, когда частные и общественные оценки не совпадают друг с другом, ни те, ни другие не смогут дать нам четкого представления о том, сколько общество готово платить или какие оно несет издержки. Однако и без этого осложне-

ния сразу же обращают на себя внимание два важных момента.

Во-первых, обратной стороной выгоды торговли является перераспределение доходов. Если торговля приводит к тому, что одни сферы деятельности сокращаются, а другие расширяются — как оно и должно быть, если мы хотим в полной мере воспользоваться всеми выгодами от торговли, — то те группы, чье экономическое благосостояние связано с сужающимися секторами, неизбежно пострадают. И эти потери не будут временными. Если я обладаю навыками, необходимыми для пошива одежды, то никогда уже не смогу зарабатывать столько, как прежде, даже если сумею избежать безработицы и найти занятие в каком-либо другом секторе. По оценкам, подобное сокращение доходов составляет в США от 8 до 25% от величины заработка до потери прежней работы<sup>11</sup>. К этим убыткам прибавляются издержки, вызванные временной безработицей или временным снижением дохода ниже его долгосрочного уровня.

Этим обусловлено распространенное недоразумение, встречающееся в публичных дискуссиях о торговле. Сторонники свободной торговли нередко готовы допустить, что отдельные люди в краткосрочном плане могут понести потери, но все равно утверждают, что в долгосрочном

---

11. Lori G. Kletzer, «Job Displacement», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, no. 1 (Winter 1998), pp. 115–36.

плане все (или как минимум большинство людей) окажутся в выигрыше. На самом же деле экономическая теория не дает никаких гарантий подобного исхода, скорее утверждая обратное. Знаменитый вывод, сделанный Вольфгангом Столпером и Полом Самуэльсоном, гласит, что свободная торговля обязательно приведет к долгосрочному сокращению доходов для тех или иных групп<sup>12</sup>. В такой богатой стране, как США, ими с наибольшей вероятностью окажутся неквалифицированные трудящиеся, не закончившие среднюю школу<sup>13</sup>. В результате сама идея «выгоды от торговли» становится спорной, поскольку не совсем понятно, пошла ли торговля на пользу стране, если одни люди оказались в выигрыше, а другие — в проигрыше.

Более того, эти долгосрочные эффекты перераспределения присущи не только вышеиз-

---

12. Wolfgang F. Stolper and Paul A. Samuelson, «Protection and Real Wages», *Review of Economic Studies*, 9 (1941), pp. 58–73. Эта теорема основана на ряде допущений, как очень, так и не очень строгих, но ее ключевой интуитивный итог звучит весьма убедительно.

13. Другая обычная ошибка — предположение, что даже если некоторые люди проиграют из-за торговли, большинство от нее все же окажется в выигрыше. См.: Robert Driskill, «Deconstructing the Argument for Free Trade», Unpublished paper, February 2007. Интересно, что автор в качестве иллюстрации приводит очерк из *New York Times*, в котором эта точка зрения (ошибочно) приписывается мне!

ложенной примитивной схеме из учебников. Инструментарий экономиста включает множество сложных моделей торговли, большинство из которых предсказывают острый конфликт, связанный с перераспределением доходов<sup>14</sup>. Все эти подходы основываются на общем интуитивном выводе: поскольку реструктуризация экономики обеспечивает повышение эффективности, а отрасли, обладающие сравнительными преимуществами, будут расширяться на фоне сокращения других секторов, то неизбежным побочным следствием выгоды от торговли нередко является перераспределение дохо-

---

14. Те модели, которые отрицают конфликт относительно перераспределения доходов, обычно исходят из весьма специфических допущений. Например, торговля может основываться на экономии за счет масштаба, принося прибыль всем без исключения, но это возможно лишь тогда, когда торгующие страны обладают значительным сходством в плане совокупности факторов производства и технических возможностей. Этот сценарий может быть применен к двум богатым странам, но он теряет силу в случае торговли между развитыми и развивающимися странами. Точно так же торговля не обязательно повлечет за собой конфликты, связанные с перераспределением доходов, если импортируемые товары являются «неконкурентными» — то есть не производятся внутри страны. Однако в большинстве случаев соответствующая отечественная отрасль не существует из-за того, что ее еще раньше уничтожила конкуренция со стороны импортных товаров.

дов. Энтузиасты, утверждающие, что торговля приносит огромные блага, сопровождаемые лишь скромными эффектами перераспределения, либо не понимают реальных механизмов торговли, либо вынуждены прибегать к всевозможным логическим подтасовкам, чтобы их аргументы стали хотя бы частично убедительными. Реальность более проста: любишь кататься — люби и саночки возить.

Второе следствие, вытекающее из элементарной модели, не столь очевидно, и профессор вряд ли обратит на него ваше внимание. Однако самые вдумчивые студенты должны заметить, что выгода от торговли явно окажется не большой по сравнению с перераспределением доходов. Дело не только в том, что от отмены тарифов одни выиграют, а другие — проиграют. Помимо этого, масштабы перераспределения утопят «чистый» доход. Это является стандартным последствием политики свободной торговли в реальном мире.

Чтобы прояснить этот момент, я однажды попробовал оценить соотношение между перераспределением и выигрышем в эффективности, отталкиваясь от стандартных допущений, которые делают экономисты, обосновывая выгоду свободной торговли<sup>15</sup>. Полученная

15. Dani Rodrik, «The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last?» in S. Haggard and S. Webb (eds). *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment* (New York: Oxford University Press, 1994).

мной цифра была громадной — причем настолько громадной, что я несколько раз повторил свои вычисления, прежде чем убедился, что нигде не сделал ошибки. Например, в такой экономике, как США, где средний уровень тарифов не превышает 5%, масштабы перераспределения дохода между различными группами при переходе к абсолютно свободной торговле превысят 50 долларов на каждый доллар от выигрыша в эффективности!<sup>16</sup> Перечитайте последнее предложение еще раз, если вы читали его невнимательно: речь идет о перераспределении 50 долларов на каждый доллар совокупного выигрыша — все равно как если бы мы дали Адаму 51 доллар, отобрав 50 долларов у Дэвида.

Это соотношение между масштабами перераспределения и выигрышем в эффективности столь велико главным образом из-за низкого уровня тарифов в современной экономике. Если бы тарифы находились на уровне, допустим, в 40%, то данное соотношение составляло бы около 6<sup>17</sup>. Но даже и в этом случае Дэ-

16. Для вычисления этого соотношения, помимо уровня тарифов, нам нужно знать еще такие параметры, как эластичность спроса на импорт и доля импорта в ВВП. Для данного примера эти величины были мной приняты равными (с большим запасом) — 2 и 0,2 соответственно. См.: Ibid.

17. Формально это происходит по той причине, что снижение эффективности, вызванное ростом тарифов, пропорционально квадрату тарифа, в то вре-

виду пришлось бы уступить Адаму огромную сумму. Сомнительно, чтобы мы допустили такое колоссальное перераспределение средств в других политических сферах, не имея хотя бы каких-то гарантий того, что этот процесс будет отвечать нашим представлениям о справедливости.

Столкнувшись с подобной ситуацией, большинство из нас захочет копнуть глубже. Кто такие эти Дэвид и Адам, и что они сделали для того, чтобы добиться изменений? Кто из них богаче — Дэвид или Адам, и насколько богаче? Как предполагаемый шаг затронет их и их семьи? Имеет ли Дэвид доступ к системе социального обеспечения и другим государственным программам, которые могли бы компенсировать его потери? Ответ на эти вопросы в некоторых случаях упростит нам задачу. Если выяснится, что Дэвид богат, ленив и вообще не заслуживает снисхождения, а кроме того, несет полную ответственность за неудачные решения, вызвавшие потери, то нам будет легко смириться с изменениями. Но как быть в том случае, если Дэвида не в чем упрекнуть, зато Адам совершал поступки, которые многие сочли бы неэтичными?

Мы должны задавать себе эти вопросы всякий раз, когда речь заходит о масштабных изменениях в распределении, вызванных сво-

---

мя как эффекты перераспределения описываются линейной функцией.

бодной торговлей. Особое значение при этом имеют два момента. Не будет ли выгода от торговли слишком маленькой по сравнению с потенциальными потерями лиц с низкими доходами или прочих обделенных групп, имеющих лишь ограниченный доступ к системам социального обеспечения? И не повлечет ли за собой свободная торговля последствий, которые внутри страны станут нарушением общепризнанных норм или общественного договора, таких как использование детского труда, посягательства на права трудящихся или применение технологий, пагубных для окружающей среды? В том случае, если ответ в обоих случаях окажется утвердительным, законность свободной торговли, естественно, будет поставлена под сомнение. Соответственно отпадет и необходимость в публичных дебатах по вопросу о дальнейшем курсе, которые порой приводят к возрастанию, а не к сокращению государственного вмешательства в сфере торговли.

Эти соображения о том, как оценивать социальные изменения, влекущие за собой существенное перераспределение доходов, служат дополнительным ответом на вопрос, почему аналогия с техническим прогрессом не может стать неопровержимым аргументом в пользу свободной торговли. В случае появления новой технологии мы нередко полагаем, что она создана новаторами и фирмами, играющими по общепризнанным правилам. Если фирма *X* берет верх над фирмой *Y*, выбрасывая на рынок новый товар или используя новую технологию, то это



значит, что  $X$  потратила больше денег на НИОКР, применяет более удачную стратегию бизнеса или ей просто повезло, а не то, что  $Y$  следует иным, более затратным правилам. Это предположение только усиливает наше необъективно-благожелательное отношение к техническому прогрессу, так как мы можем даже вовсе перестать задаваться вопросом о том, что правила игры могут работать против проигрывающего.

Иначе обстоит дело со свободной торговлей. Зарубежные фирмы могут получить конкурентные преимущества не только в силу более высокой производительности или избытка (а следовательно, большей дешевизны) рабочей силы, но и благодаря тому, что не позволяют своим рабочим участвовать в коллективных переговорах с работодателями, подчиняются более низким стандартам здравоохранения и безопасности или субсидируются властями. Это — еще одна важная причина, объясняющая, почему институциональные различия между странами могут порождать противодействие и вызывать трения в международной торговле.

Второе различие состоит в том, что отрицательные последствия применения новой технологии затрагивают разные группы в разные моменты времени, вследствие чего мы можем с достаточным на то основанием предположить, что в долгосрочном плане в выигрыше окажутся если не все, то большинство. Свечной мастер теряет работу из-за появления электрических лампочек, а каретник — из-за появления автомобилей. Но каждый из них выигрывает от другой

инновации. Объедините эти и все прочие инновации, позвольте им накапливаться с течением времени — и вы можете рассчитывать на то, что в итоге всем станет только лучше. Напротив, торговля нередко снова и снова бьет по одним и тем же людям. Если вы не имеете никаких навыков, не получили образования и отличаетесь невысокой мобильностью, то международная торговля будет приносить вам неприятные сюрпризы в течение всей вашей жизни. В этом случае гораздо труднее утверждать, что в конце концов все уладится само собой.

Наконец, низкие торговые барьеры вводят в игру еще один фактор. Даже в тех случаях, когда технические новшества приводят к перераспределению доходов, этим дело не ограничивается. Техника служила источником экономического прогресса со времен промышленной революции, и нет никаких причин подозревать, что в будущем эта ситуация изменится. И напротив, снятие ограничений на торговлю приводит к убывающей отдаче по мере того, как торговля становится все более свободной, а эффекты перераспределения соответственно приобретают все более значительные масштабы. Согласно большинству недавних оценок, «общий» выигрыш США от глобального перехода к свободной торговле составит десятки доли процента от американского ВВП<sup>18</sup>. Несомненно, некото-

18. См.: Antoine Bouët, «The Expected Benefits from Trade Liberalization: Opening the Black Box of Global Trade Modeling», *Food Policy Review*, no. 8, International

рые экспортные отрасли выиграют значительно больше, но столь же крупными будут и потери других игроков. Чем более открыта экономика, тем более значительным является отношение масштабов перераспределения к приращению эффективности. Отношение политических и социальных выгод и издержек торговой либерализации при уровне тарифов в 5% окажется совершенно иным, чем при уровне в 50%. Вследствие самой природы экономики торговли последние несколько шагов к свободной торговле станут особенно трудными, потому что многие останутся без куска хлеба при незначительной общей выгоде. В случае технического прогресса ни о каком подобном самозатухании речь не идет.

Поэтому аналогия между экономикой и техническим прогрессом может служить лишь приглашением к разговору, но ни в коем случае не его финальной точкой. Пусть соображения справедливости и беспокойство в отношении честности процедур осложняют простую (упрощенную?) картину свободной экономики со всеми ее выгодами, но они помогают нам

---

Food Policy Research Institute, Washington, DC, 2008 (<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/rvo8.pdf>). По оценкам, приведенным в данном исследовании, общая выгода американской экономики от полного перехода мира к свободной торговле составит к 2015 г. 0,1% ВВП, причем основным источником этой выгоды станет либерализация торговли в других странах, а не торжество принципов свободной торговли в самих США.

понять, почему торговля так часто становится яблоком раздора. Соппротивление, с которым сталкивается свободная торговля, не связано исключительно с узким эгоизмом и невежеством — по крайней мере, не всегда.

Важно и то, что этот более широкий подход позволяет нам провести различие между чистым протекционизмом и законным, вполне обоснованным сопротивлением свободной торговле. Серьезная аргументация против свободной торговли должна опираться по крайней мере на один из двух вышеупомянутых моментов: незначительностью экономической выгоды, обеспечиваемой либерализацией торговли, по сравнению с «издержками» распределения, и наличием практик, нарушающих действующие в стране нормы и социальные договоренности. С перераспределением, которое обеспечивает значительную чистую выгоду и не покушается на общепризнанные методы ведения бизнеса, можно смириться; но перераспределение, которое не отвечает этим условиям, требует дополнительного контроля. Запомните эти принципы: они станут для нас строительным материалом при реформе глобальной экономической системы.

### О чем молчат экономисты

Предлагаю журналистам провести интересный эксперимент. Нужно позвонить по телефону какому-нибудь экономисту, представиться журналистом и спросить у собеседника, считает ли

он свободную торговлю со страной  $X$  или  $Y$  хорошей идеей. Можно сказать наверняка, что экономист тут же ответит: «Да, свободная торговля — это замечательно», — и, возможно, добавит: «А те, кто выступают против нее, либо не понимают принципа сравнительных преимуществ, либо представляют эгоистические интересы тех или иных кругов (например, профсоюзов)».

Пусть теперь наш журналист оденется во что-нибудь мягкое и потрепанное, как обычно одеваются аспиранты-экономисты, явится на семинар продвинутого уровня по теории международной торговли в любом из ведущих университетов страны и задаст преподавателю тот же самый вопрос: свободная торговля — это хорошо? Сомневаюсь, что на этот раз он получит такой же быстрый и лаконичный ответ. Скорее всего его вопрос поставит профессора в тупик. «Что значит „хорошо“? — может спросить он. — Для кого хорошо?» И добавит, если наш студент-журналист примет озадаченный вид: «Как мы увидим в ходе дальнейших занятий, свободная торговля в большинстве наших моделей оборачивается выигрышем для одних групп и проигрышем для других». И разъяснит, если этот ответ будет встречен разочарованной гримасой: «Но при определенных условиях и исходя из предположения, что мы сможем обложить налогом выигравших и компенсировать потери проигравшим, свободная торговля обладает *потенциалом* к повышению всеобщего благосостояния».

Начиная проявлять интерес к поднятой теме, профессор продолжит: «Обратите внимание на мои слова — „при определенных условиях“. Просьба перечислить эти условия может стать хорошим экзаменационным вопросом, поэтому прошу вас лучше запомнить то, что я сейчас скажу». Если только у вас нет заветной мечты стать дипломированным экономистом, сомнительно, чтобы все, изложенное далее, доставило вам какое-либо удовольствие (или, если на то пошло, стало для вас откровением). Однако я обязан полностью привести ответ профессора, и поэтому он будет напечатан мелким шрифтом. Вот как будет выглядеть список этих условий:

Либерализация импорта должна быть полной, распространяясь на все товары и всех торговых партнеров; в противном случае сокращение ограничений на импорт должно учитывать потенциально весьма сложную структуру отношений взаимозаменяемости и комплементарности товаров, на которые накладываются ограничения. (И потому преференциальные торговые соглашения с одним или несколькими торговыми партнерами едва ли будут удовлетворять данному условию). Не должно быть никаких микроэкономических рыночных изъянов, помимо данных торговых ограничений, а если они имеются, то их последствия должны быть не слишком неблагоприятными. Отечественная экономика должна быть «небольшой» в мировых масштабах, а если это не так, то либерализация должна производиться таким образом, чтобы

страна оказалась на верной стороне «оптимального тарифа». Должно соблюдаться такое условие, как достаточно полная занятость, а если оно не выполняется, то монетарные и фискальные власти должны иметь в своем распоряжении эффективные инструменты управления спросом. Перераспределительный эффект либерализации не должен негативно оцениваться обществом в целом, если только не существует компенсационных схем налогов и трансферов, не создающих избыточной нагрузки на экономику. Либерализация не должна иметь негативных последствий для фискального баланса; в том случае, если они все же наблюдаются, должны существовать альтернативные разумные способы возместить недополученные фискальные поступления. Либерализация должна быть политически устойчивой и пользующейся доверием, чтобы экономические агенты не боялись и не ожидали возврата к прежнему состоянию.

К концу этого списка вид у профессора будет весьма тщеславный — ведь он не только продемонстрировал студентам, насколько запутанными могут быть даже самые простые на первый взгляд экономические вопросы, но и показал, как экономическая наука может пролить на них свет (если это выражение применимо к экономическому жаргону!)

Наш журналист-аспирант мало что в этом поймет, но по крайней мере он получит ответ на свой вопрос. «Значит, в том случае, если эти условия соблюдаются, мы можем быть уверены в том, что либерализация торговли улучшит экономические показатели и приведет к по-

вышению темпов роста?» — спросит он с надеждой. «Ну нет! — ответит профессор. — Разве я говорил о росте? Эти условия обеспечивают лишь повышение *уровня* совокупного реального дохода. Говорить что-либо определенное в отношении темпов роста намного, намного сложнее». И, не сдерживая самодовольной улыбки, он может дать следующее объяснение:

Согласно нашей стандартной модели с экзогенными техническими изменениями и снижением отдачи от воспроизводимых факторов производства (т.е. неоклассической модели роста), торговые ограничения никак не сказываются на долгосрочных (стабильных) темпах роста выпуска. Эта ситуация сохраняет силу независимо от существования рыночных изъянов. Однако воздействие на темпы роста может наблюдаться во время перехода к стабильному состоянию. (Такие переходные эффекты могут быть как положительными, так и отрицательными в зависимости от того, как торговые ограничения влияют на долгосрочный уровень выпуска). В моделях эндогенного роста, поддерживаемого неубывающей отдачей воспроизводимых факторов производства, обучением в процессе работы или иными формами эндогенных технических изменений, предполагается, что устранение торговых ограничений повышает рост выпуска в масштабах всей мировой экономики. Однако отдельные группы стран, в зависимости от изначальной совокупности факторов производства и уровня технического развития, могут столкнуться со снижением темпов роста. Все определяется тем, как сравнительные пре-

имущества воздействуют на перераспределение ресурсов: будут ли они направляться в те секторы и виды деятельности, которые обеспечивают повышение темпов роста, или нет.

Заметив выражение лица студента, профессор может многообещающе добавить: «Думаю, вам стоит прийти ко мне на кафедру и поговорить обо всем этом подробнее».

Вам не обязательно читать то, что напечатано выше мелким шрифтом, но если вы придете к выводу о том, что ответ, услышанный на семинаре, будет сильно отличаться от ответа, полученного по телефону, то окажетесь совершенно правы. Прямое, безусловное заявление о бесспорных преимуществах свободной торговли превратилось в объяснение, обильно снабженное всевозможными «если» и «но». Тем не менее те знания, которыми профессор с готовностью и гордостью поделится со своими студентами, почему-то считаются слишком опасными для широкой публики. Те оговорки, которые мы бы услышали на семинаре, замалчиваются, чтобы не сбивать людей «с толку».

Это противоречие всегда приводило меня в недоумение. В своей исследовательской практике мне никогда — ну, почти никогда — не приходилось сталкиваться с цензурой или с запретом отступать от партийной линии. Ученые-экономисты получают премии за неортодоксальные идеи и новаторские подходы. Сюда входит и выявление различных типов провалов рынка и выдвижение новых аргументов в поль-

зу государственного вмешательства в экономику<sup>19</sup>. Однако, если только вы — не обладатель ученой степени по экономике, вам едва ли выпадет случай оценить это богатство и разнообразие. На публике экономисты будут заученно произносить все те же избитые славословия в адрес свободной торговли.

Экономисты в условиях такого несоответствия между тем, что они пишут, и тем, что им приходится проповедовать, прибегают к различным демагогическим аргументам. Вот достаточно полный список того, что вы можете услышать:

- На практике свободная торговля в долгосрочном плане приведет к росту благосо-

---

19. Например, упомянутая в первой главе статья о взаимодополнительности государств и рынков («Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?») была напечатана в ведущем журнале факультета экономики Чикагского университета — главного бастиона сторонников свободного рынка в экономической науке, когда-либо существовавшего в природе. Кроме того, моя статья, ставившая под сомнение распространенное убеждение в том, что либерализация торговли содействует экономическому росту во всем мире, была опубликована в издании Национального бюро экономических исследований — важнейшего форума экономистов-прикладников: Francisco Rodriguez and Dani Rodrik, «Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence» in Ben Bernanke and Kenneth S. Rogoff (eds). *Macroeconomics Annual 2000* (Cambridge, MA: MIT Press for NBER, 2001).



стояния большинства людей — точно так же, как и технический прогресс.

- Даже если торговля создает осложнения, то лучший способ справиться с ними — политические меры, а не торговые ограничения.
- Даже если некоторые люди понесут потери, мы сможем компенсировать им ущерб и в целом все равно окажемся в плюсе.
- Вопрос о свободе торговли выходит за рамки экономики: это моральный вопрос, связанный с правом людей самим выбирать, с кем им иметь дело.
- В мире и так слишком много противников торговли; наше дело — представлять другую сторону.
- Любые наши оговорки будут использованы протекционистами для достижения собственных целей.
- А кроме того, мелкие нюансы просто сбивают людей с толку.

Тем не менее ни один из этих аргументов даже близко не подходит к тому уровню строгости, которому отвечают стандартные теоремы торговли. Ни один из них не является сколько-нибудь убедительным.

Роберт Дрискилл, экономист из Университета Вандерbiltа, взял на себя труд опровергнуть эти заблуждения, написав захватывающую статью «Деконструкция аргументов в пользу свободной торговли». В ней приводится целая коллекция примеров того, как авторы извест-

ных учебников и популярных статей велеречиво рассуждают о пользе свободной торговли, пренебрегая серьезным анализом всех этических и философских проблем, связанных с такими заявлениями. Как сухо замечает Дрискилл, из этих работ следует, что экономисты каким-то образом «решили проблему знаний, полезных для общества в целом, даже если отдельные члены общества страдают от этого»<sup>20</sup>. «Экономисты отказались от критических размышлений на эту тему, — пишет он, — и потому выдвигают негодные аргументы, оправдывающие их консенсус». В большинстве трудов экономистов, посвященных выгодам торговли, мы не встретим «сбалансированного разбора фактов или критической оценки всех „за“ и „против“». Они больше похожи на «страстную речь в суде». Их цель — убедить, а не дать читателю информацию, на основе которой он сможет вынести взвешенный вердикт<sup>21</sup>. Как указывает Дрискилл, экономисты должны демонстрировать плюсы и минусы, а не выносить ценностные суждения, выдавая их за итог научных исследований.

Почему же экономисты утрачивают все свои аналитические навыки, когда речь заходит о торговой политике в реальном мире? В какой-то мере в этом виновата идея сравни-

20. Driskill, «Deconstructing the Argument for Free Trade», p. 6.

21. Ibid., p. 2.

тельных преимуществ — этот венец экономической науки. Отказаться от нее было бы слишком мучительно. Свою роль играет и то, что я назвал бы синдромом «варваров у ворот». Экономисты опасаются, что любые публично выражаемые ими сомнения в пользе свободной торговли будут взяты на вооружение «варварами», заинтересованными не в нюансированном подходе к проблеме, а в проталкивании своих дирижистских программ. Несомненно, отчасти вопрос упирается и в идеологию. Даже если многие экономисты и не считают себя консерваторами, их взгляды чаще разделяются энтузиастами свободного рынка, нежели сторонниками государственного вмешательства.

То единодушие, с которым экономисты выступают за свободную торговлю, не относится к другим сферам экономической политики. Экономисты говорят на разные голоса, когда на обсуждение выносятся такие важные направления внутренней политики, как здравоохранение, образование и налоги. Но в том, что касается глобализации, до самого недавнего времени нужно было очень сильно постараться, чтобы найти в каком-нибудь из ведущих университетов ученого, в своем ответе способного отойти от стереотипов. Пытаясь опубликовать свою статью в профессиональной экономической периодике, Дрискилл первоначально сталкивался с отказами. Редакторам казалась, что его аргументы не станут серьезным вкладом в экономическую литературу и исследования. Разумеется, они были правы. Все его

(и мои) доводы о неоднозначных последствиях свободной торговли хорошо известны в кругу профессиональных экономистов. Проблема в том, что экономисты охраняют их как государственные секреты и относятся к тем, кто готов делиться ими с непосвященными, как к вероотступникам.

Когда экономисты навязывают нам глобализацию, умалчивая о ее недостатках, они не только упускают возможность просветить общественность, но и лишаются ее доверия. В них начинают видеть адвокатов или наймитов «космополитических элит», заинтересованных лишь в том, чтобы беспрепятственно осуществлять свои международные операции. В этом не было бы особого вреда, если бы экономические исследования не могли предложить людям ничего существенного. В сочетании с хорошей дозой здравого смысла экономисты были бы способны подготовить нас к проблемам, которые принесла с собой глобализация. А экономический анализ, задействованный разумным образом, указал бы нам верный способ борьбы с ними. Попытки найти оптимальное соотношение между государством и рынками — в чем и заключается рецепт более удачной глобализации — не означают, что мы выбрасываем за борт традиционную экономическую науку. Наоборот, они требуют проявлять к ней больше внимания. Но нам нужна не экономика как свод элементарных правил, а экономика в ее «университетской» разновидности — экономика, признающая свою ограни-

ченность и свои недостатки и понимающая, что верный ответ зависит от контекста. Примечания мелким шрифтом — вот, что мы ждем от этой экономики. Надеюсь, читатель согласится со мной, что такая экономика возможна, и к концу этой книги станет лучше относиться если не к экономистам, то хотя бы к самой экономической науке.

## ГЛАВА 4 Бреттон-Вудс, ГАТТ и ВТО

### Торговля в политизированном мире

ТОРГОВАЯ политика представляет собой предмет политической борьбы, поскольку она оказывает серьезное влияние на распределение доходов внутри страны и порождает столкновения между ценностями и институтами в различных странах. Все это не имело бы большого значения, если бы торговую политику можно было изолировать от национальной политики и оставить в руках технократов, однако такое возможно лишь в фантазиях экономистов-рыночников. В реальном мире такого никогда не было, и мы едва ли столкнемся с чем-либо подобным в ближайшем будущем. Как мы видели, в эпоху меркантилизма торговая политика была неотделима от управления государством. Даже в XIX в., в пору расцвета экономического либерализма, политическая изоляция торговой политики носила ограниченный характер и протекционизм быстро вернул себе прежние позиции после падения сельскохозяйственных цен. Торговая политика еще

сильнее политизировалась в межвоенный период. Неспособность властей решить проблемы отечественного бизнеса, рабочих и фермеров в условиях открытой экономики стала одним из источников Великой депрессии.

По мере того как Вторая мировая война близилась к завершению, Джон Мейнард Кейнс и Гарри Декстер Уайт начали искать решение этой квадратуры круга. Как можно восстановить открытую глобальную экономику в мире, где главенствующую роль играет внутренняя политика? Англичанин Кейнс уже приобрел репутацию одного из виднейших экономистов своего поколения и проницательного критика современной политики и политиков. Уайт был известен как талантливый сотрудник американского министерства финансов; впоследствии выяснилось, что во время и после Второй мировой войны он передавал секретную информацию Советскому Союзу. Оба они поставили перед собой цель исправить ошибки межвоенного периода. В частности, Уайт, размышляя об экономическом господстве Америки, призывал освободить мировую экономику от избыточных ограничений и мер регулирования, введенных в межвоенный период и еще более усилившихся во время войны. Но оба этих выдающихся человека, будучи реалистами, понимали, что необходимо изменить правила международной торговли (а также международных финансов, которые станут темой следующей главы). Невозможно было больше (если это вообще когда-либо было возможно) предписывать эконо-

номическую открытость, а затем ожидать, что внутренняя политика тем или иным образом придет с ней в соответствие.

В 1933 г., в разгар Великой депрессии, Кейнс написал замечательную работу, в которой пересматривал свою прежнюю позицию по вопросу о свободной торговле и высказывался за некоторую дозу «национальной самодостаточности». Подобно большинству англичан, писал Кейнс, он испытывал едва ли не моральную привязанность к принципу свободной торговли. «Обычные отступления [от свободной торговли] представлялись мне возмутительной глупостью». Однако, вспоминая свои выступления 1920-х гг. в защиту свободной торговли, Кейнс уже не ощущал прежней уверенности. Его взгляды изменились, и отныне он разделял более скептическое отношение к торговле, выражавшееся в 1930-е гг. многими авторами. Безоговорочная приверженность свободной торговле была возможна лишь в таком мире, где во главе государства стоят узкие технократы, верящие в одну-единственную разновидность капитализма. Свободная торговля перестала быть практически осуществимой и даже желательной там, где различные страны экспериментировали с альтернативными учениями политической экономии<sup>1</sup>.

---

1. John Maynard Keynes, «National Self-Sufficiency», *The Yale Review*, vol. 22, no. 4 (June 1933), pp. 755–69. Именно в этой статье прозвучали следующие знаменитые слова: «Соответственно, я сочувствую тем, кто старается минимизировать, а не максимизиро-

Исторический опыт показывает, что в тех случаях, когда отечественные потребности входят в противоречие с требованиями глобальной экономики, первые в конце концов одерживают верх. Кейнс и Уайт понимали, что лучше смириться с этим и встраивать в систему предохранительные клапаны, чем игнорировать этот факт и нарываться на глобальный коллапс.

### Бреттон-Вудская модель

Разработанная ими модель получила известность как «Бреттон-Вудский режим» — по названию курортного городка в Нью-Гэмпшире, где Кейнс, Уайт и другие высокопоставленные чиновники из 44 стран мира собрались в июле 1944 г. на совещание с целью принять новые правила игры. Бреттон-Вудское соглашение представляет собой поразительный пример институционального конструирования. В течение примерно трех недель Кейнс и Уайт обеспечили мировую экономику новой экономической

---

вать экономическое взаимодействие между странами. Идеи, знания, наука, гостеприимство, путешествия — вот вещи, которые по своей природе должны быть международными. Но давайте пользоваться доморощенными товарами во всех случаях, когда это не выходит за пределы разумного и не создает серьезных неудобств, и главное — давайте сделаем выбор в пользу национальных финансовых систем».

философией и создали две новые международные организации: Международный валютный фонд и Всемирный банк. Соглашение, заключенное в Бреттон-Вудсе, определяло развитие мировой экономики на протяжении трех десятилетий после Второй мировой войны. После того как этот режим был демонтирован в 1970-х и 1980-х гг., название «Бреттон-Вудс» стало служить ностальгическим напоминанием о возможностях коллективного сотрудничества на глобальном уровне.

Ни Кейнс, ни Уайт не руководствовались чисто космополитическими соображениями; важную роль в их замыслах играли внутриполитические мотивы. Кейнс, осознавая экономический упадок Великобритании и ее зависимость от США, делал все возможное для того, чтобы защитить интересы своей страны в рамках этих ограничений. Уайт прикладывал усилия к тому, чтобы создать благоприятные условия для американской торговли и инвестиций, а также стремился укрепить влияние Америки в новых международных организациях. В какой-то момент Уайт единолично решил, сколько голосов получит каждая из ведущих держав (США, Великобритания, Советский Союз и Китай), и распорядился за одну ночь придумать экономические формулы, которые бы оправдывали такое решение<sup>2</sup>. Тем не менее Бреттон-

---

2. Raymond Mikesell, *The Bretton Woods Debates: A Memoir* (Princeton: Princeton Dept. of Economics, Interna-



Вудское соглашение выходило за рамки узких национальных интересов и позволило добиться намного большего, чем просто укрепление американской экономической гегемонии.

Новый режим держался на тонком компромиссе: с одной стороны, международная дисциплина и движение к либерализации торговли обеспечивали оживление мировой торговли, с другой стороны, правительства получали свободу маневра, позволявшую реагировать на внутренние социальные и экономические потребности<sup>3</sup>. Международная экономическая политика подчинялась решению внутриполитических задач (таких как всеобщая занятость, экономический рост, равенство, социальные гарантии и построение социального государства), а не наоборот. Целью этой системы являлась умеренная глобализация, но не гиперглобализация.

Самым заметным вкладом Америки в послевоенную международную экономическую систему являлся *мультилатерализм* — выработка правил посредством международных организаций, основанная на фундаментальном прин-

---

tional Finance Section, Essays in International Finance, no. 192, 1994).

3. Джон Рагги назвал этот компромисс «встроенным либерализмом». См.: John G. Ruggie, «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order», *International Organization*, vol. 36, no. 2 (Spring 1982), pp. 379–415. К идеям Рагги мы вернемся ниже.

ципе недискриминации. В частности, этот подход опирался на предпочтение, отдававшееся в Америке букве закона перед отношениями, устанавливаемыми по принципу *ad hoc*, на принципы регулирующего государства времен «Нового курса» и стремление Ф.Д. Рузвельта обуздать отечественных изоляционистов, привязав Америку и ее интересы к международным организациям<sup>4</sup>. Не менее важно и то, что продвигавшиеся Уайтом мультилатерализм и недискриминация должны были уничтожить льготный таможенный режим, установленный Великобританией для своих колоний и препятствовавший американской торговой экспансии. Нет ничего удивительного в том, что Кейнс противился отмене этого режима, но в конце концов США добились своего.

Мультилатерализм означал, что контроль за соблюдением правил и системы убеждений отныне воплощались через международные институты — Международный валютный фонд, Всемирный банк и Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), — а не посредством откровенной силовой политики или имперского правления. Это было очень важным новшеством. Несмотря на бесспорное влияние США, мультилатерализм наделял эти институты определенной степенью легитимности, которая не зависела от стоявшего за ними американско-

---

4. John G. Ruggie, «Multilateralism: The Anatomy of an Institution», *International Organization*, vol. 46, no. 3 (1992), pp. 561–98.

го влияния. Они так и не стали полностью автономными от США и других крупных экономических держав, но в то же время не являлись и простым продолжением этих держав. Они играли важную роль при выработке правил, контроле за их соблюдением и их легитимизации. Мультилатерализм давал небольшим и небогатым странам право голоса и беспрецедентным образом защищал их интересы. В итоге американцы, в отличие от британцев, создали институциональную инфраструктуру международной экономики, которая оказалась более долговечной, чем период их бесспорной гегемонии.

Институциональным воплощением мультилатерализма в торговле на протяжении 50 лет, прошедших после Бреттон-Вудской конференции, являлось ГАТТ. Оно создавалось как часть более масштабного института — Международной торговой организации (МТО). Предполагалось, что она должна была объединить в себе соглашение о стабилизации товарных цен, международное антитрестовское законодательство и справедливые стандарты условий труда, однако все эти планы разбились об стену внутренней американской политики. Конгресс боялся посягательств МТО на внутренние прерогативы государства. Несмотря на то что ГАТТ формально не считалось полноценной организацией наподобие МВФ или Всемирного банка, оно управлялось небольшим секретариатом в Женеве. Это позволило ему де-факто превратиться в мультилатеральный форум, контролирующий процесс глобальной торговой либерализации.

И ему удалось добиться оглушительных успехов! Несмотря на неспешный старт, за восемь раундов многосторонних торговых переговоров (с 1947 по 1995 гг.) удалось устранить значительную часть ограничений на импорт, введенных еще в 1930-е гг., и снизить тарифы с их высокого послевоенного уровня<sup>5</sup>. Благодаря принципу наибольшего благоприятствования это ослабление ограничений распространялось на все страны, присоединившиеся к ГАТТ, независимо от того, насколько активно они участвовали в переговорах. Внутренняя торговая политика, разумеется, по-прежнему служила источником разногласий, но она не играла заметной роли в национальной политике. Для наглядности обратимся к цифрам. Объем мировой торговли в 1948–1990 гг. возрастал в среднем почти на 7% в год, что значительно превышало темпы роста, наблюдавшиеся когда-либо прежде. Объемы выпуска и в богатых, и в бедных странах также возрастали доселе неизвестными темпами — что было и причиной, и следствием стремительного роста торговли. В смысле глубины и размаха экономического прогресса Бреттон-Вудский режим затмил все предыдущие периоды, включая эпоху золотого стандарта и эру свободной

---

5. Первые раунды этих переговоров не достигали размаха последующих раундов, продолжаясь менее чем по одному году. Для завершения Уругвайского раунда, в результате которого была создана ВТО, потребовалось восемь лет. См.: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact4\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm).

торговли в XIX веке. Это время можно по праву назвать золотым веком глобализации.

Одно лишь странно: в сущности, политика ГАТТ непосредственно не преследовала такой цели, как глобализация. Как мы уже видели, глобализация требует существенного сокращения трансакционных издержек в трансграничной торговле и финансах. Это происходило в некоторых сферах. Торговля большинством промышленных товаров между индустриальными странами в определенных важных пределах (об этом ниже) претерпела последовательную и серьезную либерализацию. Продолжали снижаться транспортные издержки. И все же политики демонстрировали явную нехватку целеустремленности при проведении либерализации в рамках Бреттон-Вудской системы. Мировая торговля в значительной степени была либо совершенно не затронута многосторонними соглашениями, либо защищена всевозможными исключениями из действующих соглашений. Целью являлась либерализация некоторых аспектов торговли, но вовсе не свободная торговля для всех.

Движителем глобализации служили экономический рост, равенство, безопасность и стабильность, за которыми стоял в том числе и Бреттон-Вудский компромисс. Экономический рост, опиравшийся на широкую основу, способствовал глобализации, потому что он помогал сгладить негативные последствия торговли в сфере распределения. Опасная зыбь становится менее заметной, когда приливная

волна экономических возможностей поднимает все лодки. Таким образом, национальная политика по большому счету насаждала глобализацию в качестве побочного продукта всеобщего экономического роста при весьма скромном вкладе возросшей открытости. Успех Бреттон-Вудской системы говорит о том, что наличие здоровых национальных экономик приводит к оживлению мировой экономики, даже несмотря на торговые ограничения<sup>6</sup>.

Перечислим те сферы, которые едва затронула либерализация. Переговоры, проводившиеся под эгидой ГАТТ, не касались сельского хозяйства, по-прежнему отягощенного тарифными и нетарифными барьерами — самыми вопиющими из которых были различные квоты на импорт, нацеленные на стабилизацию внутренних цен на уровне, намного превышавшем уровень цен в странах-экспортерах. Также избежало либерализации большинство услуг (страхование, банки, строительство, коммунальные услуги и т.д.). Вместо того чтобы оставлять производителей на произвол судь-

---

6. Собственно, послевоенная торговая экспансия едва поддавалась объяснению в рамках количественных исследований, не делавших серьезного акцента на собственно экономическом росте. Самого по себе снижения тарифов и транспортных издержек было явно недостаточно. См.: Andrew K. Rose, «Why Has Trade Grown Faster Than Income?» Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers no. 390, November 1990.

бы, власти быстро восстанавливали протекционистский режим в секторах промышленности, подвергшихся либерализации, но столкнувшихся с серьезной угрозой со стороны экспортеров, получивших конкурентные преимущества благодаря более низким издержкам либо более высокой производительности. Так, текстильная и швейная отрасли развитых стран с 1974 г. были защищены Соглашением по международной торговле текстилем (МФА) — системой установленных в двустороннем порядке квот на экспорт из развивающихся стран. В 1980-е гг. широкое распространение получила практика добровольного ограничения экспорта (ДОЭ) — соглашений, согласно которым японские (в большинстве своем) производители автомобилей, стали и некоторых других промышленных товаров брали обязательство не экспортировать свою продукцию в объемах, превышающих определенные квоты.

Между тем сами развивающиеся страны в принципе не были ничем ограничены в своей торговой политике. На переговорах под эгидой ГАТТ от них, как правило, не требовалось никаких тарифных «уступок», даже в тех случаях, когда они выигрывали от снижения тарифов в других странах, производившегося в соответствии с МФА. В их распоряжении имелись различные положения ГАТТ, позволявшие им вводить ограничения на импорт практически на постоянной основе.

Даже для промышленно развитых стран в правилах ГАТТ оставались дыры — достаточ-

но широкие для того, чтобы через них пролез слон. Любое предприятие, имевшее на содержании хорошую юридическую фирму, могло добиться защиты от конкурентов, ссылаясь на положения ГАТТ об антидемпинговых мерах и о гарантиях. Особенно чудовищным с точки зрения свободной торговли было антидемпинговое соглашение. Страна-импортер могла вводить пошлины всякий раз, как решала, что экспортер продает свои товары «по ценам ниже нормального уровня» и причиняет «ущерб» отечественной конкурирующей отрасли. Отечественные власти могли свободно манипулировать идеей о «ценах ниже нормального уровня». Более того, карательные тарифы могли устанавливаться даже в тех случаях, когда речь шла об обычной коммерческой практике — такой, как продажа по ценам ниже себестоимости в нижней точке делового цикла, или тогда, когда нарушитель не имел возможности монополизировать отечественный рынок. Вполне естественно, что эти правила широко эксплуатировались отечественными фирмами, чтобы обеспечить себе личную защиту от конкуренции.

Наконец, ГАТТ обладало смехотворными возможностями для контроля за соблюдением своих правил. Если какое-либо государство считало, что другое государство нарушает правила, оно могло подать жалобу в совет ГАТТ. В тех случаях, когда совет выносил решение в пользу истца и оно утверждалось членами ГАТТ, истец получал право на компенсацию. Загвоздка была

лишь в том, что для утверждения решений совета требовалось полное единогласие. Каждая страна, имеющая членство в ГАТТ, включая правительство, уличенное в нарушении правил, могло наложить вето на это решение. А если подсудимый входит в число присяжных, можно быть уверенным в том, что в большинстве случаев он уйдет от наказания.

Таким образом, правила ГАТТ не распространялись на многие важные секторы мировой торговли, сами по себе были нестрогими, а их выполнимость находилась под очень большим вопросом. По этим причинам ГАТТ оставляло желать много лучшего, и пришедшая ему на смену в 1995 г. Всемирная торговая организация выглядела намного более привлекательной с точки зрения свободной торговли. Однако объявлять режим ГАТТ ущербным в силу того, что он не обеспечивал достаточного уровня свободы в торговле, означало бы оценивать ГАТТ с неверной точки зрения. Пусть ГАТТ и не предназначалось для «минимизации экономического взаимодействия между нациями» — цели, которая в межвоенный период пользовалась известным сочувствием Кейнса, — но оно, несомненно, было устроено так, что оставляло каждой торгующей нации пространство для решения собственных социальных и экономических задач в условиях относительной свободы от внешних сдержек, оставаясь при этом в гибких рамках международного сотрудничества. В тех случаях, когда торговля угрожала внутренним соглашениям, связан-

ным с распределением, ей приходилось уступать. Джон Рагги, выдающийся исследователь Бреттон-Вудской эпохи, назвал этот механизм «компромиссом встроенного либерализма». «В отличие от экономического национализма 1930-х», писал Рагги, этот режим «отличался мультилатеральным характером; в отличие от либерализма времен золотого стандарта и свободной торговли, его мультилатерализм основывался на активной роли государства в экономической политике»<sup>7</sup>.

Значительное пространство для маневра, создаваемое этими правилами торговли, позволяло развитым странам строить свои собственные версии капитализма, основывавшиеся на различных подходах к корпоративному управлению, рынкам труда, налоговым режимам, отношениям между властью и бизнесом, а также соглашениям в сфере социального обеспечения. В результате возникали, как выразились политологи Питер Холл и Дэвид Соскис, те или иные «разновидности капитализма»<sup>8</sup>. И США, и Великобритания, и Франция, и Германия, и Швеция были рыночными экономиками, но институты, на которые опирались их рынки, существенно отличались друг от друга и носили ярко выраженные национальные чер-

7. Ruggie, «International Regimes», p. 393.

8. Peter A. Hall and David W. Soskice (eds). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Capitalism* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2001).



ты. В одной лишь континентальной Европе существовало по меньшей мере три разных типа капитализма: германская модель социальной рыночной экономики, скандинавское государство всеобщего благосостояния и французская система, основанная на «индикативном планировании» и широком регулировании. Япония также шла своим путем, построив сверхконкурентный экспортный сектор, существовавший наряду с сильно зарегулированной и протекционистской традиционной экономикой. Соединенные Штаты оставались ведущим образцом либеральной рыночной экономики, хотя американскому экономическому либерализму не хватало тех амбиций, которых он набрался в 1980-е гг.

В целом так же обстояло дело и в развивающихся странах, усилия которых были направлены на поощрение индустриализации и экономического роста. В отсутствие внешней дисциплины развивающиеся страны — как открытые миру, так и закрывшиеся от него — имели возможность проводить самую разную индустриальную политику с целью преобразования своих экономик и снижения зависимости от природных ресурсов и предметов потребления. Таким образом многие из их числа сумели обеспечить высокие темпы роста, сделав ставку на производство промышленных товаров.

Целью ГАТТ никогда не была максимизация свободной торговли. Этот институт создавался для достижения максимальных объемов торговли в условиях, когда разные страны имеют

возможность сами выбирать свой путь. В этом отношении ГАТТ удалось добиться больших успехов.

С этой перспективы мы получаем возможность по достоинству оценить ключевой момент Бреттон-Вудской системы: то, что пуристы все чаще называли «отступлениями» от принципов свободной торговли, в реальности представляло собой усилия по сохранению режима. Антидемпинговые меры, МГА и ДООЭ едва ли были совместимы с экономическим либерализмом — так же, как и многие другие аспекты ГАТТ. Полное исключение сельского хозяйства и сферы услуг из переговорного процесса, или еще более странный с точки зрения свободной торговли, но общепризнанный принцип, согласно которому снижение таможенных барьеров в какой-либо стране считалась «уступкой», сделанной торговым партнерам, были бессмысленными с точки зрения стандартного экономического учения. В реальности торговля становилась (и оставалась) свободной только тогда, когда она не представляла собой угрозы для ответственных институтов, предпочтений в сфере распределения и ценностей. Торговля промышленными товарами между развитыми странами, имевшими примерно одинаковый уровень доходов, в основном не поднимала вопросов по поводу справедливости распределения, рассматривавшихся нами выше. Иначе обстояло дело с другими видами торговли, такими как торговля сельскохозяйственной продукцией или торговля с развивающимися странами, потому что

они приводили к ожесточенному внутреннему противостоянию между различными группами. Они угрожали фермерам, производителям одежды, низкоквалифицированным трудящимся, испытывавшим резкое сокращение доходов. Поэтому такие виды торговли подвергались жестким ограничениям. В эпоху ГАТТ приоритетом неизменно пользовалась внутриполитическая повестка дня, следствием чего являлись и успехи ГАТТ, и бесконечные отступления от логики свободной торговли.

### Режим ВТО: курс на глубокую интеграцию

Создание в 1995 г. Всемирной торговой организации (ВТО) после почти восьми лет переговоров, кульминацией которых стал так называемый Уругвайский раунд (проводившийся еще под эгидой ГАТТ), привело к серьезному пересмотру прежних принципов. Наряду с начавшейся около 1990 г. финансовой глобализацией появление ВТО ознаменовало поворот к новой глобализации, отрицавшей Бреттон-Вудские приоритеты: к гиперглобализации. Отныне управление отечественной экономикой должно было подчиняться требованиям международной торговли и финансов, а не наоборот. Экономическая глобализация, международная интеграция рынков товаров и капитала (но не труда) превратились в самоцель, затмившую все внутренние повестки.

Эта смена приоритетов все сильнее отражалась в направлении политических дискуссий. Начиная с 1980-х гг. самым лучшим аргументом «за» или «против» какого-либо шага стало заявление о том, что «этого требует международная конкурентоспособность нашей страны». Глобализация превратилась в императив, однозначно диктовавший всем странам единую стратегию низких корпоративных налогов, жесткой фискальной политики, дерегулирования и ослабления профсоюзов<sup>9</sup>.

Что скрывалось за этим поворотом? Отчасти ГАТТ стало жертвой собственного успеха. Торгово-политические элиты и технократы приписывали послевоенное процветание многосторонней торговой либерализации. ВТО воплощала в себе их желание сделать «еще лучше» путем устранения многих препятствий и недостатков, обсуждавшихся в предыдущем разделе. Мультинациональные корпорации требовали принятия более обширных глобальных правил, которые бы упростили их международные операции. Развивающиеся страны стремились стать экспортными платформами и выражали все более сильную готовность подчиняться таким правилам с целью привлечения иностранных инвестиций.

С этими изменениями была связана важная

---

9. Этос этой эпохи прекрасно отражен в работе: Thomas L. Friedman's *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* (New York: Farrar, Straus & Giroux, 1999).

идеологическая трансформация. 1980-е гг. стали десятилетием рейгановской и тэтчеровской революций. В экономической политике сторонники свободного рынка были тогда на подъеме, породив то, что стало известно как Вашингтонский консенсус, рыночный фундаментализм или неолиберализм. Как бы ни называлась эта система представлений, она сочетала в себе чрезмерный оптимизм в отношении того, на что без посторонней помощи способны рынки, и крайней пессимизм в отношении способности властей действовать желательным для общества образом. Государство объявлялось не незаменимой опорой для рынков, а помехой для их функционирования, и потому его следовало максимально ограничивать. Эта новая точка зрения поднимала на щит упрощенную аргументацию в защиту свободной торговли — ту, которую профессора экономики скармливают журналистам, — в ущерб более осторожному подходу к этому вопросу. Любые препятствия, мешающие свободной торговле, считаются безобразием, подлежащим ликвидации; любые оговорки предаются анафеме.

Соответственно, в создании ВТО отражалось как значительное наращивание амбиций, связанных с экономической глобализацией, так и серьезный пересмотр соотношения между внутренней и международной ответственностью национальных государств. Уругвайский раунд торговых переговоров завершился принятием впечатляющего соглашения, охватывавшего намного более широкий круг вопросов,

чем любые прежние договоренности, заключенные под эгидой ГАТТ. Сельское хозяйство и некоторые услуги — две сферы, прежде не затрагивавшиеся переговорами о торговле, — были решительно объявлены подлежащими либерализации. В том, что касается услуг, от стран-участниц требовалось назвать те области, которые они желают либерализовать; степень либерализации различалась от страны к стране и была разной в различных секторах, таких как банковское дело и телекоммуникации. В сельском хозяйстве следовало упразднить квоты на импорт, заменив их тарифами и субсидиями. Отмене сельскохозяйственных квот, тарифов и субсидий отныне отводилась ведущая роль. Режим квот, предусматривавшийся МФА, регулировавшим торговлю текстилем и одеждой, также подлежал отмене в течение десятилетия. И хотя либерализация во всех этих сферах первоначально носила ограниченный характер, был преодолен важный рубеж.

Помимо этого, вводились новые правила в сфере патентов и копирайта, требовавшие от развивающихся стран привести свои законы в соответствие с законами в богатых странах. Положения, касающиеся охраны труда и здоровья, при их несоответствии с международными нормами подлежали проверке со стороны ВТО и могли быть объявлены незаконными в тех случаях, если не имели «научного обоснования» или применялись таким образом, который мог оказать хотя бы малейшее негативное воздействие на торговлю. Устанавливались более жест-

кие ограничения на государственные субсидии. Кроме того, запрещалось требовать от фирм использования местных компонентов или вводить ограничения на их импорт. Впервые в истории развивающимся странам — кроме самых бедных, для которых были сделаны исключения, — вменялось в обязанность подчиняться правилам, жестко ограничивавшим некоторые важные сферы индустриальной политики.

Возможно, самым ярким достижением Уругвайского раунда и наиболее характерной чертой ВТО стала новая процедура решения споров. Страны, недовольные вердиктом совета ВТО, получили возможность обратиться в апелляционный орган. Однако решение апелляционного органа, в чью бы пользу оно ни было вынесено, являлось окончательным, если только не отменялось по *единогласному* требованию членов организации. В эпоху ГАТТ уклониться от исполнения судебного вердикта в отношении торгового режима было сущим пустяком; теперь же это стало практически невозможным. Как показал последующий опыт, этот процесс был затяжным и уязвимым для тактики проволочек. Однако значение новой системы улаживания конфликтов нельзя недооценивать. Она поднимает мультилатерализм на новые высоты. Правоведы Сьюзен Эссерман и Роберт Хаус разделились так:

Ни в какой другой сфере механизм судебного решения международных конфликтов не был создан столь же решительно и быстро. Как и во

внутренних судах (но отнюдь не так, как принято в большинстве международных органов) вердикты, вынесенные ВТО при разборе диспутов, являются принудительными и обязывающими. Государствам — членам ВТО не остается ничего другого, как подчиняться им и смириться с последствиями решения, принятого ВТО<sup>10</sup>.

Страны, проигравшие дело, должны отказаться от политики, причиняющей ущерб истцу, или выплатить ему компенсацию. Это относится как к большим, могущественным странам, так и к маленьким. ВТО — единственный международный орган, которому удавалось заставить США изменить свою политику — в частности, в сфере налогов и сфере охраны окружающей среды.

Какими делами занимается ВТО? Пока торговая политика находилась в ведении ГАТТ, предметом рассмотрения являлись главным образом тарифы и квоты. После того как квоты были упразднены, а тарифы снижены, ВТО превратилась в инструмент для борьбы со всевозможными трансакционными издержками, препятствующими международной торговле, включая различия в национальных законах и стандартах. Под эгидой ВТО торговые диспуты начали затрагивать те внутренние сферы, которые

10. Susan Esserman and Robert Howse, «The WTO on Trial», *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 1 (January–February 2003), pp. 130–31.

прежде были защищены от внешнего давления. Отныне торговые партнеры вправе были требовать изменения налоговых систем, правил, связанных с безопасностью пищевых продуктов и с охраной окружающей среды, а также политики, направленной на поощрение производства.

Отличной иллюстрацией к усилению международной дисциплины в торговле служит одно из наиболее спорных дел, разбиравшихся в ВТО — введенный в Европе запрет на говядину, произведенную с использованием гормонов. Директива Европейского союза (ЕС), вступившая в силу в 1989 г. после нескольких лет активного нажима со стороны групп потребителей, фактически лишила США возможности экспортировать говядину в Европу. Соединенные Штаты в этой ситуации пытались заручиться поддержкой международных институтов, но никто не желал или не мог им помочь. Сперва США обратились к Всемирной организации здравоохранения животных, которая отказалась рассматривать вопрос о гормонах. Жалобы американцев, подававшиеся в ГАТТ это было еще до создания ВТО, — без труда блокировались европейцами. Комиссия Кодекс Алиментариус (совместный орган Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН и Всемирной организации здравоохранения) также оказалась неэффективной: в 1991 г. США проиграли голосование по вопросу о принятии глобального стандарта безопасности четырех гормонов, применявшихся при производ-

стве говядины. Все изменилось с заключением Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС) в рамках ВТО. Наконец-то появились глобальные правила и международный форум, обладавшие достаточным приоритетом по отношению к внутренним законам. В 1998 г. Апелляционный орган ВТО вынес одно из своих самых известных решений, постановив, что введенный Европейским союзом запрет на говядину, произведенную с использованием гормонов, нарушает международные правила, поскольку не основывается на адекватной научной оценке рисков<sup>11</sup>. Это решение сразу же привело к серьезным политическим последствиям. Оно остается *cause célèbre* у противников ВТО, усматривающих в ее действиях явное отсутствие симпатии к осторожности Европейского союза в вопросах продовольственной безопасности. К настоящему моменту Евросоюз так и не подчинился вердикту ВТО, рискуя столкнуться с ответными мерами со стороны США.

Можно привести еще много примеров деятельности ВТО. При разборе одной из самых первых жалоб, поданных в ВТО, американские

---

11. История противостояния США и Европы по вопросу о торговле говядиной, произведенной с использованием гормонов, излагается в: Charan Devereux, Robert Z. Lawrence, and Michael D. Watkins, *Case Studies in U.S. Trade Negotiations*, Vol. 2: *Resolving Disputes* (Washington, DC: Institute for International Economics), chap. 1.



стандарты на чистоту выхлопных газов были признаны дискриминационными по отношению к импортному бензину. ВТО потребовала изменения японского налогового режима, при котором местный спиртной напиток сёту облагался по более низкой ставке, чем импортные водка, виски и бренди. Мораторий, введенный ЕС на генетически модифицированные продукты питания, был успешно оспорен на тех же основаниях, что и запрет на говядину, произведенную с использованием гормонов. Также известность получил вердикт, объявлявший действовавший в США запрет на креветки, пойманные без использования устройств, не допускавших попадания черепашек в сети, «произвольной и неоправданной» дискриминацией азиатских экспортеров. Несовместимыми с правилами ВТО объявлялись программы содействия автомобильной промышленности в Индии, Индонезии и Китае, индийское патентное законодательство в сфере фармацевтики и агрохимической продукции, а также кредитные субсидии для авиастроительной отрасли в Бразилии. (Во всех этих случаях ВТО удалось добиться пересмотра соответствующей политики, за исключением вопроса о говядине, произведенной с использованием гормонов, который по-прежнему ожидает решения).

Подобные вердикты вызывали гнев у противников глобализации и привели к тому, что само слово «ВТО» во многих кругах превратилось в ругательство. Действительно ли торговый режим подрывает демократию, позволяя

судьям в Женеве попираť внутреннее законодательство, как заявляют эти критики? Или он позволяет странам повышать свое благосостояние, лишая протекционистские группировки возможности эксплуатировать внутренний политический процесс в своих узких интересах? В какой-то мере верно и то, и другое. Постановления апелляционного органа далеко не так грубы, как считают многие из критиков. ВТО признает необходимость уважать различия между странами в ценностях и стандартах. С другой стороны, отсутствие четкой и однозначной грани между внутренними прерогативами и внешними обязательствами порождает существенные трения. По сути, углубляющийся кризис легитимности торгового режима связан именно с этой принципиальной двусмысленностью.

Проблемы ВТО привлекли к себе значительное общественное внимание в ноябре 1999 г., во время конференции этой организации в Сиэтле — той самой, когда антиглобалистов разгоняли слезоточивым газом. Пока на улицах города бушевали протестующие, собравшие под свои знамена всевозможных персонажей — от защитников интересов рабочих и потребителей до студентов и анархистов, собравшиеся на конференцию министры безуспешно пытались начать очередной раунд торговых переговоров, первый после Уругвайского. Провал этих переговоров был в равной мере обязан и демонстрациям, и непримиримой позиции государств-участников. Конфликт разворачивался по двум

основным направлениям. Во-первых, развивающиеся страны по итогам Уругвайского раунда считали себя обманутыми; они требовали возмещения и противились открытию переговоров в таких дополнительных областях, как инвестиции, экология, трудовые стандарты, политика в сфере конкуренции и прозрачность государственного управления, на чем настаивали богатые страны. Во-вторых, США сцепились рогами с ЕС (и Японией) по вопросу об упразднении сельскохозяйственных субсидий и барьеров.

Два года спустя министры торговли добились гораздо большего, собравшись в Дохе, столице ближневосточного эмирата Катар. На этот раз они сумели начать новый раунд переговоров, окрещенный «раундом развития». Помимо того обстоятельства, что в Дохе потенциальных демонстрантов ждал не особенно теплый прием, успеху переговоров способствовал ловкий дипломатический ход. Некоторые крупные экспортеры сельскохозяйственной продукции из числа развивающихся стран, такие как Бразилия, Аргентина и Таиланд, были весьма заинтересованы в либерализации сельского хозяйства. Это позволило Майку Муру, на тот момент занимавшему должность генерального директора ВТО, объявить, что данный раунд переговоров с его повесткой дня, выстроенной вокруг сельскохозяйственных вопросов, будет посвящен насущным проблемам развивающихся стран. В результате Европейский союз оказался в изоляции. «Увязав сельское хозяйство с экономическим развитием, — впоследствии

писал Мур, возможно, проявив больше откровенности, чем входило в его намерения, — мы добились того, что большинство стран Африки, Азии и Латинской Америки выступили сплоченным фронтом»<sup>12</sup> (курсив мой. — Д.Р.). Теперь Европа не могла уйти с конференции, не создав впечатления, что ей наплевать на проблемы развития, а развивающиеся страны объединились вокруг декларации, которая как будто бы ставила их интересы во главу угла. Американцы тоже были рады, так как получили оружие борьбы с европейскими сельскохозяйственными субсидиями, еще не вполне понимая, что эта сельскохозяйственная повестка дня станет головной болью для них самих.

Как показали дальнейшие события, открытие переговоров стало пирровой победой. После 2001 г. переговоры несколько раз приостанавливались и до сих пор не доведены до завершения. С течением времени выяснилось, что сельскохозяйственная либерализация несет развивающимся странам и хорошее, и плохое. В научных исследованиях подчеркивается то, что должно было быть очевидным с самого начала, а именно то, что отмена европейских субсидий в реальности ударит по таким развивающимся странам,

---

12. Mike Moore, *A World Without Walls: Freedom, Development, Free Trade and Global Governance* (New York: Cambridge University Press, 2003), p. 114. См. также мою рецензию на эту книгу: Dani Rodrik, «Free Trade Optimism: Lessons from the Battle in Seattle», *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 3 (May–June 2003), pp. 135–40.

импортирующим продовольствие, как Египет или Эфиопия, приведя к росту цен, которые им приходится платить. В качестве примеров того, на чем однозначно выигрывали бедные страны мира, можно назвать хлопок. Рост мировых цен на этот товар, не относящийся к числу продовольственных, играл на руку западно-африканским хлопкоробам, никак не влияя на благосостояние бедных людей в других регионах. Именно поэтому хлопок стал любимым детищем НПО и прочих защитников интересов развивающихся стран. Однако серьезная сельскохозяйственная либерализация оказалась весьма болезненной для богатых стран, а зримые блага, которые она обеспечивала — весьма скромными и доступными слишком небольшому числу людей для того, чтобы стать основой для соглашения<sup>13</sup>. Последняя серьезная попытка завершить данный раунд переговоров провалилась летом 2008 г., когда США отказались удовлетворить требование Индии и Китая о создании специального предохранительного механизма, который защищал бы бедных фермеров в случае резкого роста сельскохозяйственного импорта<sup>14</sup>.

13. Согласно последним оценкам, устранение всех государственных барьеров в сфере торговли приведет к росту глобального «благосостояния» всего лишь на 0,3% мирового ВВП, то есть окажется едва ли заметным на практике. См.: Bouët, «The Expected Benefits from Trade Liberalization».

14. Хроника Дохийского «раунда развития» освещается в: Paul Blustein, *Misadventures of the Most Favored Nations* (New York: Public Affairs, 2009).

Подобные трения являлись неизбежной чертой агрессивного рывка к гиперглобализации, пришедшего на смену Бреттон-Вудскому консенсусу и поколебавшего «компромисс встроенного либерализма», о котором говорил Рагги. После того как глобализация превратилась в самоцель, чиновники, отвечающие за сферу торговли, и технократы перестали прислушиваться к другим экономистам и забыли о решении социальных задач. Мой гарвардский коллега Роберт Лоуренс предложил проводить различие между «мелкой» и «глубокой» версиями глобальной интеграции<sup>15</sup>. При «мелкой» интеграции, примером которой служит Бреттон-Вудское соглашение, торговый режим не предъявляет серьезных требований к внутренней политике. И напротив, при «глубокой» интеграции различие между внутренней политикой и торговой политикой исчезает; любое дискреционное применение внутренних правил может быть истолковано как преграда для международной торговли, повышающая транзакционные издержки. Фактически глобальные порядки становятся внутренними порядками.

Ранее глубокая интеграция опиралась на институты, немыслимые в наше время. Вспомним, как в XIX веке развитию торговли способствовали меркантилизм и империализм. В то время фактором, сдерживавшим транзакцион-

15. Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration* (Washington, DC: Brookings Institution, 1996).

ные издержки, являлись правилами, навязанные какой-либо мощной внешней силой — торговой компанией или державой-метрополией. Современным аналогом этой ситуации можно назвать многосторонний режим, выстроенный вокруг ВТО. Несомненно, он намного более предпочтителен, но все равно ставит перед нами важные вопросы. Кто устанавливает правила ВТО? Как мы можем добиться того, чтобы они были выгодны всем, а не немногим избранным? Что происходит в тех случаях, когда разным странам нужны разные правила? Может ли глубокая интеграция быть устойчивой в условиях, когда демократическая политика организована по национальному принципу?

### Торговля и заработки в реальном мире

Экономисты редко меняют свои убеждения и еще реже испытывают из-за них угрызения совести. В этом — как и во многих других отношениях — Кейнс был исключением. «Когда меняются факты, я изменяю свою точку зрения, а вы, сэр?» — якобы ответил он критику, обвинившему его в непоследовательности. Мы уже видели, как Кейнс в 1930-е гг. перешел на диаметрально противоположную позицию по вопросу о свободной торговле. Подобно ему, Пол Кругман, как и большинство современных экономистов, не слишком склонный признавать ошибки, в 2008 г. начал разговор о торговле со

следующего ошеломляющего заявления: «Своим появлением на свет данная статья обязана чувству вины»<sup>16</sup>. Несколько месяцев спустя он получил Премию памяти Нобеля по экономике, вследствие чего эти слова получили еще большую известность.

Что заставило Кругмана почувствовать себя виноватым? Он пересмотрел свои взгляды по вопросу о влиянии глобализации на неравенство в доходах, и беспокоился о том, что его прежние легкомыслие могло быть одной из причин пренебрежения важными трениями, создаваемыми торговлей. В 1990-е гг. Кругман находился на переднем крае волны исследований, преуменьшавших воздействие глобализации на внутреннее распределение доходов. Да, рост неравенства в США не подлежал сомнению; однако факты как будто бы указывали на прочие обстоятельства, ответственные за это явление. В частности, большинство экономистов полагало, что настоящей причиной являются «технические изменения, усиливающие роль навыков» — те информационные и коммуникационные технологии, которые повышали спрос на образованных и высококвалифицированных трудящихся при одновременном снижении спроса на менее квалифицированную рабочую силу. Считалось, что рост разрыва

16. «Krugman's Conundrum — Economics Focus», *The Economist*, April 19, 2008, p. xx. Речь идет о статье: Paul Krugman, «Trade and Wages, Reconsidered», *Brookings Papers on Economic Activity* (Spring 2008), pp. 103–37.

в доходах обусловлен техническими достижениями, а не углублением глобализации<sup>17</sup>. Прозрение Кругмана демонстрирует, что не следует с такой легкостью списывать со счетов негативное влияние глобализации на внутреннее равенство.

Почему Кругман в 2008 г. отказался от своих прежних взглядов? Он ссылается на два произошедших с середины 1990-х гг. изменения, которые, по его мнению, усилили роль торговли как силы, стоящей за углублением неравенства. Во-первых, импорт США из развивающихся стран с начала 1990-х гг. удвоился по отношению к размерам американской экономики. Во-вторых, в тех развивающихся странах, с которыми сейчас конкурируют американские производители, уровень заработной

---

17. Я занимал в этом споре иную позицию, напоминая о существовании множества каналов, посредством которых глобализация могла поставить под угрозу доходы и экономическую безопасность низкооплачиваемых трудящихся. См.: Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997). Авторы существовавших на тот момент эмпирических исследований указывали лишь на некоторые из этих каналов и потому слишком легко отмахивались от массовых опасений, связанных с торговлей. Как правило, в то время экономисты не принимали эти аргументы во внимание. Хуже того, такие книги, как моя, объявлялись опасными из-за того, что они могли «вложить оружие в руки варваров», о чем еще до выхода моей книги в личном письме предупреждал меня сам Кругман.

платы намного ниже, чем в развивающихся странах-экспортерах прошлых десятилетий. Иными словами, все дело в Китае. Он захватил значительную долю американского рынка, а заработки в Китае незначительны по сравнению с заработками в США (по данным Кругмана, они составляют 3% от американских). Из этих фактов следует, что торговля давит на заработки в США, вызывая их снижение, в дополнение к вкладу технических изменений — причем этот процесс затрагивает в первую очередь трудящихся на нижних ступенях шкалы доходов.

Эти заключения не получили у экономистов всеобщего признания, и даже Кругман был вынужден признать, что ему не хватает доказательств. Более пристальное изучение тенденций, связанных с распределением и с торговлей, ставит перед нами ряд загадок. Согласно некоторым оценкам, неравенство в уровне заработной платы в США прекратило расти (и даже немного снижалось с конца 1990-х гг.), несмотря на стремительное распространение аутсорсинга<sup>18</sup>. Значительная часть китайского экспор-

---

18. Неравенство в уровне заработной платы перестало расти в нижней половине шкалы распределения, в то время как в ее верхней половине оно продолжает увеличиваться. Разрыв в уровне заработной платы между трудящимися, занятыми на производстве и в непроизводственной сфере (например, в качестве менеджеров и супервайзеров), после 2000 г. сократился.



та относится к высокотехнологичному сектору, предъявляющему высокие требования к квалификации работников (например, сюда относится производство компьютеров), и потому не представляет серьезной угрозы для заработков низкоквалифицированных рабочих. Кроме того, в некоторых отношениях китайский экспорт мог улучшить положение бедных домохозяйств, приведя к снижению прожиточного минимума: в китайском экспорте преобладают товары, составляющие существенную долю потребления в бедных семьях<sup>19</sup>. По этим причинам многие экономисты по-прежнему считают, что глобализация ответственна лишь за небольшую часть — в лучшем случае 10–15% — роста неравенства в США после 1970-х гг.<sup>20</sup>

Однако даже если в масштабах всей экономики эти последствия незначительны, этот факт вряд ли сможет утешить трудящихся, потерявших место из-за наплыва импортных товаров и вынужденных перейти на другую работу со значительно меньшим окладом. Например, в 1983–2002 гг. конкуренция со стороны импорта в американской обувной отрасли почти удвои-

19. Christian Broda and John Romalis, «Inequality and Prices: Does China Benefit the Poor in America?» University of Chicago Graduate School of Business, March 2008.

20. См. дискуссию с участием Дугласа Ирвина, Ларри Катца и Роберта Лоуренса, помещенную после статьи Пола Кругмана в: *Brookings Papers on Economic Activity* (Spring 2008), pp. 138–54.

лась<sup>21</sup>. Невозможно себе представить, чтобы это обстоятельство не отразилось самым серьезным образом на заработной плате. Собственно говоря, согласно некоторым оценкам, за этот период торговля вызвала снижение заработков среднего оператора швейного станка на обувных фабриках на 11%. Аналогичное снижение доходов наблюдалось во многих других секторах текстильной и швейной промышленности<sup>22</sup>.

Кругман — не единственный известный экономист, изменивший свою позицию. Прежде чем стать директором Национального экономического совета в правительстве Обамы, Ларри Саммерс, до недавнего времени являвшийся убежденным сторонником свободной торговли, написал пару замечательных статей, в которых выражал озабоченность тем, что глобализация перестала быть выгодной для трудящихся<sup>23</sup>.

21. Эта величина получена, исходя из доли импорта на рынке.

22. Источником этой информации служит работа: Avraham Ebenstein, Ann Harrison, Margaret McMillan, and Shannon Phillips, «Estimating the Impact of Trade and Offshoring on American Workers Using the Current Population Surveys», National Bureau of Economic Research, Working Paper 15107, Cambridge, MA, June 2009.

23. Lawrence Summers, «America Needs to Make a New Case for Trade», *Financial Times*, April 27, 2008 (<http://www.ft.com/cms/s/o/0c185e3a1478-11dd-a741-0000779fd2ac.html>); Summers, «A Strategy to Promote Healthy Globalization», *Financial Times*, May 4, 2008 ([http://www.ft.com/cms/s/o/999160e6-1a03-11dd-ba02-0000779fd2ac.html?nclink\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/o/999160e6-1a03-11dd-ba02-0000779fd2ac.html?nclink_check=1)).

Оппозиция глобализации, заявил он, отражает в себе «растущее осознание трудящимися того факта, что для них не обязательно будет полезным то, что полезно для глобальной экономики и ее защитников из деловых кругов». И он согласен с тем, что такая точка зрения имеет под собой «разумные основания». Углубление глобальной интеграции «усиливает конкурентное давление на индивидуальную экономику [и] весьма вероятно, что непропорционально большая доля этого бремени ляжет на плечи трудящихся». Уподобляясь популистам, он сетует на «лишенные корней элиты, преданные делу глобальной экономики и своего собственного процветания, а не интересам той страны, которую избрали своей резиденцией». Эти компании мало заботятся о «качестве рабочей силы и инфраструктуры в своей родной стране» и «могут прибегать к угрозе перебраться в другое место как к орудию для выбивания уступок». К этому Саммерс добавляет:

По мере того как глобализация усиливает неравенство и неуверенность в завтрашнем дне, ее постоянно и нередко вполне правомерно используют как аргумент против прогрессивного налогообложения и в пользу профсоюзов, жесткого регулирования и значительного производства общественных благ, смягчающих ее негативное воздействие<sup>24</sup>.

---

24. Summers, «America Needs to Make a New Case».

Эти вопросы становятся все более насущными по мере того, как международный аутсорсинг охватывает те услуги, которые традиционно носили отечественный характер, вследствие чего все более существенная часть экономики становится уязвимой для международной конкуренции. Алан Блайндер, профессор Принстонского университета и бывший вице-председатель Совета управляющих Федеральной резервной системы, предупреждает о «разрушительных последствиях» явления, которое он называет «очередной промышленной революцией»<sup>25</sup>. Вследствие создания новых информационных технологий те секторы, которые прежде считались «защищенными», — например, некоторые услуги в сфере медицины и образования, а также финансовые услуги, все чаще перемещаются за рубеж, в другие страны, где оказание этих услуг обходится дешевле. «В результате международная конкуренция, в настоящее время представляющая угрозу лишь для меньшинства трудящихся в богатых странах, превратится в серьезный источник беспокойства для множества людей»<sup>26</sup>. По оценке Блайндера, число рабочих мест в тех секторах услуг, которые в принципе можно вывести за рубеж, в два-три раза превышает число рабочих мест в промышленности на данный момент времени.

---

25. Alan Blinder, «Offshoring: The Next Industrial Revolution», *Foreign Affairs*, vol. 85, no. 2 (March–April 2006), pp. 113–28.

26. Ibid., p. 119.

Как указывает Блайндер, проблема заключается не в безработице; трудящиеся, оказавшиеся на улице, со временем найдут новую работу, как происходило во время прежних промышленных революций. Проблемой станет размах увольнений и сокращения доходов, с которым столкнутся рабочие.

Аргументы Блайндера снова напоминают нам о том, что обратной стороной выгоды, которую приносит торговля, является перераспределение доходов. Новая промышленная революция, о которой говорит Блайндер, обещает обернуться колоссальным выигрышем для экономики по мере того, как все больше и больше отраслей будет реорганизовано по принципу сравнительных преимуществ. Неизбежным следствием этой реорганизации станет экономическая незащищенность трудящихся. Многие из них столкнутся с постоянным сокращением зарплат. Опять же: любишь кататься — люби и саночки возить. Эти удары будут только усугубляться лишенными корней элитами, о которых говорит Саммерс, и наднациональными корпорациями, способными выдвинуть снижение заработной платы и стандартов в качестве условия сохранения отечественных рабочих мест. Всесторонний экономический рост позволил бы ослабить эти трения, но эта цель требует стратегий, учитывающих местные условия, и соответствующего пространства для маневров, как при Бреттон-Вудском режиме. Как указывает Блайндер, мы не можем быть уверенными в том, что потенциальные экономические

выгоды новой волны глобализации достанутся не немногим избранным, а большинству.

В глазах адептов свободной торговли ни один из этих аргументов не выглядит убедительной причиной для отказа от торговой либерализации. Такой известный сторонник свободной торговли, как Джагдиш Бхагвати, экономист из Колумбийского университета, утверждает, что Кругман, Саммерс, Блайндер и прочие скептики преувеличивают уровень неравенства и масштабы сокращения рабочих мест вследствие торговли с бедными странами. Но в более фундаментальном плане он полагает, что эти авторы извлекли из опыта глобализации неверные политические уроки. Если торговля ухудшает положение некоторых людей и усугубляет неравенство, то правильным ответом должно стать укрепление систем социального обеспечения и профессионального переобучения. Проблемы, создаваемые торговлей, следует решать не путем протекционизма, а с помощью внутренней политики, направленной на компенсацию ущерба пострадавшим<sup>27</sup>. В принципе все это верно. Но эти пострадавшие имеют полное право задаться вопросом о том, что с ними будет в том случае, если программы содействия профессиональной переподготовке и компенсационных выплат останутся невыполненными.

---

27. Jagdish Bhagwati, «Does the U.S. Need a New Trade Policy?» *Journal of Policy Modeling*, 31 (July–August 2009), pp. 509–14.

ми, как это уже неоднократно бывало в последние десятилетия<sup>28</sup>. Убеждать рабочих в том, что они жили бы еще лучше, чем прежде, если бы получили обещанные компенсации — странный способ агитировать за свободную торговлю.

Реальность состоит в том, что у нас нет внутренних и глобальных стратегий, которые бы позволяли загладить ущерб, причиненный глобализацией. В результате мы рискуем тем, что социальные издержки свободной торговли перевесят узкую экономическую прибыль и породят еще более агрессивное сопротивление глобализации.

---

28. Нетрудно объяснить, почему обещания компенсировать потери задним числом никогда не вызывают к себе доверия. Перед принятием торгового соглашения заинтересованные экспортеры стремятся снизить сопротивление со стороны трудящихся и прочих групп, и потому стараются умиротворить их, обещая им принять программы переобучения и прочие меры такого рода. Однако после того, как соглашение принято, победители лишаются стимула к тому, чтобы задобрить проигравших. Поэтому обещанные программы получают недостаточное финансирование и с течением времени становятся неэффективными. Именно по такой схеме развивалась история американских программ содействия переподготовке, и потому-то в наши дни профсоюзы редко клюют на удочку подобных обещаний.

## ГЛАВА 5

### Финансовая глобализация без прикрас

**В**АЖНЕЙШИМ социальным мероприятием в жизни ведущих мировых банкиров и политиков, принимающих решения в экономической сфере, являются ежегодные сессии Международного валютного фонда. Они совсем не похожи на Всемирный экономический форум в Давосе, где собирается всемирная деловая и политическая элита: пропуск на эти сессии дают связи в правительстве, а не корпоративное спонсорство, здесь никто не катается на лыжах, темы обсуждаемых вопросов обычно не выходят за рамки экономики и финансов, и на заседания нельзя являться без галстука. Однако именно здесь высокопоставленные чиновники из США и Европы купаются в лучах своей собственной славы и внимания со стороны СМИ, в то время как министры финансов и руководители центральных банков из развивающихся стран могут без труда предаваться самообману, думая, что остальной мир проявляет какой-то интерес к их пробле-

мам<sup>1</sup>. Здесь произносятся скучные официальные речи, обсуждаются темы, имеющие глобальное значение, и, разумеется, проводятся многочисленные приемы. Как это обычно и бывает на подобных официальных мероприятиях, реальная работа по достижению соглашений и составлению коммюнике продлевается заранее, а какие-либо оставшиеся переговоры ведутся в основном в кулуарах.

### Свободу глобальному капиталу!

Однако участникам гонконгской сессии МВФ в сентябре 1997 г. действительно пришлось потрудиться. Директор-распорядитель МВФ Мишель Камдессю надеялся увенчать свою рабо-

---

1. В течение нескольких лет я работал координатором исследований в «Группе 24-х», лоббировавшей интересы развивающихся стран в МВФ. Пленарные заседания этой группы во время ежегодных сессий МВФ служили типичным примером того, как здесь относились к министрам из развивающихся стран, за исключением немногих из их числа. Президент Всемирного банка и директор-распорядитель МВФ обычно появлялись в начале заседания, обменивались кое с кем рукопожатиями, зачитывали заранее подготовленные заметки и поспешно удалялись. После этого их места занимали куда менее высокопоставленные сотрудники Банка и Фонда, по долгу службы вынужденные заслушивать выступления представителей самих развивающихся стран.

ту во главе этой организации получением от совета управляющих формального согласия на то, чтобы наделить МВФ ответственностью за либерализацию потоков капитала. Еще с конца 1980-х гг. Фонд решительно выступал за либерализацию рынков капитала. Этот уклон все заметнее отражался в советах, которые Фонд давал странам, подпавшим под его влияние. Многие развивающиеся страны начали избавляться от сохранявшихся у них средств контроля за трансграничными кредитными операциями, как сделали сами развитые страны после ликвидации Бреттон-Вудского режима.

По традиции резиденты этих стран не имели права вывозить свои деньги за рубеж с целью инвестировать их на зарубежных фондовых рынках или покупать за границей финансовые активы. Аналогичным образом отечественные банки и фирмы сталкивались с жесткими ограничениями на получение зарубежных займов. Власти обычно вводили сложные меры контроля — налоги, лицензионные требования, прямые запреты, — превращавшие ввоз денег из-за рубежа и их вывоз из страны в кошмар. Отметим, что большинство стран приветствовало транснациональные предприятия и долгосрочные иностранные инвестиции при совершенно ином отношении к краткосрочным займам и кредитам, а также к потокам портфельных инвестиций (так называемым горячим деньгам), которые считались источником финансовой нестабильности, а не экономического роста.



Несмотря на то что с точки зрения МВФ эти страны теперь шли в верном направлении, все равно оставалась одна проблема. В отличие от ограничений на платежи по текущим счетам (то есть в торговых целях), правила МВФ не распространялись на политику контроля за международными финансовыми транзакциями и движением капитала. Фактически МВФ не имел юридической власти над движением капитала, и страны мира в этом отношении обладали полной свободой действий. Если МВФ действительно стремился к тому, чтобы управлять эмансипацией глобальных рынков капитала, то он должен был внести поправки в свои первоначальные Статьи соглашения.

Камдессю произнес пылкую речь в защиту предлагаемых поправок. «Свобода несет с собой риски, — объявил он, — [но] найдется ли более плодородное поле для развития и процветания?»<sup>2</sup>. Все указывало на то, что он добьется своего. Несмотря на сопротивление со стороны развивающихся стран, временный комитет МВФ объявил о том, что «пора добавить новую статью в Бреттон-Вудские соглашения». Частные потоки капитала приобрели намного большее значение в глобальной экономике; по мнению комитета, «все более открытая и либеральная

---

2. Цит. по: Rawi Abdelal, *Capital Rules: The Construction of Global Finance* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007), p. 156. Абделаль дает превосходное изложение сессии 1997 г. и предшествовавших ей событий.

система оказалась крайне благотворной для мировой экономики». Перемещения капитала будут способствовать инвестициям, экономическому росту и процветанию, позволяя направлять глобальные сбережения туда, где их использование наиболее эффективно. Разумеется, властям следует действовать «упорядоченным образом», а политика на национальном и международном уровне должна обеспечивать, чтобы все шло так, как планировалось. С точки зрения комитета, выбор пути не вызывал никаких сомнений: «Либерализация движения капитала представляет собой существенный элемент эффективной международной валютной системы в эпоху глобализации», — заявили члены комитета<sup>3</sup>.

Заместитель Камдессю, видный экономист Стэнли Фишер, работавший в МВФ с 1994 г., также активно выдвигал интеллектуальные обоснования в защиту неограниченной мобильности капитала. Он тоже признавал наличие определенных рисков, но решительно отвергал аргумент о том, что странам следует отказаться от либерализации своих счетов операций с капиталом. С его точки зрения, выгоды свободного перемещения капитала безусловно перевешивали его издержки. Мобильность капитала позволила бы более эффективно разме-

---

3. Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the IMF, IMF Press Release #97-44, September 21, 1997 (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1997/pr9744.htm>).

щать глобальные сбережения, добиться максимально продуктивного использования ресурсов и ускорить экономический рост. Кроме того, это был «неизбежный шаг на пути к развитию, от которого нельзя отказаться». Его неизбежность подчеркивалась тем фактом, что все развитые страны уже либерализовали свои рынки капитала<sup>4</sup>. Впоследствии Фишер признавал скудость фактов, подтверждающих, что предполагаемые выгоды, проистекающие из свободы движения капитала, могут быть реализованы на практике. Тем не менее теоретические ожидания были настолько сильны, что он был уверен в последующем появлении свидетельств в пользу мобильности капитала, точно так же, как в предыдущие десятилетия появились свидетельства в пользу торговой либерализации<sup>5</sup>.

Возможно, мы не найдем лучшей иллюстрации того переворота во мнениях, который сопровождал гонконгской сессии, чем полная смена взглядов покойного Руди Дорнбуша, еще одного известного экономиста и коллеги Фи-

- 
4. Stanley Fischer, «Capital Account Liberalization and the Role of the IMF», Presentation at the Seminar on Asia and the IMF, Hong Kong, September 19, 1997 (<http://www.iic.com/fischer/pdf/Fischer144.pdf>).
  5. Stanley Fischer, «Globalization and Its Challenges», *American Economic Review*, vol. 93, no. 2 (May 2003), p. 14. Рассматривая вопрос о торговле и экономическом росте, мы увидим, что те факты в пользу торговой либерализации, на которые ссылался Фишер, сами по себе были весьма сомнительными.

шера по МИТ. В 1996 г. Дорнбуш издал статью под названием «Пора вводить налог на финансовые трансакции», остающуюся одним из наиболее красноречивых и убедительных выступлений за установку барьеров на пути трансграничных финансовых потоков. Два года спустя, в 1998 г., Дорнбуш заявил, что контроль за капиталом — это «идея, чье время миновало». Он писал: «Правильный ответ на вопрос о мобильности капитала состоит в том, что ее не следует ограничивать»<sup>6</sup>.

Поразительно — причем не только задним числом — то, что эта дискуссия проходила одновременно с тем, как у всех на глазах разворачивался грандиозный крах глобальных финансовых рынков. На некоторые из самых успешных экономик Восточной и Юго-Восточной Азии, уже давно ставшие любимцами финансовых рынков и мультилатеральных институтов, неожиданно обрушилось никем не предвиденное финансовое цунами. В 1996 г. чистый при-

- 
6. См.: Rudiger Dornbusch, «It's Time for a Financial Transactions Tax», *International Economy* (August–September 1996), и Dornbusch, «Capital Controls: An Idea Whose Time Is Past», in Stanley Fischer, et al., *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility? Essays in International Finance*, no. 207, Princeton University, May 1998. О моих взглядах того времени можно судить по названию статьи, включенной в тот же сборник, что и вторая из вышеупомянутых работ Фишера. См.: Rodrik, «Who Needs Capital-Account Convertibility?» in Fischer et al., *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility?*

ток частного капитала в пять из этих экономик (Индонезию, Малайзию, Филиппины, Южную Корею и Таиланд) составил 93 млрд долларов. В 1997 г. отток капитала из этих стран достиг 12 млрд долларов, то есть всего за год изменение составило 105 млрд долларов — более 10% от их совместного ВВП<sup>7</sup>. Такое мощное потрясение вызвало бы хаос даже в самой крепкой экономике, и потому неудивительно, что эти страны оказались в тисках самого жестокого экономического кризиса за много десятилетий. Постепенно он распространился и на страны в других регионах. Особенно сильно от него пострадали Россия (в 1998 г.) и Аргентина (в 1999–2000 гг.), активно занимавшие средства на глобальных финансовых рынках.

Те правительства, которые подвергают тяжелому испытанию свою экономику, накапливая громадный фискальный дефицит и дефицит текущего баланса, а также занимаясь инфляционным финансированием, не имеют права жаловаться на то, что финансовые рынки теряют к ним доверие. В тех случаях, когда инвесторы наказывают за такое безрассудство путем массового бегства, мы должны аплодировать финансовым рынкам за успешное исполнение своей роли. Азиатский финансовый кризис не вписывался в этот шаблон. Трудно объяснить, чем эти экономики заслужили ту судьбу, которую

---

7. Rodrik, «Who Needs Capital-Account Convertibility?» Р. 55.

уготовили для них финансовые рынки. Всего несколькими месяцами ранее МВФ расхваливал их «здоровые основы» и открывающиеся перед ними перспективы «устойчивого роста»<sup>8</sup>.

В тот момент многие наблюдатели утверждали, что коррупция в отношениях между правительством и крупным бизнесом — короче говоря, политическое кумовство в азиатском стиле — повлекла за собой избыточные заимствования и недостаточные инвестиции. Тем не менее такое объяснение представляется сомнительным. Как эти страны достигли столь чудесных темпов экономического роста при такой сильной зараженностью коррупцией? И почему иностранные кредиторы не замечали ее до 1997 г., а затем все разом сошлись во мнении о том, что долговые обязательства этих стран не стоят ни гроша? Быстрое выздоровление Южной Кореи, Таиланда и Малайзии после 1998 г., произошедшее благодаря стабилизации финансового рынка, наводит на мысль о том, что в принципе эти экономики не имели серьезных изъянов. Всего лишь несколькими годами ранее, в 1992 г., финансовый кризис аналогичных масштабов пере-

---

8. См. статью под названием «Здоровые основы АСЕАН сулят устойчивый рост» (ASEAN's Sound Fundamentals Bode Well for Sustained Growth) в: International Monetary Fund, IMF Survey, November 25, 1996. Цит. по: Jonathan Kirshner, «Keynes, Capital Mobility and the Crisis of Embedded Liberalism», *Review of International Political Economy*, vol. 6, no. 3 (Autumn 1999), pp. 313–37.

жила Швеция. Однако такие слова, как «коррупция» и «кумовство», не слишком вяжутся с представлениями об этой стране<sup>9</sup>. Все эти кризисы явно указывают на какие-то врожденные черты финансовых рынков, а вовсе не на вопиющие грехи азиатских правительств.

Собственно говоря, намного более правдоподобное объяснение состоит в том, что Таиланд, Южная Корея, Индонезия и прочие страны пали жертвами одной из хронических патологий финансового рынка: старого доброго набега на банк. В данном случае «банками», разумеется, являлись целые страны, но в прочих отношениях разница была невелика.

Вспомним, как работает коммерческий банк. Он берет у своих вкладчиков краткосрочные займы, за их счет финансируя долгосрочные инвестиции. Если все вкладчики явятся в банк и потребуют возвращения своих вкладов, в банке очень быстро кончится наличность. Возможность такого исхода вызывает у вкладчиков сильное беспокойство: все они стремятся оказаться первыми в очереди при первых малейших признаках проблем. В результате начинается паника. Порой для набега на банк было достаточно, чтобы его вкладчики опасались такого набега. В современных экономиках разработаны мощные инструмен-

---

9. Dani Rodrik, «Governing the World Economy: Does One Architectural Style Fit All?» in Susan Collins and Robert Lawrence (eds). *Brookings Trade Forum: 1999* (Washington, DC: Brookings Institution, 2000).

ты для предотвращения подобных неприятностей. Их центральные банки играют роль кредиторов последней инстанции, обеспечивая ликвидность, необходимую для стабилизации положения проблемных банков и обуздания потенциальной паники. Помимо этого, в большинстве стран банковские вклады в той или иной степени страхуются. Благодаря этим государственным мерам предосторожности традиционные набеги на банки уже давно ушли в прошлое.

Однако это не относится к глобальным финансам. Страны Восточной Азии поступали точно так же, как действуют традиционные коммерческие банки. Они делали краткосрочные займы на международных финансовых рынках для финансирования внутренних инвестиций. (Краткосрочные долги более предпочтительны в силу того, что они более дешевы, а также по той причине, что существующие стандарты достаточности капитала не такие жесткие, когда речь идет о продлении краткосрочных займов). Но при этом не существовало международных кредиторов последней инстанции и международных властей, дававших бы гарантии по краткосрочным долгам. В тех случаях, когда некоторые кредиторы начинают задумываться о том, стоит ли открывать ролloverную кредитную линию, то *все* прочие кредиторы поступят разумно, отказывая в кредитах. Как убедительно и верно указывал выдающийся экономист Джеффри Сакс (в то время работавший в Гарварде, а сейчас —

в Колумбийском университете), вопреки точке зрения МВФ и министерства финансов США этот кризис представлял собой финансовую панику, в целом не связанную с основами экономики и внутренней слабостью соответствующих стран<sup>10</sup>. Азия проходила через стадию спада в цикле «бум-спад». Банки в преддверии кризиса выдали слишком много кредитов и теперь спешно пытались получить свои деньги обратно. Финансовые рынки проявили себя не с лучшей стороны не в первый и, разумеется, далеко не в последний раз.

Планы МВФ по получению полномочий, касающихся либерализации движения капитала, в конечном счете оказались расстроены масштабами азиатского финансового кризиса и его последствий (в частности, российского кризиса 1998 г.). Однако эти надежды отражали в себе новый любопытный консенсус, сложившийся в официальных кругах развитых стран. Несомненно, движение за устранение государственного контроля над международными финансовыми рынками получило всеобщее признание.

---

10. Аргументация Сакса развивается в: Steven Radelet and Jeffrey Sachs, «The Onset of the East Asian Financial Crisis». in Paul Krugman, ed., *Currency Crises* (Chicago: University of Chicago Press for the NBER, 2000). Хронология азиатского финансового кризиса и развернувшихся вокруг него дискуссий хорошо изложена в: Paul Blustein, *The Chastening: Inside the Crisis That Rocked the Global System and Humbled the IMF* (New York: Public Affairs, 2001).

И несмотря на то, что предложенная поправка так и не была ратифицирована, МВФ и министерство финансов США оставались сторонниками либерализации счетов операций с капиталом вплоть до ипотечного кризиса 2008 г. МВФ по-прежнему побуждал те страны, с которыми он имел дело, к тому, чтобы устранить внутренние барьеры на пути международных финансовых потоков, а США подталкивали своих партнеров по торговым соглашениям к отказу от контроля над движением капитала. Все это свидетельствовало о коренном повороте в политических представлениях. Для того чтобы в полной мере оценить его значение, нам следует еще раз обратиться к изначальным формулировкам Бреттон-Вудского соглашения.

### Бреттон-Вудский консенсус о контроле за капиталом

Не так-то просто переоценить сплоченность консенсуса в пользу контроля над движением капитала, сложившегося сразу же после Второй мировой войны. Как писал в 1946 г. один американский экономист, «в настоящее время как в научных, так и в банковских кругах большим уважением пользуется доктрина о том, что существенная доза непосредственного контроля над движением частного капитала — особенно так называемых горячих денег — будет полезна для большинства стран не только в ближайшие годы, но и в долгосрочной



перспективе»<sup>11</sup>. Бреттон-Вудские соглашения в полной мере отражали в себе этот консенсус. Как ясно дал понять сам Кейнс, они наделяли каждое государство «недвусмысленным правом контролировать все движение капитала» на постоянной основе. «То, что раньше считалось ересью, — говорил он, — отныне одобрено в качестве ортодоксальных взглядов»<sup>12</sup>.

Практически все экономисты и политики того времени соглашались с необходимостью контроля над движением капитала. При этом все признавали, что этот консенсус является серьезным отступлением от существовавших в эпоху золотого стандарта представлений о пользе свободных финансов. Более того, контроль за капиталом рассматривался не просто как временная мера, подлежащая отмене после того, как финансовые рынки стабилизируются и вернуться к нормальному состоянию. Как подчеркивали Кейнс и прочие, она должна была носить «постоянный характер».

11. Arthur I. Bloomfield, «Postwar Control of International Capital Movements», *American Economic Review*, vol. 36, no. 2, Papers and Proceedings of the Fifty-eighth Annual Meeting of the American Economic Association (May 1946), p. 687.

12. John Maynard Keynes, «Activities 1941–1946: Shaping the Post-war World, Bretton Woods and Reparations», in D. Moggridge, ed., *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. 26 (Cambridge: Cambridge University Press, 1980), p. 17.

Эта смена представлений восходила своими корнями к неустойчивости глобальных финансов в межвоенный период. Как мы видели в главе 2, движение частного капитала в 1920-е и 1930-е гг. играло дестабилизирующую роль. Те страны, которые не вернулись к золотому стандарту, столкнулись с тем, что курс их валют совершал беспорядочные скачки и его изменения не всегда соответствовали направлению экономических процессов. Страны, придерживавшиеся золотого стандарта, испытывали стремительный отток капитала при малейших признаках кризиса, что обуславливало высокие процентные ставки и подрывало способность их властей к поддержанию фиксированного паритета. Стабильность валютного курса препятствовала достижению полной занятости. Именно этот нажим со стороны финансовых рынков в конечном счете положил конец попыткам Великобритании вернуться к золотому стандарту. В условиях, когда динамика рынков переплеталась с внутренней политикой, мир плавно функционирующих, самоуравновешивающихся финансов оставался недостижим.

Кейнс выделяет еще одну, более фундаментальную проблему. Неограниченное движение капитала подрывало не только финансовую стабильность, но и макроэкономическое равновесие — полную занятость и стабильность цен. Идея о том, что макроэкономика способна к самокоррекции без помощи со стороны государственной фискальной и монетарной политики, была опровергнута опытом Вели-

кой депрессии и хаоса 1930-х гг. Даже в относительно спокойные периоды сочетание фиксированных обменных курсов с мобильностью капитала ставило управление экономикой той или иной страны в зависимость от монетарной политики других стран. Если другие отдавали предпочтение «дорогим» деньгам и высоким процентным ставкам, то вам оставалось лишь последовать их примеру. Если же вы пытались снизить процентные ставки, то сталкивались с масштабным оттоком частного капитала. Если же, с другой стороны, вы стремились ввести у себя более жесткие условия кредитования по сравнению с другими странами, то повышенные процентные ставки обеспечивали массовый приток зарубежных денег, вследствие чего ваша экономика разбухала от кредитов, что полностью нивелировало результаты вашей политики. Кейнс указывал, что у разных стран нет никаких причин к проведению идентичной монетарной политики. Тем странам, которые сталкивались с ростом безработицы, следовало стимулировать внутренний спрос, в то время как другие видели более серьезную угрозу в инфляции. Правила золотого стандарта не оставляли зазора для таких различий и вынуждали при управлении отечественной экономикой ориентироваться на некую среднемировую политику. А такое глобальное усреднение политики было неприемлемо в свете стремления Кейнса, которое разделяли и другие архитекторы Бреттон-Вудского режима, отдавать внутренним экономическим

и социальным целям приоритет перед глобальной экономикой.

Вместо контроля за капиталом можно было ввести у себя плавающий обменный курс, который бы изменялся в зависимости от движения частного капитала, в то время как отечественная монетарная политика оставалась независимой и изолированной от внешних влияний. Например, желая обесценить стоимость своей валюты, вы могли бы установить пониженный обменный курс. Во всяком случае именно так плавающие обменные курсы работали в теории. Начиная с 1970-х гг. эта теория постепенно стала преобладающей парадигмой в развитых странах, но Кейнс и его сторонники отвергали такой вариант по двум причинам. Во-первых, как отмечалось выше, они боялись, что следствием приступов эйфории и паники, периодически охватывающих финансовые рынки, станет чрезмерная волатильность валют. Во-вторых, их тревожило возможное влияние валютной нестабильности и неопределенности на международную торговлю. Их подход предусматривал проведение четкого различия между миром занятости и производства и миром финансов. В их глазах мир финансов представлял собой казино, а не двигатель экономического благосостояния. В поощрении нуждалась торговля, а не краткосрочные финансы. Отсюда вытекал парадокс: снижение транзакционных издержек в торговле требовало повышения транзакционных издержек в международных финансах — иными словами, контроля над дви-

жением капитала. Таким образом, на свободном движении капитала ставился крест.

Бреттон-Вудский режим строился на идее о том, что национальные экономики нуждаются в управлении, обеспечивающем полную занятость и адекватный экономический рост. Для этого, в свою очередь, требовалось наличие достаточного «политического пространства» для проведения монетарной и фискальной политики. Помимо контроля над движением капитала, на обеспечение этого пространства были нацелены еще две черты новой системы. Первой из них было существование МВФ, предоставлявшего краткосрочное финансирование странам, испытывающим временную нехватку иностранной валюты и трудности с внешними платежами. Прежде такое финансирование осуществлялось по принципу *ad hoc* и зависело от наличия частных кредиторов, готовых ссудить деньги. Способность МВФ к выдаче кредитов оказалась не столь велика, как надеялся Кейнс, но все же был установлен важный принцип: краткосрочное финансирование платежного баланса стало официальной межгосударственной обязанностью, играя ключевую роль в мультилатерализации международной финансовой системы.

Во-вторых, несмотря на то, что от стран мира ожидалось поддержание фиксированных паритетов их валют, эти паритеты могли быть изменены в случае «фундаментального нарушения равновесия». В соглашении о создании МВФ не определялось, что именно является фундаментальным нарушением равновесия,

однако добавление этого предохранительного клапана создавало еще один важный прецедент. Если экономический рост и экономические перспективы страны вступали в противоречие с ее внешними платежами — даже в условиях контроля над движением капитала и финансирования со стороны МВФ, — то эта несовместимость устранялась путем корректировки обменного курса, благодаря чему не страдала отечественная экономика. «Фиксированный, но корректируемый» обменный курс был новым словом в валютной политике. Он представлял собой компромисс, призванный обеспечить стабильность международной коммерции, не причиняя при этом вреда занятости и перспективам экономического роста.

Как и в случае торговой системы, международный финансовый режим строился вокруг убеждения в том, что внутренние экономические потребности будут (и должны) главенствовать над требованиями глобальной экономики — пусть даже ценой высоких международных транзакционных издержек. В течение следующей четверти века внутренняя и международная политика в полной мере отражала этот консенсус. Хотя в конце 1950-х гг. европейские страны устранили большинство ограничений на платежи в иностранной валюте при международных торговых операциях, они сохраняли эти ограничения при финансовых транзакциях. Как отмечает профессор Рави Абделаль из Гарвардской школы бизнеса, в Римском договоре 1957 г. о создании Европейского экономическо-

го сообщества зафиксировано явное отношение к потокам капитала как ко второстепенному явлению<sup>13</sup>. Большинство европейских стран сохраняли контроль над движением капитала еще и в 1980-е гг. Несмотря на то что Германия выступала за более свободное движение капитала, оппозиция со стороны Франции и других стран препятствовала каким-либо шагам в этом направлении. США до начала 1960-х гг. не осуществляли контроля над движением капитала, но и не требовали от других стран, чтобы те отказались от такого контроля. В 1963 г., столкнувшись с оттоком капитала из страны, США обложили специальным налогом проценты, накапливающиеся на зарубежных вкладах, и взимали его до 1974 г. Разумеется, в развивающихся странах контроль над движением капитала был вполне обычной вещью — за очень редкими исключениями. Меры контроля над движением капитала действовали на протяжении всех 1960-х гг., в полном соответствии с ожиданиями архитекторов Бреттон-Вудского режима, создавая пространство для внутреннего управления макроэкономикой<sup>14</sup>.

Ахиллесовой пятой Бреттон-Вудского режима было то, что он не решал принципиальной загвоздки международной экономики: что будет играть роль международных денег в этой систе-

ме? Устойчивая глобальная экономика требует глобального средства для осуществления трансакций и создания накоплений — «денег», которое в случае необходимости было бы доступно в больших количествах и могло бы быть в любой момент обменено на реальные товары или активы. При золотом стандарте эту роль играло золото; мы уже видели, что в 1870-х гг. это привело к большим проблемам (когда глобальный дефицит золота вызвал дефляцию цен), а в 1930-е гг. обернулось настоящей катастрофой. При Бреттон-Вудском режиме «глобальной валютой» фактически стал доллар США, являясь излюбленным резервным активом центральных банков по всему миру. Доверие к доллару подкреплялось его привязкой к золоту по фиксированному курсу в 35 долларов за унцию. Хотя все другие страны в принципе могли девальвировать свою валюту, система строилась на том, что сами США никогда этого не сделают. Прочность Бреттон-Вудского режима зависела от того, что стали называть «долларовым стандартом».

Но что было бы, если бы США столкнулись с конфликтом между требованиями собственной экономики и внешними балансами? Американские политики вплоть до конца 1950-х гг. не обращали большого внимания на баланс платежей по зарубежным трансакциям. США являлись крупнейшей экономикой мира и важнейшим источником международных займов. Однако после того, как в 1960-е гг. США начали наращивать дефицит вследствие войны во

13. Abdelal, *Capital Rules*, p. 48.

14. См.: Eichengreen, *Globalizing Capital*, p. 119, и цитируемые там исследования.

Вьетнаме и стремительного экономического роста в Европе и Азии, внешние платежи превратились для Америки в серьезный источник головной боли<sup>15</sup>. Пока остальной мир с удовольствием накапливал американские доллары как часть глобальной денежной массы, никаких проблем не возникало. Но продолжавшийся дефицит платежного баланса США в конце концов породил сомнения в дававшихся американским правительством гарантиях обмена долларов на золото по фиксированному курсу. Во внутреннем контексте доверие к национальной валюте зависит от способности и желания властей поддерживать стоимость своей валюты за счет средств, взимаемых со своих граждан. В международном плане для американского правительства эквивалентом являлась готовность поднимать налоги или сокращать внутренние расходы для того, чтобы выплатить долги иностранцам. Так в мир вернулись правила золотого стандарта, хотя все понимали, что Соединенные Штаты вряд ли станут их придерживаться.

В 1971 г., в условиях все чаще выдвигавшихся зарубежными странами требований обменять имеющиеся у них доллары на золото, президент Ричард Никсон и министр финансов Джон Коннолли столкнулись с выбором: либо уже-

---

15. Barry Eichengreen, «From Benign Neglect to Malignant Preoccupation: U. S. Balance-of-Payments Policy in the 1960s», National Bureau of Economic Research, Working Paper 7630, March 2000.

сточить внутреннюю экономическую политику, либо приостановить обмен долларов на золото по фиксированному курсу. Естественно, они выбрали второй путь<sup>16</sup>. Никсон и Коннолли ввели 10%-ную пошлину на импорт, тем самым дав понять, что не будут стоять и смотреть, как другие страны пользуются конкурентоспособностью своих валют и накапливают крупный профицит в торговле с США. Это судьбоносное решение, принятое 15 августа 1971 г., покончило с глобальным режимом фиксированных обменных курсов — валютным краеугольным камнем Бреттон-Вудской системы. Отечественная экономика снова взяла верх над потребностями глобальной экономики. В последующие годы не раз предпринимались попытки зафиксировать новые валютные паритеты, но ни один из них долго не продержался. Переход к плавающим валютным курсам был официально санкционирован в 1973 г.

### Распад Бреттон-Вудского консенсуса

Успех Бреттон-Вудского режима скрывал в себе зерна его краха. По мере экспансии всемирной торговли и финансов «политическое простран-

---

16. Все эти события удачно излагаются у Джеффри Фрайдена. См.: Jeffrey A. Frieden, *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century* (New York: W. W. Norton, 2006), chap. 15.



ство», обеспечивавшееся существовавшими средствами контроля, начало сокращаться и все большую роль стали играть внешние сдержки. Ресурсов МВФ оказалось недостаточно, несмотря на создание специального резервного актива, призванного увеличить кредитные возможности Фонда (речь идет о «специальных правах заимствования» или СДР). Когда страна, на которой держалась эта система, — США — в конце 1960-х гг. оказалась под ударом, режим фиксированных обменных курсов был обречен. Более того, система представлений, лежавшая в основе контроля за капиталом, начала распадаться в течение 1970-х гг., и в последующие десятилетия ей на смену пришла альтернативная логика, подчеркивавшая неизбежность либерализации и выгоды мобильного капитала. Как и в сфере торговли, Бреттон-Вудский компромисс уступил место планам глубокой интеграции, выстраивавшимся вокруг свободного движения капитала.

1960-е гг. были золотой порой кейнсианских идей об управлении экономикой. Нефтяные кризисы и «стагфляция» 1970-х гг. — когда развитые экономики одновременно столкнулись и с безработицей, и с инфляцией, — заставили забыть о Кейнсе с его упором на управление спросом и привлекли всеобщее внимание к стороне предложения. Согласно традиционной кейнсианской модели, безработица представляет собой результат недостаточного спроса на отечественную продукцию; однако одновременный рост инфляции опровергал это объясне-

ние. Дискреционная монетарная и фискальная политика в духе Кейнса начала восприниматься экономистами и технократами скорее как дестабилизирующая, а не стабилизирующая сила. Интервенционистская философия лишилась опоры, наряду с распространением рыночных идей среди экономистов. Рост объемов торговли парадоксальным образом усложнил властям осуществление контроля над движением капитала, поскольку потоки капитала можно было замаскировать, манипулируя торговыми потоками<sup>17</sup>. Кейнс верно предсказывал, что контроль над движением капитала потребует обширного надзора над всеми международными транзакциями, однако власти со все большей неохотой прибегали к этому контролю в свете меняющегося духа времени.

Свою роль также играли национальные экономические интересы. Такие крупные финансовые центры, как США и Великобритания, стремились заработать на глобальной финансовой либерализации. Устранение контроля над движением капитала повышало спрос на услуги Уолл-Стрит и лондонского Сити<sup>18</sup>. Великобритания активно содействовала расширению рынка евродолларов — номинированных в долла-

17. Это можно было сделать, например, манипулируя сроками платежей по (якобы) торговым транзакциям.

18. См.: Eric Helleiner, «Explaining the Globalization of Financial Markets: Bringing States Back», *Review of International Political Economy*, vol. 2, no. 2 (Spring 1995), pp. 315–41.

рах вкладов, размещавшихся главным образом в Лондоне, — а Соединенные Штаты закрывали на это глаза, несмотря на официальную американскую политику противодействия оттоку капитала. Отношение Америки к финансовой либерализации также диктовалось надеждой на то, что более открытая международная финансовая система поможет финансировать американский дефицит<sup>19</sup>. (Так и происходило в течение какого-то времени, но в конце концов финансовая либерализация стала стимулировать бегство от доллара). По мере ослабления воспоминаний о межвоенной нестабильности финансовые интересы приобретали все больший вес при формировании экономической политики. Европейцы и японцы после 1973 г. были готовы задуматься о совместных мерах контроля за капиталом с целью привнести стабильность на валютные рынки, но США блокировали их требования<sup>20</sup>. Политики в США и Великобритании все чаще выступали за глобальное финансовое дерегулирование, а затем они приобрели неожиданного, но ключевого союзника в лице Франции.

Фактором, заставивших французов перейти на новые позиции, являлся провал рефляционной программы, к выполнению которой в 1981 г. приступил президент-социалист Франсуа Миттеран — так называемого социалистического эксперимента в одной, отдельно взя-

той стране<sup>21</sup>. Финансовые рынки ответили на инициативу Миттерана массовым бегством инвесторов, что поставило Францию перед необходимостью повышать процентные ставки. Правительство Миттерана сперва ужесточило контроль за капиталом: дело дошло до того, что французы при поездках за границу были обязаны брать с собой маленькую книжечку —  *carnet de change* — в которой фиксировались все покупки иностранной валюты. Связанные с этим неудобства не прибавили Миттерану популярности. Так или иначе, бегство капитала продолжалось, чему способствовали развитые европейские торговые связи. В конце концов Миттеран и его советники пришли к выводу о том, что контроль над движением капитала выходит стране боком: его издержки ложились главным образом на плечи простых французов, в то время как богачи сохраняли свободный доступ к банковским счетам в Швейцарии и других финансовых убежищах.

Социалистическое правительство сменило курс весной 1983 г., отказавшись от рефляционной программы, ослабив контроль над движением капитала и приняв план внутренней финансовой либерализации. «То, что опасалось делать консервативное правительство, — отмечал обозреватель, — осуществило социалистическое правительство»<sup>22</sup>. Но для нас более

19. Eric Helleiner, op. cit.

20. Ibid.

21. Описание этих событий в основном заимствовано из: Abdelal, Capital Rules, chaps. 4 and 5.

22. Цит. по: ibid., p. 63.

важно то, что Франция превратилась в решительного сторонника новых международных правил, обеспечивающих мобильность капитала. Жак Делор, министр финансов в правительстве Миттерана, став в 1985 г. президентом Европейской комиссии, выступал за либерализацию капитала в рамках движения к «единой Европе». Несмотря на то, что комиссия Делора первоначально предусматривала лишь либерализацию финансовых потоков внутри Европы, Германия добилась того, чтобы эти меры распространялись и на другие страны. К концу 1980-х гг. контроль над движением капитала был снят во всех главных европейских странах, благодаря чему в финансовом плане Европа превратилась в самый открытый регион мира. Свободное движение капитала впоследствии стало европейской нормой — составной частью европейской правовой системы, *acquis communautaire*, — которой должны были придерживаться все кандидаты в члены ЕС. Новая норма была закреплена в подписанном в 1992 г. Маастрихтском договоре, после чего контроль над движением капитала в Европе стал достоянием истории.

Изменение позиции Франции также позволило новой норме проникнуть на другой важный международный форум — Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Она представляет собой созданный в 1961 г. клуб богатых стран, обладающий громадными полномочиями по определению повестки дня и легитимизации принятых ре-

шений, хотя и не налагающий никаких формальных санкций<sup>23</sup>. К концу 1980-х гг. ОЭСР перестала проводить различия между краткосрочным капиталом («горячие деньги») и долгосрочными инвестициями. Кроме того, она поставила цель полной мобильности капитала в рамках своего исправленного Кодекса либерализации движения капиталов, тем самым фактически сделав устранение контроля над движением капитала условием для членства в ОЭСР. В 1994–2000 гг. ее членами стали шесть развивающихся и переходных стран, и всем им пришлось взять на себя обязательство в кратчайшие сроки либерализовать свои счета операций с капиталом. Две из этих стран, Мексика и Южная Корея, пережили жестокие финансовые кризисы вскоре после вступления в клуб<sup>24</sup>.

К тому моменту, как Мишель Камdessus выступил в 1997 г. перед Советом управляющих МВФ в защиту поправки, которая позволила бы Фонду начать кампанию за глобальную либерализацию движения капитала, его аргументы в целом уже были признаны экономи-

23. Предшественницей ОЭСР являлась Организация европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), созданная в 1948 г. для распределения американской помощи в Европе в контексте Плана Маршалла.

24. Abdelal, *Capital Rules*, pp. 106ff. В обоих случаях поражает то, насколько радужными были прогнозы ОЭСР о вероятных последствиях либерализации движения капитала всего за несколько месяцев до начала кризиса.

стами и политиками в развитых странах. Контроль над движением капитала стал считаться недопустимым. То, что прежде было ересью, а затем нормой, снова превратилось в ересь.

### Когда финансовые рынки безобразничают

С исчезновением фиксированных обменных курсов и контроля над движением капитала Бреттон-Вудский консенсус лишился двух своих столпов. В последующие годы международные финансовые рынки оказывали значительное влияние на проведение экономической политики. В то время многие экономисты и политики склонны были оправдывать этот поворот примерно следующим образом: во-первых, либерализация перемещений капитала и неизбежна, и желательна. Свободное движение капитала, как и свободная торговля, позволяют оптимизировать глобальное распределение ресурсов и стимулируют власти к проведению более продуманной фискальной и монетарной политики. Во-вторых, рыночные обменные курсы вдвойне полезны. Они предотвращают валютные перекосы, в то же время позволяя странам проводить независимую монетарную политику. Если какое-либо государство желает следовать более экспансионистским курсом, чем его партнеры, оно может сделать это, позволив своей валюте обесцениться. Внутренняя политика не будет страдать от

удавок того типа, которые накладывал на нее золотой стандарт.

За этой логикой просматривалась поразительная — и поразительно ошибочная — уверенность в способность финансовых рынков подавать верные сигналы. Теории, настаивавшие на эффективности финансовых рынков, стали доминирующим интеллектуальным учением того времени. Эти теории основывались на неправдоподобных предположениях о поведении спекулянтов и инвесторов: их действия объявлялись в высшей мере рациональными и дальновидными, а вклад, вносимый ими в экономический прогресс — огромным. Более того, новый консенсус не видел особой разницы между отечественными и международными финансами. Институциональный фундамент, необходимый для глобальных финансов — глобальные правила, стандарты, органы надзора и принуждения, кредиторы последней инстанции, отсутствовал в этой логике так же, как и в реальном мире. Никто не пытался исследовать ловушки, возникающие, когда капитал пересекает пределы юрисдикции и границы между контролирующими органами или остается без надзора. Предполагалось, что рынкам не нужно почти ничего, кроме желающих участвовать в их работе. И когда финансовая либерализация привела к цепочке разочарований, это не должно было никого удивлять. Однако удивленные были. Недостающие компоненты были добавлены к системе намного позже, когда проблемы, порождаемые свободными финансами,

проявились с большей очевидностью. И тогда болезненные уроки межвоенного периода пришлось выучивать заново.

В частности, плавающие обменные курсы работали совершенно иначе, чем думало тогда большинство экономистов. К 1980-м гг. синонимами плавающего обменного курса стали такие понятия, как «чрезмерная волатильность» и «перекося». Эти образцы экономического жаргона указывали на существование двух проблем: во-первых, валютные курсы слишком сильно колебались ото дня ко дню, и во-вторых, многие валюты на протяжении продолжительных периодов пере- или недооценивались, что создавало проблемы внутри страны и для торговых партнеров.

Рассмотрим для примера злословия британского фунта стерлингов. Мы можем проследить курс фунта по отношению к доллару начиная с 1791 г., что позволяет оценить нестабильность британской валюты в длительной исторической перспективе. Едва ли когда на протяжении этого 200-летнего периода наблюдалась более серьезная нестабильность фунта, чем в годы после перехода на плавающий курс в 1973 г. По сути, другими столь же бурными эпохами были лишь периоды некоторых военных конфликтов и межвоенная эра, с ее злосчастной попыткой вернуться к золотому стандарту. В частности, курс фунта резко колебался в годы наполеоновских войн и гражданской войны в США. Но в другие времена фунт обычно оставался стабильным. В период с 1945

по 1973 г. Великобритания пережила две серьезные девальвации (в 1949 и 1967 гг.), но они были призваны устранить то, что при Бреттон-Вудском режиме называлось «фундаментальным нарушением равновесия», и имели своим следствием периоды стабильности на валютных рынках. Эпоха плавающего курса после 1973 г. представляла собой нечто совершенно иное: ежегодные изменения стоимости фунта на 10–15% стали обычным делом, и в этих скачках вверх-вниз не просматривалось ни ритма, ни логики.

В значительной степени эта нестабильность была обусловлена резкими колебаниями самого доллара. После 1973 г. наблюдалось три основных цикла девальвации доллара, за которыми следовала его ревальвация. Кроме того, на этот процесс накладывались взлеты и падения фунта, не связанные с долларом. Человеку, хорошо знающему историю, могло бы показаться, что мир после 1973 г. сотрясали непрерывные военные и политические катастрофы. Плавающие курсы, не став предохранительным клапаном, превратились в источник нестабильности для международной экономической системы.

Экономисты и политики на протяжении 1980–1990-х вели бесконечные споры о том, что отражают валютные курсы — фундаментальную экономическую ситуацию или просто искажения на валютных рынках: «пузыри», иррациональное поведение, близорукие ожидания, краткосрочные торговые стратегии? В чем состоит реальная роль тех двадцати- и тридца-



тилетних молодых людей — по большей части мужчин, — которые сидят перед огромными мониторами и легким движением пальца перемещают по земному шару сотни миллионов долларов, определяя судьбу национальных валют? Помогают ли они рынку работать более эффективно и приближают курсы валют к их истинному экономическому значению? Или они лишь усугубляют колебания на рынке, всем стадом гонясь за призрачной прибылью?

Эти дебаты мало что давали тем, кто испытывал на себе последствия валютных скачков. 40%-ная ревальвация доллара в первой половине 1980-х гг. была равнозначна тому, как если бы каждый производитель в США был обложен аналогичным налогом на экспорт, а все его зарубежные конкуренты на американском рынке получили бы точно такую же субсидию. Нас едва ли удивит умеренный рост протекционизма, наблюдавшийся в этот период; поразительны лишь его скромные масштабы. В чем бы ни заключался источник проблем на финансовом рынке, им была не нехватка конкуренции или рыночной ликвидности. К 2007 г. ежедневный объем валютных транзакций вырос до 3,2 трлн долларов, что на порядок превышает ежедневные объемы торговли (в среднем составлявшие в том же году 38 млрд долларов)<sup>25</sup>. Финансы утопили реальную экономику.

25. По оценке Банка международных расчетов. См.: <http://www.forex-brokerage-firms.com/news/currency-markets-rises.htm>.

Плавающие курсы тоже преподносят нам серьезный урок. После либерализации капитала уже не играет особой роли, является ли курс валюты фиксированным или плавающим. Джеймс Тобин, экономист-кейнсианец из Йеля и будущий нобелевский лауреат, уже в 1978 г. указывал на важный момент. «Дискуссии по поводу [валютного] режима заслоняют от нас принципиальную проблему», — писал он. Этой проблемой является «чрезмерная» мобильность частного финансового капитала. «Национальные экономики и национальные правительства не в состоянии приспособиться к крупномасштабному движению средств по зарубежным биржам, не сталкиваясь с серьезными сложностями и не жертвуя решением задач национальной экономической политики, связанных с занятостью, выработкой и инфляцией». Фактически он придерживался кейнсианской аргументации, но теперь она применялась и к миру с плавающими валютными курсами. Мобильность капитала, отмечал Тобин, мешает странам осуществлять иную по сравнению с другими экономиками монетарную и фискальную политику и потому становится препятствием для политики, соответствующей потребностям отечественной экономики. Вне зависимости от того, ведет ли торговля на международных финансовых рынках к колоссальным перемещениям средств из одной страны в другую или к серьезному изменению обменных курсов, они влекут за собой «серьезные и нередко болезненные реальные послед-

ствия для внутренней экономики», — сетовал Тобин.

Тобин указывал на то, что мировая экономика может пойти по одному из двух путей. Мы могли бы создать единую мировую валюту и воспроизвести в глобальном масштабе то, что верно в рамках отдельных государств. При этом были бы устранены все проблемы и искажения, создаваемые различиями между национальными валютами — разумеется, за счет подчинения всех стран единой монетарной политике. Оценивая такой сценарий, как политически неосуществимый, Тобин предлагал альтернативное решение. Согласно его знаменитому заявлению, нужно «подсыпать немного песка в подшипники наших чрезмерно эффективных международных денежных рынков»<sup>26</sup>. Конкретно его рекомендация состояла в введении налога на международные валютные трансакции, получившего известность как «тобиновский налог».

Однако Тобин находился в явном меньшинстве, и на фоне пост-Бреттон-Вудских настроений его призывы остались не услышанными. Вера в эффективность и неизбежность мобильности глобального капитала не сдавала позиций. Мировой экономике предстояло вынести еще больше неприятностей, прежде чем взгляды Тобина встретили сочувствен-

26. James Tobin, «A Proposal for Monetary Reform», *Eastern Economic Journal*, vol. 4, nos. 3–4 (July–October 1978), pp. 153–59.

ный отклик у ведущих экономистов и руководителей<sup>27</sup>.

Волны финансовых кризисов, поражавших страны, отдавшиеся на милость международных рынков капитала, имели пагубные последствия. Первым был латиноамериканский долговой кризис 1980-х гг., усугубленный дурным экономическим менеджментом и охвативший многие страны региона, приведя к «упущенному десятилетию» экономической стагнации. В начале 1990-х гг. настал черед Европы, когда валютные трейдеры провели успешные спекуляции против центральных банков некоторых европейских стран (таких, как Англия, Италия и Швеция). Эти страны пытались ограничить перемещения валюты, тесно привязав свои национальные валюты к немецкой марке, однако под нажимом финансовых рынков были вынуждены провести их девальвацию. В середине 1990-х гг. разразилась новая волна финансовых кризисов, самым серьезным из которых стал «текиловый кризис» в Мексике (1994), вызванный внезапным разворотом потоков капитала в противоположном направлении. За ним

27. Лорд Тернер, председатель британского Управления по финансовому регулированию, в августе 2009 г. вызвал бурю негодования, выступив в поддержку глобального тобиновского налога. Это был первый случай, когда за введение этого налога высказался крупный политик из США или Великобритании — двух ведущих центров глобальной финансовой системы.

в 1997–1998 гг. последовал Азиатский финансовый кризис, впоследствии распространившийся на Россию (1998), Бразилию (1999), Аргентину (2000) и, наконец, на Турцию (2001). И это только наиболее известные случаи. Авторы одного из обзоров насчитали за период с 1970 по 2008 г. 124 банковских кризиса, 208 валютных кризисов и 63 кризиса суверенного долга<sup>28</sup>. После затишья в первые годы нового тысячелетия зародившийся в США ипотечный кризис породил очередную волну потрясений: финансово открытые экономики столкнулись с внезапной нехваткой зарубежного капитала, а некоторые из них (Исландия, Латвия) даже обанкротились.

Большинство этих кризисов разворачивалось по одному и тому же сценарию «бум-спад». Этот цикл начинается с фазы относительной эйфории, во время которой страна получает большое количество зарубежных займов. Эйфория дополнительно подпитывается вестями с финансовых рынков, рисующими радужные перспективы. Страна перестроила свою политику и переживает резкий рост производительности. Нет нужды тревожиться о наращивании долга, потому что ожидаются большие доходы, и выплатить займы не составит никакого труда. В роли заемщиков могут выступать власти,

---

28. Luc Leaven and Fabian Valencia, «Systemic Bank Crises: A New Database», International Monetary Fund, Working Paper WP/08/224, September 2008.

частные банки или корпоративные организации — в конечном счете это совершенно несущественно. Но затем какое-либо неприятное известие, которое может быть связано как с внутренней, так и с международной ситуацией, вызывает то, что Гильермо Кальво, выдающийся исследователь финансовых кризисов, назвал «внезапной остановкой»<sup>29</sup>. Финансовые рынки резко изменяют свое отношение к стране: она набрала слишком много займов, ее правительство действует безответственно, ее экономике грозят различные риски. Источники зарубежного финансирования иссякают, и очень скоро экономику страны охватывают болезненные судороги. Процентные ставки подскакивают, местная валюта обрушивается, фирмы сталкиваются с отсутствием кредитов, и внутренний спрос сокращается, причем этот процесс обычно усугубляется жесткой фискальной политикой, нацеленной на восстановление «доверия со стороны рынка». К тому времени как все закончится, экономика в среднем потеряет около 20% своего ВВП<sup>30</sup>.

Все это не должно вызывать у нас никакого удивления. Всякий раз, как капитал получает возможность свободно перемещаться по све-

---

29. Guillermo A. Calvo, «Explaining Sudden Stops, Growth Collapse and BOP Crises: The Case of Distortionary Output Taxes», in Guillermo A. Calvo, *Emerging Capital Markets in Turmoil: Bad Luck or Bad Policy?* (Cambridge, MA: MIT Press, 2005).

30. Laeven and Fabian, «Systemic Bank Crises», p. 25.

ту, итогом, по памяtnому выражению историка экономики Чарльза Киндлбергера, становятся «мании, паники и крахи»<sup>31</sup>. Кармен Рейнхарт и Кен Рогофф в своем недавнем исследовании дали количественную оценку того, что уже давно было очевидно историкам экономики. Два этих экономиста, перерыв исторические документы, выявили все сколько-нибудь важные банковские кризисы, произошедшие после 1800 г. Наложив свои результаты на историческую траекторию мобильности капитала, они обнаружили, что эти два графика почти идеально совпадают. По их словам, «периоды высокой мобильности международного капитала неоднократно порождали международные банковские кризисы, не только известные (например, те, что происходили в 1990-х годах), но и кризисы прошлого»<sup>32</sup>.

Возможно, усилившаяся волатильность и кризисы — это та цена, которую мировая экономика платит за возросшую финансовую дисциплину. Многие защитники мобильности капитала утверждают, что мир выиграл от нее,

несмотря на подобные разочарования. Аргумент о том, что свободные финансы способствуют оптимальному распределению глобальных ресурсов, еще не совсем почил в бозе. В научных кругах продолжается дискуссия о том, наблюдаются ли в странах, устранивших препятствия на пути зарубежного капитала, более высокие темпы роста. Однако все это — научное крохоборство. Результаты мобильности капитала вполне однозначно отражены в анналах истории.

Беглый взгляд в прошлое позволит сделать три важных открытия. Во-первых, после Второй мировой войны мировая экономика развивалась беспрецедентными темпами. Ничего хотя бы отдаленно похожего мы не найдем ни в одну другую эпоху — ни во время Промышленной революции, ни в период глобализации XIX века. Во-вторых, темпы роста, достигнутые в первые двадцать пять лет после окончания Второй мировой войны, по-прежнему остаются непревзойденными. В 1950–1973 гг. общемировой доход на душу населения рос примерно на 3% в год, что почти вдвое выше темпов, зафиксированных до 1930-х гг., и вдвое выше темпов, наблюдавшихся со второй половины 1970-х гг. Успехи мировой экономики после 1990 г. в исторической перспективе выглядят весьма значительными, но они все еще не дотягивают до Бреттон-Вудских стандартов. Мировая экономика в эпоху финансовой глобализации просто работает существенно хуже, чем в Бреттон-Вудский период.

31. Charles P. Kindleberger, *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises* (New York: Basic Books, 1989); Чарльз Киндлбергер, *Мировые финансовые кризисы. Мании, паники и крахи*. СПб.: Питер, 2010.

32. Carmen M. Reinhart and Kenneth S. Rogoff, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009), p. 155; Кармен Рейнхарт и Кеннет Рогофф, *На этот раз все будет иначе: восемь столетий финансового безрассудства*. М.: Карьера-Пресс, 2011, с. 185.

И, в-третьих, рекордсменами роста в последние три десятилетия, как и в первые послевоенные десятилетия, были такие страны, как Китай, игравшие в глобализацию по правилам Бреттон-Вудса, а не по правилам глубокой интеграции. Они сохраняли контроль за капиталом, не давали воли зарубежным финансам и использовали имевшееся у них политическое пространство для внутреннего экономического регулирования (как мы увидим в главе 7). Отсюда следует неизбежный вывод: финансовая глобализация нас обманывает. Те страны, которые открылись для международных рынков капитала, сталкиваются с более высокими рисками, не получая за них компенсации в виде ускоренного экономического роста<sup>33</sup>.

---

33. Исследования, проведенные МВФ, показывают, что волатильность потребления в развивающихся экономиках возрастает одновременно с финансовой глобализацией: M. Ayhan Kose, Eswar S. Prasad, and Marco E. Terrones, «Growth and Volatility in an Era of Globalization», *IMF Staff Papers*, vol. 52, Special Issue (September 2005). Отсутствие положительной связи между притоком капитала и экономическим ростом демонстрируется в: Eswar Prasad, Raghuram G. Rajan, and Arvind Subramanian, «Foreign Capital and Economic Growth», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1 (2007), pp. 153–209.

## ГЛАВА 6 Лисы и ежи финансового мира

**В**ЫВОД, к которому мы пришли в конце предыдущей главы, не может не озадачивать. Разве не пойдет на благо экономике ситуация, когда частные лица и фирмы в состоянии свободно занимать и давать займы за пределами своей страны? Неужели открытость может нести миру финансов не одни только преимущества?

Потоки капитала *могут* быть благом для экономики при соблюдении соответствующих условий. В странах с обширными инвестиционными возможностями и нехваткой сбережений они позволяют фирмам осуществлять проекты, которые иначе были бы им недоступны. Долгосрочные прямые иностранные инвестиции становятся важным компонентом экономического роста особенно в тех случаях, когда вместе с ними приходят технологии, знание рынков и прочие навыки. Но почему прочие разновидности международного финансирования так часто приводят к пагубным последствиям?

Вспомним один из моментов, на который указывалось при разговоре о выгодах, проис-



текающих из торговли. Выгодный обмен между покупателем и продавцом желателен для общества в целом лишь тогда, когда цены отражают полные социальные (альтернативные) издержки, связанные с обменом. Этот принцип в той же мере применим и к финансовым рынкам. Инвестируя средства в клочок бумаги, выпущенный кем-то в другом конце света — в долговое обязательство, вексель или дериватив, — в полной ли мере я осознаю тот риск, на который иду? Отражает ли обещанная прибыль этот риск? А когда я беру займы, отражает ли процентная ставка те издержки, с которыми столкнутся мои контрагенты, или фискальные расходы, необходимые для покрытия моего банкротства в том случае, если я окажусь неспособен обслуживать долг? Изобретая новомодную ценную бумагу, принимаю ли я в расчет ее возможное долгосрочное влияние на положение моей компании (не говоря уже о влиянии на мой компенсационный пакет)? Если на все эти и множество подобных вопросов нельзя ответить безусловным «да», то финансовые рынки ожидает крах. К несчастью, подобные сбои бесчисленны — потому-то мы так привыкли к патологическим состояниям финансовых рынков.

Экономистам эти проблемы известны. Экономическая литература переполнена разборами подобных недостатков, известных под такими названиями, как «асимметричная информация», «ограниченная ответственность», «моральный риск», «агентские издержки», «мно-

жественные равновесия», «системный риск», «неявные гарантии», «информационные каскады» и т.д. Каждое из этих явлений изучено вдоль и поперек с помощью сложных математических моделей и эмпирических иллюстраций. Однако к настоящему времени большинство экономистов понимает и то, что эти проблемы не получают адекватного внимания в масштабах глобальной экономики. Финансы внутри страны опираются на общие стандарты, страхование вкладов, правила определения банкротства, суды, следящие за выполнением контрактов, кредиторов последней инстанции и всевозможные регулирующие и контролирующие органы. Ничего из этого не существует в глобальном плане. Мы вынуждены довольствоваться дырявой сетью неэффективных глобальных правил и стандартов, а антикризисные меры по-прежнему принимаются на сиюминутной основе.

Почему глобальные рынки так плохо управляются, несмотря на все наши знания? Причина этого кроется в присущей экономистам и политикам тенденции недооценивать результаты этих сбоев для актуального политического процесса и вести борьбу за финансовую либерализацию, закрывая глаза на их зловещие последствия. Виноваты не сбои финансовых рынков; виноваты мы, ведущие себя так, как будто их не бывает. Чтобы понять, каким образом проявляется эта конкретная профессиональная деформация, мы должны осознавать различие между лисами и ежами в экономическом лесу.

## Лисы и ежи

В знаменитом эссе о Толстом либеральный философ сэр Исая Берлин проводил различие между двумя типами мыслителей, ссылаясь на древнее изречение, приписываемое греческому лирическому поэту Архилоху (VII в. до н.э.): «Лиса знает много секретов, а еж — лишь один, но самый важный». Ежи знают одну принципиальную идею и смотрят на мир исключительно сквозь призму этой идеи. Они либо упускают из виду осложнения и исключения, либо втискивают их в свое мировоззрение. Для них существует один-единственный верный ответ, сохраняющий силу во все времена и при любых обстоятельствах. Лисы, которым Берлин больше симпатизирует, видят мир во всей его сложности, что не позволяет им выступать под одним главным лозунгом. Они скептически относятся к великим теориям, так как чувствуют, что многогранность мира не допускает обобщений. Берлин считал Данте ежом, а Шекспира — лисой<sup>1</sup>.

Это различие позволяет провести в экономике четкую грань между ежами, считающими, что либерализация рынков («самый важный се-

1. Isaiah Berlin, *The Hedgehog and the Fox: An Essay on Tolstoy's View of History* (New York: Simon & Schuster, 1953); Исая Берлин, «Еж и лиса». в: Исая Берлин, *История свободы. Россия* (М: Новое литературное обозрение, 2001).

крет») в любых обстоятельствах будет верным решением, и лисами, уверенными, что дьявол скрывается в мелочах<sup>2</sup>. Лисы тоже верят в рынок — в конце концов, они все же экономисты, — но они считают, что осложнения, возникающие в реальном мире, требуют гораздо более осторожного подхода, чувствительного к контексту. В той степени, в какой они принимают в расчет эти осложнения, ежи относятся к ним как к сторонникам рыночной либерализации, а не как к ее врагам.

Вы можете определить, к какому типу относится тот или иной экономист, исходя из его реакции при столкновении с политическими вопросами. Повинуясь нутряному инстинкту, экономист-еж примет во внимание лишь то, что пишут в учебниках. Рынки максимизируют эффективность, и потому чем свободнее рынок, тем лучше. В этом мире каждый налог снижает эффективность; каждое ограничение индивидуального поведения сокращает размер экономического пирога. Вопрос равенства аккуратно отделяется от вопроса эффективности. Провалов рынков не существует, пока не доказано обратное, а если они все же есть, с ними следует бороться лишь с помощью точечных

2. Используя экономический жаргон, можно сказать, что это различие соответствует разнице между первосортным и второсортным экономическим анализом. Еж признает только первосортные принципы, в то время как лиса довольствуется второсортными инструментами.

мер. Люди — рациональные и дальновидные существа. Кривые спроса всегда нисходящие (а кривые предложения — восходящие). Взаимодействия в масштабах всей экономики не опровергают логику частного анализа. Адам Смит и его сторонники доказали, что лучше всего работают абсолютно свободные рынки. Независимо от того, насколько изощренными, сложными или неожиданными могут быть исследования самих этих экономистов, их подход к злободневным вопросам подчиняется прямолинейной, едва ли не рефлекторной логике: устраните государственное вмешательство или барьер, и экономические показатели улучшатся.

Экономисты-лисы испытывают здоровое уважение к силе рынков, но они склонны замечать всевозможные осложнения, делающие ответы из учебников неполными. В их мире экономика полна рыночных несовершенств, вопросы равенства и эффективности неотделимы друг от друга, люди не всегда ведут себя рационально, некоторые политические вмешательства, нежелательные в других отношениях, могут дать положительные результаты, а осложнения, порождаемые взаимодействием в масштабах всей экономики, внушают сомнения в верности догматического анализа. Последователи Адама Смита составили длинный список исключений из принципа, согласно которому свободные рынки повышают благосостояние общества. Государственное вмешательство может улучшить результаты работы рынков самыми

разными способами. В глазах лис экономика всегда представляет собой «второе лучшее» — слишком несовершенное для того, чтобы идеальная политика ежей обязательно оказывалась самой подходящей.

Некоторые из этих различий проистекают из того, как обе эти группы воспринимают частоту провалов рынков. Ежи склонны думать, что они встречаются реже, чем заявляют лисы. Однако более существенное различие между обеими группами заключается в их *реакции* на сами провалы рынков.

Еж полагает, что в случае провала рынка решение заключается не в том, чтобы вводить на рынке ограничения или обращаться за помощью к государству, а просто-напросто в том, чтобы оптимизировать работу рынка. Следует бороться непосредственно с теми осложнениями, которые беспокоят лис, устраняя те искажения, которые являются их причиной. Если лису волнует чрезмерная рискованность банковских операций, то верным решением будет исправить стимулы таким образом, чтобы обуздать рискованное поведение. Если избыточный государственный долг порождает финансовую неустойчивость, то значит, государственная фискальная политика нуждается в коррекции. Каждая проблема требует своего собственного лекарства, и нет никаких причин откладывать или отменять либерализацию как таковую. Речь идет о «таргетированной политике», когда целью политических интервенций объявляется борьба с источником проблемы. Все это зву-

чит разумно, однако в руках экономистов-ежей, полагающих, что со всеми значимыми осложнениями можно и нужно бороться с помощью наиболее подходящих средств, этот принцип превращается в мощное орудие либерализации всего, что только можно, без оглядки на неблагоприятные последствия. В конце концов, этими конкретными последствиями потом можно заняться отдельно. Фактически такой подход диктует этим экономистам уверенность в том, что мир будет подстраиваться под их рекомендации, а не наоборот.

В реальности у нас нередко имеется лишь смутная идея о том, в чем может заключаться источник данной проблемы. И даже в тех случаях, когда мы точно знаем ее причину, на пути к ее устранению могут стоять административные и политические препятствия. Попытки либерализации приводят к сложностям из-за того, что приняты не все необходимые меры предосторожности. Аналогичная участь постигает и рекомендацию ежей устранить торговые ограничения, а с неблагоприятными последствиями в плане распределения — бороться с помощью компенсационных мер. Организовав либерализацию, довольный экономист уходит восвояси. Тем временем оказывается, что наладить компенсационный механизм не так-то просто, как казалось. Но к тому моменту, как дают о себе знать все подводные камни (или начинается кризис), наш экономист уже занят тем, что проповедует либерализацию в каком-то другом месте.

Экономист-еж будет отстаивать свои взгляды, утверждая, что рыночные решения — меньшее зло по сравнению с государственными интервенциями. Именно в этот момент битва приобретает откровенно идеологический характер. Даже если на рынках случаются провалы, утверждает еж, государство все равно лишь усугубит ситуацию. Бюрократы не обладают необходимой информацией для того, чтобы предпринять нужные шаги; они находятся в плену у заинтересованных группировок, контроль над которыми входит в их обязанности, и к тому же подвержены коррупции. Поэтому государственные ограничения на движение капитала окажутся тем лекарством, которое хуже болезни. Обратите внимание, что это заявление представляет собой почти полную противоположность аргументации за таргетированную политику в том смысле, что государство объявляется практически неспособным к принятию простейших мер — не говоря уже о тщательно продуманных вмешательствах, нацеленных на устранение самого источника провалов рынков. К счастью, этот аргумент не может быть безусловно верным, поскольку, как мы видели в главе 1, современная рыночная экономика не может функционировать без всевозможных вспомогательных институтов, многие из которых обеспечиваются государством. Если бы ежи были правы, то современная рыночная экономика не могла бы процветать, так как находилась бы в состоянии полного расстройтва.

Эти аргументы широко использовались сторонниками свободного движения капитала. Когда Стэнли Фишер в 1997 г. на сессии МВФ призвал либерализовать движение капитала, значительную часть своей речи он посвятил тем мерам, с помощью которых страны мира должны были «подготовиться» к мобильности капитала. Как выразился Фишер, «экономическую политику и институты, и в частности, финансовую систему, необходимо адаптировать к работе в мире либерализованных рынков капитала». По его словам, некоторые из требуемых шагов были хорошо известны. Это — «здоровая» макроэкономическая политика, «прочная» внутренняя финансовая система и «продуманное» устранение контроля за капиталом. Однако имелись и другие вопросы — малоизученные или такие, по которым не сложился консенсус. Сколько информации о своей политике центральные банки и другие государственные органы должны сообщать финансовым рынкам? Как МВФ и прочие мультilaterальные учреждения могут повысить «бдительность» — улучшить надзор за тенденциями, присущими финансовым рынкам, и за их рисками? Как увеличить финансовую поддержку странам, охваченным кризисом, не предоставляя всеобъемлющих гарантий кредиторам и заемщикам?<sup>3</sup>

---

3. Stanley Fischer, «Capital Account Liberalization and the Role of the IMF», September 19, 1997, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1997/091997.htm>.

Для Фишера ни масштабы требуемых мер, ни наличие неизученных вопросов не являлись убедительным аргументом в пользу неторопливой либерализации. Позаботиться о том, чтобы выгоды, обеспечивавшиеся мобильностью капитала, перевешивали соответствующие риски, должны были реформы.

Более свежий пример умонастроений, присущих ежам, нам дает Фредерик Мишкин, выдающийся экономист-монетарист из Колумбийского университета, также входивший в состав совета директоров Федеральной резервной системы. Его книга «Очередная глобализация: как страны-неудачники могут обуздать свои финансовые системы и разбогатеть»<sup>4</sup>, изданная в 2006 г. — накануне глобального финансового кризиса, представляет собой один из самых восторженных гимнов глобализации, появившихся в последние годы. Несмотря на то что по причинам, изложенным выше, многие сторонники глобализации неоднозначно относятся к финансовой глобализации, Мишкин остается ее ярким проповедником<sup>5</sup>. Кроме того, он

---

4. Frederic S. Mishkin, *The Next Great Globalization: How Disadvantaged Nations Can Harness Their Financial Systems to Get Rich* (Princeton: Princeton University Press, 2006).

5. Двумя выдающимися экономистами, решительно выступающими за глобализацию, но выразившими сомнения в разумности либерализации потоков капитала, являются Джагдиш Бхагвати и Мартин Вулф.



не испытывает иллюзий в отношении того, какие меры заставят финансовую глобализацию работать. Зарождающиеся рыночные экономики нуждаются в «хороших институтах», которые бы защищали права собственности — «таких, как верховенство права, ограничения на возможности государства по проведению экспроприаций и отсутствие коррупции». Кроме того, им нужны институты, служащие опорой для эффективной финансовой системы, такие как «финансовое регулирование, поощряющее прозрачность, хорошее корпоративное управление, разумный надзор, препятствующий чрезмерно рискованным операциям, и тщательный контроль за выполнением финансовых обязательств». В свою очередь, эти реформы требуют обширных правовых и политических преобразований, которые бы позволили ослабить власть чиновников над системой и открыть ее для конкуренции<sup>6</sup>.

Поразительным в подобных аргументах является то, насколько обширным и в то же время нечетким может быть список выдвигаемых требований. Многие экономисты говорят об институциональных предпосылках, необходимых для успешной либерализации финансов, так, словно достаточно нажать на те или иные политические выключатели. Исправьте инсти-

---

6. Frederic S. Mishkin, «Why We Shouldn't Turn Our Backs on Financial Globalization», *IMF Staff Papers*, vol. 56, no. 1 (2009), pp. 15off.

туты. Обеспечьте верховенство права. Ликвидируйте коррупцию. Избавьтесь от излишне рискованных операций. И не забывайте о политической реформе. Готово? Хорошо. Теперь ждите экономического бума, который принесет вам финансовая глобализация.

Подобные перечни реформ создают впечатление, будто в распоряжении развивающихся стран имеются некие волшебные инструменты для осуществления изменений, на которые у современных развитых стран ушли столетия. Более того: как продемонстрировал ипотечный кризис, даже самые умудренные регулирующие органы в мире не всегда вполне представляют себе, как пресечь излишне рискованные шаги или обеспечить достаточный уровень прозрачности. Но все это не играет никакой роли. Мы можем быть уверены в том, что список предпосылок будет только увеличиваться. И когда у той или иной страны возникнут проблемы с финансовыми рынками, в этом списке всегда отыщется что-то, что они сделали не так и что можно будет назвать причиной кризиса. С помощью подобной логики можно доказать все, что угодно; экономист-еж никогда не будет неправ, к каким бы бедствиям ни привели его рекомендации.

Вспомним аргентинский опыт 1990-х гг. Эта страна в начале десятилетия с энтузиазмом осуществила либерализацию операций с капиталом наряду с многочисленными реформами в сферах финансов, торговли, фискальной политики и государственного управления. Она

приняла первоклассные правила финансового регулирования и надзора, считавшиеся более удачными, чем во многих развитых странах. Реформы превратили Аргентину в одну из ярчайших звезд МВФ. Директор-распорядитель МВФ Мишель Камдессю, посетив Аргентину в 1996 г., таким образом выразил свое восхищение: «приезжая в Аргентину, я вижу уже не драматические симптомы кризиса, а то, что во многих отношениях можно назвать рецептом успеха»<sup>7</sup>. Три года спустя в Аргентине разразился тяжелый кризис, вызванный неожиданной остановкой притока капитала, корни которой скрывались в бразильской девальвации 1999 г.

В своей книге Мишкин не отрицает, что Аргентина сделала многое для оптимизации своих финансовых рынков и финансового контроля. Но как он с досадой заявляет, «к сожалению, этих усилий было недостаточно для гарантированного успеха». Финансовый кризис, пишет он, был результатом «структурных проблем в аргентинской экономике, неспособности справиться с фискальными проблемами и в некоторой степени невезения»<sup>8</sup>. Иными словами, как бы страна ни старалась, этого почти всегда не хватает. Финансовые рынки требуют большего.

Майкл Льюис, один из величайших знатоков финансовых махинаций, рассказывает, что

7. Цит. по: <http://www.imf.org/external/np/sec/mds/1996/MDS9611.htm>.

8. Mishkin, «Why We Shouldn't Turn Our Backs», p. 106.

в разговоре с другом, в 1986 г. создавшим первый ипотечный дериватив, тот заявил: «Вопрос не в инструментах, а в том, кто ими пользуется. Деривативы — это как оружие»<sup>9</sup>. Подобная аналогия весьма показательна. Фактически ежи — проповедники финансовой либерализации ведут себя подобно сторонникам снятия ограничений на владение оружием с их лозунгом: «Людей убивают не ружья, людей убивают люди». Отсюда делается вывод: следует разрешить свободное обращение оружия, принимая меры к тому, чтобы оно не попадало в руки преступникам, и налагая жесткие санкции за злоупотребление им. Это весьма убедительный аргумент, если вы верите в то, что мы в состоянии выявить будущих преступников, что совершившие преступления тут же будут пойманы и что неминуемое наказание завтра помешает совершению сегодняшних преступлений. В противном случае обществу придется слишком дорого расплачиваться за индивидуальную свободу. Необходим более грубый, но более эффективный инструмент: ограничение доступа к оружию.

Точка зрения лисы на финансовую либерализацию в целом следует сходной логике. В идеальном мире мы смогли бы минимизировать вредные побочные последствия свободного дви-

9. Michael Lewis, «The End», Portfolio.com, Nov. 11, 2008 (<http://www.portfolio.com/news-markets/national-news/portfolio/2008/11/11/The-End-of-Wall-Streets-Boom?print=true#>).

жения капитала путем соблюдения соответствующих правил, не прибегая к непосредственному контролю над потоками капитала. Однако мы живем не в идеальном мире, и осторожность требует не допускать того, чтобы финансовые рынки пошли вразнос.

Вернемся к Джемсу Тобину, одному из первых пост-Бреттон-Вудских адвокатов контроля за капиталом из числа представителей экономического истеблишмента. Прежде чем высказать свое предложение обложить налогом международные валютные трансакции, Тобин тщательно обдумал идеальное решение с точки зрения ежей. «Давайте с уважением отнесемся к идеалу „одного мира“», — писал он. Что потребовалось бы для создания такого же интегрированного и единого всемирного финансового рынка, как те, что существуют в рамках национальных государств — скажем, США?

Капитал свободно перемещается в пределах США, и это приносит стране явные экономические выгоды. «Благодаря наличию национальных рынков продукции и труда, — объясняет Тобин, — товары и труд... немедленно перетекают туда, где на них есть большой спрос, и эта мобильность представляет собой принципиальное решение проблем региональной депрессии и неизбежного устаревания». В этих обстоятельствах макроэкономическая политика на региональном уровне не нужна, а во многих случаях и невозможна. Благодаря единой валюте, полностью интегрированным национальным рынкам финансов и капитала, а так-

же общенациональной монетарной политике спекулятивные перемещения капитала, направленные на эксплуатацию различий в процентных ставках или изменений обменных курсов, неспособны стать дестабилизирующей силой.

Подход, проповедуемый ежами, включает строительство глобальной экономики такого же типа, какая существует на национальном уровне. Однако Тобин, описывая, как работают американские рынки, отмечает: «это должно напомнить нам о том, как сложно будет воспроизвести [их] предпосылки на всемирной основе». В реальности «частные финансовые рынки интернационализировались намного быстрее и с большей полнотой, чем прочие экономические и политические институты». В свете этого обстоятельства Тобин считает необходимым предложить лисье лекарство: налог, который позволил бы сегментировать международные валютные рынки<sup>10</sup>. Даже если такой налог на международные финансовые трансакции будет взиматься по очень низкой ставке, он помешает трейдерам заниматься избыточной покупкой и продажей валют и прочих финансовых активов с целью получения очень быстрой прибыли<sup>11</sup>.

10. James Tobin, «A Proposal for International Monetary Reform», *Eastern Economic Journal*, 4 (July–October 1978), pp. 153–59.

11. Когда речь заходит о налоге Тобина, обычно называется ставка налога в пределах от 0,10 до 0,25%. Рассмотрим, например, ставку в 0,10%. Для того

Кейнс, разумеется, одобрил бы такой рецепт. Вероятно, помимо борьбы с недостаточным регулированием и политической раздробленностью, он считал бы нужным бороться и со скрытыми причинами спекулятивных эксцессов, которые назвал бы людскими слабостями и последствиями стадного поведения. Однако Кейнс был лисой и обладал отчетливым представлением о практических пределах достижимого в реальном мире. Именно поэтому он рассматривал контроль за капиталом как неотъемлемую часть любой стабильной системы международных финансов.

Возможно, самой законченной лисой среди современных экономистов является Джо Стиглиц, в ходе своих исследований составивший почти бесконечный каталог различных вариантов рыночных сбоев. В 2001 г. Стиглиц получил Нобелевскую премию (вместе с Джорджем

---

чтобы спекулянт был готов платить такой налог с краткосрочной транзакции, которую он планирует осуществить в течение дня, он должен ожидать от этой транзакции прибыль в размере не менее 0,20% в день, чтобы остаться в прибыли после выплаты налога на прямую и обратную транзакции, или годовую прибыль в размере 7,4%. Такой налог сделает невозможными сделки, дифференциальная доходность которых будет ниже этого порога. Поэтому он позволит предотвратить финансовые транзакции, совершаемые с целью получения небольшой моментальной прибыли, и будет иметь своим следствием разные процентные ставки в разных юрисдикциях.

Акерлофом и Майком Спенсом) за теоретическую работу, в которой показывалось, как «асимметричная информация» искажает стимулы на самых разных рынках. Если вы больше меня знаете о ценности того, что вы мне продаете — будь то ваша подержанная машина, ваш труд или ваши долги, — то наши взаимоотношения вряд ли будут безоблачными. Цены при таких транзакциях часто подают неверные сигналы. Это приводит к заключению многих нежелательных сделок и к срыву многих желательных сделок. Подобной информационной асимметрией (нередко взаимодействующей с другими рыночными искажениями) можно объяснить многие болезни финансовых рынков — циклы типа «бум-спад», финансовую панику, неполучение кредитов вполне кредитоспособными заемщиками. В отличие от многих других экономистов, занимавшихся рыночными сбоями, Стиглиц серьезно относится к результатам своих исследований. Он решительно выступал против либерализации потоков капитала и резко критиковал политику МВФ<sup>12</sup>.

Самым странным выглядит присутствие в числе критиков либерализации капитала Джагдиша Бхагвати, экономиста из Колумбийского университета. Бхагвати наделал много шума во время Азиатского финансового кри-

---

12. См.: Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (New York: W.W. Norton, 2002); Джозеф Стиглиц, *Глобализация: тревожные тенденции* (М.: Национальный общественно-научный фонд, 2003).

зиса, издав в 1998 г. статью «Миф о капитале: разница между торговлей финтифлюшками и долларами»<sup>13</sup>. Бхагвати — один из самых страстных в мире защитников свободной торговли. И потому его слова о том, что сторонники свободных рынков капитала мотивировались идеологией и узким эгоизмом (как он выразился, «комплексом Уолл-Стрит и Мин-фина»), а не экономическими соображениями, заставили всех навести уши. Бхагвати указывал на известные проблемы, присущие международным рынкам капитала: краткосрочные спекуляции, подверженность панике и большие убытки, вызываемые изменением направления потоков. В свете этих рисков, утверждал он, совсем не стоит стремиться к тому, чтобы страны мира отказались от контроля за потоками капитала.

Уникальность позиции Бхагвати состоит не в том, что он выступает за свободную торговлю товарами, но против свободного движения капитала. В конце концов, мы можем с вполне достаточными на то основаниями утверждать, что рыночные сбои на рынке «долларов» происходят гораздо чаще, чем на рынке «финтифлюшек». Обращает на себя различие иного рода. Бхагвати ведет себя как еж в вопросах торговли, но становится лисой,

13. Jagdish Bhagwati, «The Capital Myth: The Difference Between Trade in Widgets and Dollars», *Foreign Affairs*, vol. 77, no. 3 (May–June 1998), pp. 7–12.

когда речь заходит о финансах. Показав, каким образом рыночные несовершенства — расхождения между частными и общественными оценками стоимости — могут привести в торговле к неожиданным результатам, и заработав на этом репутацию в научных кругах, Бхагвати никогда бы не стал отрицать возможности того, что такие несовершенства могут встречаться в реальном мире. В защиту свободной торговли он выступает по иной причине, исходя из характерного для ежей принципа целевой политики. Он признает существование «минусов» свободной торговли, но предлагает бороться с ними посредством «сложного набора новых политических мер и институтов», таких как внутренние и международные компенсационные механизмы и другие виды интервенций, нацеленных на устранение источника проблемы<sup>14</sup>. А ведь точно такую же аргументацию выдвигают Фишер, Мишкин и другие защитники свободного движения капитала. Бороться нужно не с мобильностью капитала, говорят они, а непосредственно с сопутствующими проблемами. Бхагвати в случае финансов отвергает этот подход, очевидно, считая его непрактичным. И в этом отношении он вполне прав.

14. Jagdish Bhagwati, *In Defense of Globalization* (New York: Oxford University Press, 2004), p. 239; Джардеш Бхагвати, *В защиту глобализации* (М.: Ладомир, 2005), с. 317.



### Сопутствующие выгоды или сопутствующий ущерб?

Последнее поколение аргументов в пользу неограниченной мобильности капитала основывается на ином подходе, подчеркивая косвенную роль финансовой глобализации как катализатора. Эта линия рассуждений наиболее характерна для работ Кена Рогоффа, гарвардского экономиста, служившего главным экономистом в МВФ.

Рогофф и его соавторы признают, что имеющиеся факты не слишком подтверждают точку зрения тех, кто ожидал получить от свободного перемещения капитала значительные выгоды в виде более крупных инвестиций и более высоких темпов роста. Но если кто-то и был разочарован, утверждают они, так это те люди, которые искали не то и не там. Реальные выгоды заключаются совсем в ином. Согласно этой точке зрения, финансовая глобализация содействует оптимизации внутреннего финансового сектора, привносит дисциплину в проведение макроэкономической политики, лишает отечественные фирмы защиты от зарубежной конкуренции и создает стимулы к более качественному управлению — как государственному, так и корпоративному. Иными словами, финансовая глобализация порождает существенные «сопутствующие» выгоды<sup>15</sup>.

---

15. M. Ayhan Kose, Eswar Prasad, Kenneth Rogoff, and Shang-Jin Wei, «Financial Globalization: A Reap-

Аргументация Рогоффа не лишена привлекательности. Повышение макроэкономической дисциплины и совершенствование институтов пошло бы на пользу многим развивающимся странам, независимо от того, как этого удалось бы добиться. Но мы с той же легкостью можем выдвинуть противоположный довод, заявив, что финансовая глобализация ослабляет (а не укрепляет) макроэкономическую дисциплину и подрывает институциональное развитие (вместо того чтобы ему содействовать).

Несомненно, доступ к международным финансам нередко позволяет расточительным правительствам жить в условиях крупного дефицита дольше, чем в том случае, если бы они могли рассчитывать лишь на отечественных кредиторов. Именно это случилось с Турцией — страной, в 2001 г. пережившей тяжелый финансовый кризис. Устранив в конце 1980-х гг. контроль над движением капитала, турецкое правительство получило в свое распоряжение источник дешевых финансов, не иссякавший, несмотря на дурное управление макроэкономикой. Государственный долг возрастал огромными темпами при сохранении высокой инфляции. Тем не менее отечественные коммерческие банки делали займы за границей и покупали на эти средства государственные облигации, зарабатывая на процентной марже. Когда же

---

praisal», *IMF Staff Papers*, vol. 56, no. 1 (April 2009), pp. 8–62.

в конце концов «внезапная остановка» притока капитала вынудила правительство принимать меры, экономика страны испытала самый сильный спад за много десятилетий. В отсутствие финансовой глобализации Турции пришлось бы навести порядок в своих фискальных делах не в 2001 г., а гораздо раньше, и это обошлось бы стране намного дешевле.

Или взять Грецию, этого расточительно-го трудного ребенка Евросоюза. Эта страна годами превышала установленный Брюсселем потолок бюджетного дефицита, манипулируя своей бюджетной статистикой, в чем греческому правительству помогали ловкие сообщники. В ответ на гонорары в сотни миллионов долларов такие фирмы с Уолл-Стрит, как *Goldman Sachs*, выпускали финансовые деривативы, помогавшие скрыть степень греческих бюджетных проблем<sup>16</sup>. Когда в начале 2010 г. масштабы греческого банкротства проявились со всей ясностью, в кризис оказалась втянута не только Греция, но и вся еврозона. Германия и Франция столкнулись с суровым выбором: либо заплатить по долгам Греции, тем самым вознаградив эту страну за непослушание и нарушение правил ЕС, либо позволить ей (а также, возможно, и другим слабым наци-

16. Louise Story, Landon Thomas, Jr., and Nelson D. Schwartz, «Wall St. Helped to Mask Debt Fueling Europe's Crisis», *New York Times*, February 13, 2010 (<http://www.nytimes.com/2010/02/14/business/global/14debt.html?emc=eta1>).

ям) выйти из зоны евро, что могло бы стать потенциально смертельным ударом по валютному союзу.

Внешнее финансирование — ненадежный товарищ; оно есть тогда, когда в нем меньше всего нуждаются, и отсутствует тогда, когда могло бы принести реальную пользу. И в этом нет ничего нового. В 1930-е гг. в ходу была шутка о том, что зарубежное финансирование подобно зонтику, который дают займы с требованием вернуть его, как только начнется дождь<sup>17</sup>. Финансовая глобализация не сглаживает, а лишь усугубляет экономические циклы в зарождающихся рыночных экономиках, приводя то к буму, то к спаду экономической активности<sup>18</sup>. Трудно понять, каким образом это обстоятельство позволит укрепить фискальную дисциплину.

Аргумент об оптимизации государственного управления также выглядит весьма сомнительным. Финансовая глобализация действительно вынуждает власти страны уделять больше внимания пожеланиям банкиров, но финансы и банковское дело — это лишь одна из многих

17. Ее пересказывает Рагнар Нурксе, ведущий экономист межвоенной эпохи; цит. по: Frieden, *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, p. 197.

18. Как ни странно, лучше всего об этом свидетельствуют исследования, проделанные МВФ. См.: M. Ayhan Kose, Eswar S. Prasad, and Marco E. Terrones, «Growth and Volatility in an Era of Globalization», *IMF Staff Papers*, vol. 52, Special Issue (September 2005).

отраслей, имеющая свои специфические интересы. Почему ее требования должны всегда, или хотя бы большую часть времени, отождествляться с потребностями страны?

Рассмотрим типичный конфликт в развивающейся экономике: зарубежные банкиры отдают предпочтение высоким процентным ставкам и сильной валюте, в то время как отечественным экспортерам нужны низкие процентные ставки и слабая валюта. К какой из двух этих целей должны стремиться монетарные и фискальные институты? В большинстве случаев наиболее полезными для экономики в целом оказываются предпочтения экспортеров, и потому политическое процветание придет в те экономики, в которых последнее слово принадлежит не финансовому сектору.

Банковские интересы вообще склонны выступать за очень слабое регулирование, независимо от последствий для остальной экономики. Влияние этих институтов, не уравновешенное другими силами, может оказать серьезное развращающее воздействие на политику страны и ее институты. Собственно говоря, смертельный удар аргументу о «сопутствующих выгодах» нанес ипотечный крах, продемонстрировавший поразительную способность финансового сектора к подрыву государственной власти, при том что это случилось в самой богатой и старой демократии мира. На волне этого кризиса очень сложно делать заявления о том, что банковские интересы способствуют совершенствованию институтов.

## Соблазны финансовых инноваций

Вследствие ипотечного краха скептическое отношение к финансовому сектору стало общим местом. Однако мы все же должны воздать должное экономистам-ежам. Большинству из нас их подход к финансовым инновациям, ставшим причиной кризиса, казался весьма убедительным при первом с ним знакомстве.

Все хотели, чтобы кредитные рынки способствовали росту продаж жилья, и потому мы начали с того, что обеспечили реальную конкуренцию в ипотечном бизнесе. Мы позволили выдавать кредиты под залог жилой недвижимости не только банкам и дали добро на более креативные, более доступные условия выдачи кредитов для тех покупателей жилья, которых не обслуживали традиционные кредиторы. Далее мы позволили объединять эти займы в пакеты, тем самым повышая их надежность, и обращать их в ценные бумаги, которые можно было продавать инвесторам. Затем мы разделили поток платежей по этим ипотечным займам на транши разной степени надежности, предлагая держателям рискованных траншей более высокий процент. После этого мы попросили рейтинговые агентства засвидетельствовать, что менее рискованные из этих ценных бумаг, обеспеченных ипотечными закладными, достаточно надежны для того, чтобы их инвесторами могли стать пенсионные фонды и страховые

компаний. А на тот случай, если кто-то все же будет испытывать сомнения, мы создали деривативы, позволявшие инвесторам приобретать страховку от неплатежеспособности эмитентов этих ценных бумаг.

Если бы мы хотели продемонстрировать пользу финансовых инноваций, то не сумели бы придумать более удачной системы. Благодаря ей миллионы небогатых семей смогли стать владельцами собственного жилья, инвесторы получали высокую прибыль, а финансовые посредники клали в карман гонорары и комиссионные. Все могло бы работать как мечта — и пока не разразился кризис, многие финансисты, экономисты и политики считали, что именно так и обстоит дело. Логика, на которую все они полагались, выглядела очень убедительно. Финансовые инновации позволяют людям получать прежде недоступные для них кредиты путем сложения рисков, которые далее возлагаются на тех, для кого они не окажутся непосильными. Если какие-либо отдельные лица и институты при этом ошибутся и переоценят свои силы, то им придется заплатить соответствующую цену. Финансовые рынки будут сами себя контролировать и дисциплинировать. Кто мог иметь что-то против всего этого?

Кризис, охвативший в 2007 г. финансовые рынки, разорил Уолл-Стрит и стал огромным унижением для США. Кризисы на развивающихся рынках меркнут по сравнению с колоссальным выкупом в триллионы долларов,

который пришлось заплатить министерству финансов США и Федеральной резервной системе, чтобы выручить гибнущие финансовые учреждения. А выгоды финансовых инноваций? Они были едва заметны среди руин. Как впоследствии вполне серьезно заявил Пол Волкер, автоматический кассовый аппарат принес большинству людей намного больше пользы, чем любые облигации, обеспеченные активами<sup>19</sup>. Или, как намного более дипломатично выразился Бен Бернанке, «вполне оправданно считать, что предполагаемая прибыльность финансовых инноваций на деле оказалась совсем не так велика, как утверждалось ранее»<sup>20</sup>.

В какой момент мы сбились с верного курса? Ипотечный кризис еще раз продемонстрировал, как трудно приручить финансовую отрасль, которая одновременно представляет собой и становой хребет всех современных экономик, и самую серьезную угрозу для их стабильности. Все это — совсем не новость для зарождающихся рыночных экономик. Но в развитых экономиках об этой проблеме забыли за полвека финансовой стабильности. До Великой депрессии на США каждые 15–20 лет обрушивались серьезные банковские кризисы. Однако ничего сопо-

19. «Crisis may be worse than Depression, Volcker says», *Reuters*, February 20, 2009 (<http://uk.reuters.com/article/iDUKN2029103720090220>).

20. Craig Torres, «Bernanke Says Crisis Damage Likely to Be Long-Lasting», *Bloomberg News Service*, April 17, 2009.

ставимого не происходило в течение последующих 50 лет, вплоть до ссудно-сберегательного кризиса 1980-х гг.<sup>21</sup>

Эта эпоха финансовой стабильности была обязана своим существованием хрупкому балансу между Мэйн-Стрит и Уолл-Стрит — между реальным и финансовым секторами, — достигнутому после многовековых экспериментов. Этот компромисс имел весьма простую форму: контроль в обмен на свободу действий. Государство заставляло коммерческие банки придерживаться множества строгих правил, взамен выступая в роли страховщика банковских вкладов и кредитора последней инстанции. А рынки ценных бумаг, не успев развиваться, были отягощены обширными требованиями в отношении открытости и прозрачности.

Финансовое дерегулирование 1980-х гг. закончило с этим компромиссом и привело нас на новую, неизведанную территорию. Сторонники либерализации утверждали, что надзор и регулирование препятствуют финансовым инновациям, и что государственные учреждения не в состоянии поспеть за техническими новшествами. Соответственно, все надежды возлагались на саморегулирование. Было создано множество новых финансовых инстру-

---

21. David A. Moss, «An Ounce of Prevention: Financial regulation, moral hazard, and the end of 'too big to fail,'» *Harvard Magazine* (September–October 2009) (<http://harvardmagazine.com/2009/09/financial-risk-management-plan?page=0,1>).

ментов, чья надежность, равно как и расшифровка их причудливых аббревиатур, являлись полной загадкой даже для самых опытных рыночных игроков.

Финансовая глобализация серьезно усугубила хрупкость новой дерегулированной системы. Она позволила банкам, фирмам и государствам значительно наращивать объемы своих краткосрочных займов, увеличив левверидж в пределах всей системы. Кроме того, она резко повысила прозрачность границ: отныне финансовые трудности в одной стране очень быстро отражались на балансах банков в других странах. Вплоть до конца 1980-х гг. США являлись практически самодостаточными в смысле кредитов. Американские банки делали займы в других странах, но это компенсировалось выдачей долгосрочных кредитов в виде прямых инвестиций за рубежом, и потому приход соответствовал расходу. Впоследствии внутренняя кредитная экспансия более чем наполовину финансировалась за счет зарубежных займов<sup>22</sup>. Особенно значительный вклад в этот процесс внесло возрастание азиатских темпов накопления в конце 1990-х гг., само по себе являвшееся ответом на финансовый кризис, который разразился в Азии десятилетием ранее. Оно привело к снижению реальных процентных ставок

---

22. Enrque G. Mendoza and Vincenzo Quadrini, «Did Financial Globalisation Make the US Crisis Worse?» VoXEU.org, November 14, 2009 (<http://voxeu.org/index.php?q=node/4206>).



в США и Европе и породило кредитный бум, стимулировавший банки к безоглядной погоне за прибылью и вызвавший раздувание их балансов.

Благодаря свободному перемещению капитала инвесторы из Европы и других стран оказались обладателями груды вывезенных из США токсичных активов, обеспеченных залоговыми. Целые страны, подобно Исландии, превратились в хедж-фонды, до предела наращивая леверидж на международных финансовых рынках, чтобы заработать на мелкой марже. Тем, кто призывал усилить контроль за финансами, возражали, что банки просто снимутся с места и переберутся под юрисдикцию тех стран, которые не будут донимать их излишним надзором<sup>23</sup>.

Непосредственные причины финансового кризиса 2008 г. легко выявляются задним числом: ими были убеждение кредиторов (и заемщиков) в том, что цены на жилье продолжают расти, жилищный пузырь, подпитывавшийся избытком глобальных сбережений, и нежелание Федеральной резервной системы во главе с Аланом Гринспеном принимать меры к тому, чтобы ликвидировать его, приверженность финансовых институтов чрезмерному левериджу,

---

23. И речь шла не только о финансовых убежищах. Причина, по которой *AIG* проводила свои операции по кредитным дефолтным свопам в Лондоне, заключалась в том, что там она подвергалась значительно меньшему контролю, чем в Нью-Йорке.

потеря бдительности рейтинговыми агентствами и, разумеется, неспособность политиков согласованно принять соответствующие меры при первых признаках кризиса. При более строгом контроле избыток глобальных финансов не был бы опасен; в конце концов, низкие процентные ставки — вещь *хорошая*, поскольку они стимулируют инвестиции. Кроме того, если бы балансы банков по всему миру не были так тесно связаны друг с другом, то последствия недостаточного регулирования не оказались бы столь пагубными; банковские крахи носили бы локальный характер, имея ограниченные последствия.

В долгосрочном плане необходимо решить более фундаментальную проблему: дерегулирование и стремление к гиперглобализации привели к возникновению гигантского разрыва между масштабами финансовых рынков и уровнем контроля над ними. Во внутреннем плане были созданы мощные источники системных рисков, незатронутые регулированием и надзором. В международном плане результатом стали ненадежные, волатильные и уязвимые для кризисов потоки капитала: изобильные тогда, когда в них меньше всего нуждаются, и отсутствующие тогда, когда они могли бы принести пользу. Почти все наблюдатели сходятся на том, что в пересмотре нуждается вся система контроля — и внутренняя, и международная.

Однако сама идея создания идеальной системы глобального регулирования между-

народных финансовых потоков является утопией. Лиса понимает, что и рынки, и контроль над ними неизбежно несовершенны. Создаваемые нами системы должны учитывать оба типа слабостей. Достижение разумного компромисса возможно только путем длительной практики и экспериментов. Пусть не так-то просто ответить «Спасибо, не надо» на чарующую песнь финансовой либерализации и инноваций, но в политически раздробленном мире с несовершенным регулированием такой ответ нередко будет единственным безопасным решением.

Наша международная финансовая архитектура должна быть пригодна как для тех стран, которые предпочитают более строгий контроль за финансами, так и для тех, которые более спокойно относятся к финансовым инновациям. Это означает, что необходимо оставить пространство для контроля за капиталом и налогами на финансовые транзакции — устанавливаемые национальными должностными лицами — в дополнение к повышенным стандартам международного регулирования, призванного, среди прочего, наказывать за избыточный левэридж. Мы не в силах вернуться к Бреттон-Вудскому режиму, но мы по-прежнему можем многому научиться на его опыте. Компромисс, обеспечивший динамичность мировой экономики после Второй мировой войны, следует воспроизвести с учетом изменений, произошедших с того момента.

«Это же экономисты,  
дурачок!»

Спросите популистов, почему индустрия финансов осталась без контроля и сумела наделать столько вреда, и вам наверняка ответят, что все дело в политическом влиянии. Эта отрасль приобрела такое влияние в США, скажут вам, что превратила страну в банановую республику, где политики находятся на содержании у Уолл-Стрит. После ипотечного кризиса к этим популистам присоединились неожиданные союзники: мейнстримные экономисты. Особенно громким стало выступление Саймона Джонсона, не смягчавшего выражений в своей статье, вышедшей в майском номере *The Atlantic* за 2009 г. Джонсон, имеющий солидную репутацию среди истеблишмента, в преддверии кризиса был главным экономистом МВФ, что делало его слова особенно убедительными.

Джонсон недвусмысленно возлагал вину за кризис на охватившее США кумовство в российском и азиатском стиле. Дельцы с Уолл-Стрит стали столь могущественными, что могли добиться от Вашингтона всего, что им было нужно. Финансовая отрасль стояла за всеми факторами, вызвавшими кризис: слабым контролем, погоней за чрезмерным уровнем владения недвижимостью, низкими процентными ставками, хрупкими американо-китайскими финансовыми отношениями. Пусть в распоряжении банков нет пушек и армий, заявлял Джонсон,

но они могут пользоваться не менее эффективными средствами — такими, как финансирование избирательных кампаний, тесные связи между Уолл-Стрит и Вашингтоном, и способность насаждать систему представлений, отвечающую их интересам. По словам Джонсона, «целое поколение политиков было загипнотизировано Уолл-Стрит».

Итогом стал «поток дерегуляционных мер, который задним числом кажется невероятным». Джонсон перечисляет среди этих мер свободное перемещение капитала через границы, отмену различий между коммерческими и инвестиционными банками, полученную инвестиционными банками возможность резко наращивать леверидж, и многое другое<sup>24</sup>.

Было бы трудно не согласиться с мнением о том, что банковская отрасль оказывала в целом вредоносное влияние на проведение экономической политики, но мне кажется, что Джонсон в своей статье уделяет слишком мало внимания роли экономистов и их идей в создании системы представлений, которая и привела к тому самому «потoku дерегуляционных мер». Обвиняя во всех бедах финансовую отрасль, Джонсон словно оправдывает экономистов. Но самое досадное состоит в том, что Джонсон сам был активным сторонником фи-

24. Simon Johnson, «The Quiet Coup», *The Atlantic* (May 2008) (<http://www.theatlantic.com/doc/200905/imf-advice>).

нансовой либерализации в глобальной экономике и вплоть до конца 2007 г. не говорил ничего внятного о желательности ужесточения контроля<sup>25</sup>. Критики финансовой либерализации не рекомендовали до кризиса ничего

25. Мы с Джонсоном нередко придерживались противоположных позиций, в то же время оставаясь друзьями и проявляя уважение к взглядам оппонента. Джонсон критически относился к моему аргументу о том, что контроль над движением капитала позволил Малайзии избежать еще более серьезного спада во время Азиатского финансового кризиса. Когда мои скептические отзывы о финансовой глобализации начали появляться в финансовой печати, Джонсон немедленно откликнулся на них письмами в редакцию, отчитав нас с соавтором за недооценку выгод, проистекающих из свободного движения капитала, и за невнимание к аргументу о «сопутствующей выгоде». Эти письма — одно из *The Economist*, а второе из *Financial Times* — воспроизводятся на веб-сайте МВФ: <http://www.imf.org/external/np/vc/2008/030608.htm> и <http://www.imf.org/external/np/vc/2008/050108.htm>. Уже в октябре 2007 г. Джонсон в качестве главного экономиста МВФ не спешил давать рекомендации о переходе к более жесткому финансовому регулированию, так как полагал, что неясно, чего требуют проблемы финансовых рынков — усиления или ослабления регулирования. См.: Transcript of a Press Briefing by Simon Johnson, Economic Counsellor and Director of the IMF's Research Department, в Analytic Chapters of the World Economic Outlook, Washington, DC, October 10, 2007 (<http://www.imf.org/external/np/tr/2007/tro71010.htm>).

столь же радикального, как решение, к которому Джонсон в конце концов пришел в своей статье из *Atlantic*: оно заключается в глубоком хирургическом вмешательстве с целью уменьшения банков до разумных размеров.

В последующем интервью Джонсон объяснил, когда и каким образом он перешел на новую позицию. Он вспоминал, как в начале своей работы в МВФ с удовольствием подписывал доклады, рекомендовавшие либерализацию развивающимся странам. «Если у вас есть крепкие институты и отлаженная структура контроля, вам можно и нужно двигаться к либерализации рынков капитала», — думал он в то время. Прозрение посетило его однажды вечером в сентябре 2008 г., в разгар финансового кризиса. Теперь, по его словам, он не стал бы с такой же легкостью одобрять финансовую либерализацию. «Следует вернуться назад, все изучить, — добавил он, — и задуматься над тем, существуют ли регулирующие структуры, способные выдержать последствия либерализации»<sup>26</sup>. Джонсон, взятый реальностью за горло, превратился в лису.

Честность, которую проявляет Джонсон, отказавшись от прежних воззрений, заслуживает восхищения. В своей новой роли он едва ли не дальновиднее всех прочих предупреждает

26. Tim Fernholz, «The Unlikely Revolutionary», *The American Prospect*, online, April 22, 2009 ([http://www.prospect.org/cs/articles?article=the\\_unlikely\\_revolutionary](http://www.prospect.org/cs/articles?article=the_unlikely_revolutionary)).

об опасностях финансовых эксцессов. Но в то же самое время он сам дает причину полагать, что его аргументы, приведенные в *Atlantic*, можно дополнить. Невозможно сомневаться в том, что банки обладают в США большим политическим влиянием, но в попытках подчинить политиков своей воле они получили колоссальную помощь со стороны экономистов. Подход, которого те придерживались, стал интеллектуальной основой для либерализации финансов и позволил убедить политиков в том, что то, что хорошо для Уолл-Стрит, хорошо и для Мэйн-Стрит. Как мы видели, за границами Соединенных Штатов экономисты оказались подстрекателями глобального рывка к финансовой либерализации. Французские социалисты произвели финансовое дерегулирование не под влиянием Уолл-Стрит, а в силу того, что их собственные технократы не могли предложить иной альтернативы. Призывы МВФ к либерализации потоков капитала поддерживались лучшими умами среди экономистов.

Саймон Джонсон и прочие экономисты, обладавшие влиянием и занимавшие политические должности, активно содействовали этому процессу. Мне трудно поверить в то, что они были наймитами банковской отрасли. Главный экономист МВФ закрывал глаза на опасности финансовой глобализации совсем не потому, что его держали в своих руках финансисты. Скорее я поверю словам самого Джонсона о том, что его взгляды изменились вместе с тем, как он начал по-новому понимать факты.

Экономисты сходились в едином (и ошибочном) мнении о том, как работают финансовые рынки, и сумели навязать это мнение политикам. Идеи экономистов и интересы Уолл-Стрит дополняли друг друга<sup>27</sup>.

### Почему экономисты ошибаются

Экономистов часто критикуют за то, что они работают с одной-единственной общепризнанной экономической моделью, основанной на узких и нереалистичных допущениях. Такая точка зрения упускает из виду реальный источник проблемы. Как мы уже видели, Кейнс, Тобин и прочие экономисты, выступавшие за контроль над глобальными финансами, придерживались таких моделей, которые весьма отличались от моделей, воодушевлявших адептов финансовой либерализации. Когда такой экономист, как Саймон Джонсон, делает выбор в пользу новой модели, он не перестает быть

---

27. Этот момент подчеркивался в ряде недавно вышедших хороших статей и книг. См., в частности: Barry Eichengreen, «The Last Temptation of Risk», *The National Interest*, April 30, 2009; John Cassidy, *How Markets Fail: The Logic of Economic Calamities* (New York: Farrar, Straus & Giroux, 2009); Yves Smith, *ECONned: How Unenlightened Self Interest Undermined Democracy and Corrupted Capitalism* (New York: Palgrave/Macmillan, 2010).

экономистом. Профессиональная подготовка экономиста включает ознакомление со всем диапазоном разнообразных моделей, каждая из которых дает иные результаты. Экономисты осознают всю многогранность нашего мира, и поэтому они создали множество самых разных моделей. Истинный девиз экономиста звучит так: «Изложите мне ваши допущения, и я объясню вам, как будут работать рынки».

Как же в таком случае они могут давать политические рекомендации? *Мастерство* экономиста-прикладника заключается в умении найти удачный компромисс между реалистичностью модели и ее управляемостью: выбирать допущения следует так, чтобы в наименьшей степени исказить стоящую за ними реальность, но в то же время иметь возможность сказать что-либо осмысленное о последствиях различных политических шагов. Модели становятся полезными тогда, когда они разумно применяются в соответствующем контексте. Именно на этой стадии экономисты нередко совершают ошибки. Ежи-экономисты придают слишком много значения одной-единственной модели за счет всех прочих моделей. Питая чрезмерное доверие к выбранной модели и пренебрегая риском неправильного диагноза («Что, если наша модель неверна?»), они зачастую обманывают и себя, и доверившихся им политиков.

Экономисты следуют моде и поветриям по достаточно серьезным социологическим причинам. Новые модели и идеи естественным образом берут штурмом экономические факультеты и на-



правляют экономические исследования то в одну, то в другую сторону. Однако «наука» экономической политики не похожа на физику, где новые поколения идей последовательно вытесняют предыдущие. В лучшем случае с каждой новой волной исследований мы начинаем чуть яснее осознавать все хитросплетения нашего мира.

Новое мышление, укоренившееся после 1970-х гг. и послужившее основой для финансового дерегулирования, отнюдь не лишило силы идеи Кейнса и Тобина. Революция «рациональных ожиданий», исходившая из того, что индивиды не совершают систематических ошибок при предсказании дальнейшей траектории экономического развития, позволяет нам лучше оценить ту роль, которую играет предусмотрительное, дальновидное поведение фирм, работников и потребителей при определении экономических результатов. «Гипотеза эффективного рынка», выстроенная на двояком предположении о рациональных ожиданиях и рынках, работающих без трения, дает нам представление о тех благах, которые могли бы принести финансовые рынки в отсутствие трансакционных издержек. Эти идеи внесли полезный вклад в экономику и в экономическую политику. Но они не отменяют всего, что мы знали ранее, а просто дают нам дополнительные орудия, позволяющие предсказать, к каким экономическим последствиям приведут те или иные обстоятельства.

Честному представителю экономической науки следует отвечать недоуменным взглядом на вопрос о том, какое значение имеет его рабо-

та для политики. «Это зависит от многих других вещей», — так должен звучать правильный ответ. Возможно, он разочарует студента или журналиста, но это не делает его менее верным. Экономисты, путающие модные научные веяния с реальностью, способны натворить много вреда. Когда крайне односторонние модели, пропагандируемые ежами, становятся основой для одного всеобщего подхода, всем нам нужно поскорее спастись бегством.

Если мы хотим дать отпор этим тенденциям, то должны сохранять здоровый скептицизм в отношении текущих экономических поветрий, не забывать исторических уроков и полагаться не только на экономическую теорию, но и на местные знания и собственный опыт. Синкретическая экономика и такие политики, которые способны держать в голове много разных идей, принесут миру гораздо больше пользы, чем «однорукие» экономисты, продвигающие одну великую идею без оглядки на контекст<sup>28</sup>.

---

28. В феврале 2010 г. МВФ опубликовал почти не привлекающую к себе внимания политическую заметку, содержащую замечательное признание. При определенных условиях, писали экономисты МВФ, контроль над движением капитала может оказаться «оправданным». Таким образом, МВФ тоже далеко ушел от своего восторженного финансового фетишизма 1990-х гг. Возможно, лисы в конце концов берут верх над ежами. См.: Jonathan D. Ostry, et al., «Capital Inflows: The Role of Controls», *IMF Staff Position Note*, February 19, 2010.

## ГЛАВА 7

### Бедные страны в богатом мире

ЧИТАЯ в Гарварде курс по экономическому развитию, я на первой же лекции задаю своим студентам вопрос: кем бы вы хотели быть — богатым в бедной стране или бедным в богатой стране?

Как правило, этот вопрос вызывает у студентов нервное ёрзание и недоуменные взгляды. Поэтому я уточняю вопрос. Я прошу аудиторию принимать во внимание только собственное потребление и не думать о благополучии прочих членов избранного ими общества. Далее я поясняю, что имеется в виду под «богатством» и «бедностью». Я говорю студентам, что богатыми они должны считать людей, входящих в верхние 10% шкалы распределения дохода, а бедными — попадающих в нижние 10% на этой шкале. В том же духе под богатыми странами следует понимать те, которые находятся в верхнем дециле в рейтинге стран по размеру среднего дохода на душу населения, в то время как бедными считаются страны из нижнего дециля этого списка. Теперь, — объявляю я, — вы готовы ответить на мой вопрос. Каков же будет ваш выбор?

Мои студенты — аспиранты, которым пришлось бывать в развивающихся странах и видеть там роскошные машины, на которых ездят местные богачи, и особняки, в которых те живут. И потому большинство без особых колебаний отвечает, что они предпочли бы быть богатыми в бедной стране.

Но они ошибаются. Правильным ответом будет «бедный в богатой стране» — и этим еще не все сказано. Средний бедный житель богатой страны, соответствующий заданным мной параметрам, получает вдвое больший доход, чем средний богатый житель бедной страны (соответственно 9400 и 3000 долларов, с учетом различий в покупательной способности между странами)<sup>1</sup>. То же самое относится и к другим аспектам благосостояния — таким, как младенческая смертность. Бедные в богатой стране живут во всех отношениях намного лучше, чем богатые в бедной стране.

---

1. Цифры приводятся в долларах 1994 г. Вот как они были получены. Медианная «бедная» страна имеет доход на душу населения, составляющий 868 долларов, при доле верхнего дециля в общих доходах, равной 35%. Поэтому средний доход богатого человека в бедной стране составляет  $10 \times 868 \times 0,35 = 3039$  долларов. Доход на душу населения в медианной «богатой» стране равен 34767 долларам, а доля нижнего дециля в доходах составляет там 2,7%. Поэтому средний доход бедного человека в богатом обществе составляет  $10 \times 34767 \times 0,027 = 9387$  долларов.

Студенты дают неверный ответ, не понимая, что сверхбогачи, разъезжающие на БМВ, составляют ничтожную долю общества — возможно, сотую часть процента от общей численности населения. Если же мы станем рассматривать самые богатые 10% населения типичной бедной страны, то спустимся на такие уровни дохода, которые составляют лишь долю того, что получает большинство бедных людей в богатых странах. Сделать такую ошибку совсем не сложно. Однажды я задал свой вопрос в присутствии одного из лучших мировых экспертов по экономическому развитию, и он тоже ответил неверно!

Тот факт, что быть бедным в богатой стране намного лучше, чем быть богатым в бедной стране, связан с одной принципиальной особенностью современной глобальной экономики. Неравенство в доходах (а также в состоянии здоровья и других показателях благосостояния) между странами достигает намного больших величин, чем в рамках каждой конкретной страны. Ваши жизненные возможности определяются главным образом тем, в какой стране вы родились.

Так было не всегда. Накануне промышленной революции разрыв между богатейшими и беднейшими регионами мира составлял примерно 2:1. Сегодня то же самое соотношение достигает 20:1<sup>2</sup>. Разрыв между самой богатой

и самой бедной страной вырос примерно до 80:1. С течением времени одни части света — Западная Европа, Америка, а впоследствии и Восточная Азия — уходили в отрыв, в то время как другие регионы развивались очень медленно, если развивались вообще, и нередко впадали в застой после недолгих периодов бурного роста. По словам моего гарвардского коллеги Ланта Притчетта, в глобальной экономике происходило «мощное расхождение»<sup>3</sup>.

К середине XX в. мир разделился на небольшую группу богатых стран и обширную группу прочих стран, прозябавших в той или иной степени бедности. Следующие шесть десятилетий стали эпохой колоссального экономического роста, имевшего глобальный характер. Однако, за исключением немногих стран — главным образом азиатских, мало кому из бедных стран удалось уверенно преодолеть разрыв, отделявший их от развитых стран. К счастью, в странах, добившихся успеха (в первую очередь в Китае), проживали сотни миллионов очень бедных людей, благодаря чему итоги развития за несколько последних десятилетий оказались весьма впечатляющими. Но другим странам подобный рывок оказался не под силу, вследствие чего разрыв между богатыми и бедными странами достиг беспрецедентных размеров.

---

*Economy: The Roots of Modernity* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 2004), Table 2.

3. Lant Pritchett. «Divergence, Big Time» *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, no. 3 (Summer 1997), pp. 3–17.

---

2. Angus Maddison, *Growth and Interaction in the World*

Почему же мы видим столько бедности среди изобилия? Какую роль в «великом расхождении» сыграла глобализация? Что могут сделать страны для того, чтобы покончить со своей бедностью? Всем этим вопросам будут посвящены эта и следующая глава.

### Глобализация и «великое расхождение»

Непосредственной причиной бедности является низкая производительность. Бедные люди бедны потому, что своим трудом они могут заработать слишком мало для того, чтобы иметь адекватное питание и жилье, не говоря уже об удовлетворении других потребностей — таких, как охрана здоровья и образование. Низкая производительность, в свою очередь, объясняется многочисленными и разнообразными причинами. За ней могут стоять проблемы с получением кредитов, не позволяющие производителям делать инвестиции, которые привели бы к росту выпуска и, следовательно, дохода. Она может вызываться недоступностью новых, более совершенных технологий. Ее причиной порой бывает нехватка навыков, знаний или трудовых возможностей. Она может быть следствием узости рынка, делающей невыгодным приобретение нового оборудования и технологий. Порой дело заключается в хищническом поведении элит, сговорившихся с правительством и препятствующих

любому улучшению экономических условий, угрожающему их власти. Скрытые источники бедности обычно связаны с одной или несколькими из этих причин.

Глобализация обещает обеспечить всем доступ к рынкам, капиталу и технологиям, а также насаждать качественное управление. Иными словами, глобализация в потенциале способна ликвидировать все факторы, порождающие и подпитывающие бедность. В таком качестве глобализация могла бы стать мощным двигателем догоняющего развития в отстающих регионах мира. И тем не менее последние два века глобализации стали эпохой колоссального экономического расхождения в масштабах всей планеты. Почему так случилось?

Этот вопрос уже давно волнует экономистов и политиков. Ответы, которые они дают, сводятся к двум противоположным точкам зрения. Согласно первой, проблема заключается в «нехватке глобализации», в то время как вторая возлагает вину на «избыток глобализации». В разные моменты истории верх брала то одна, то другая точка зрения; помимо этого, они пользовались разной популярностью в различных регионах мира. Однако дискуссия о глобализации и развитии в конце концов всегда возвращается к проблеме, вытекающей из этих двух подходов: что нам следует делать, если мы хотим повысить темпы экономического роста — отдаться на волю сил, порождаемых мировой экономикой, или, напротив, отгородиться от них?

К несчастью, ни один из этих подходов не слишком поможет нам объяснить, почему одни страны развиваются успешнее других, и потому ни тот, ни другой не способны послужить серьезным руководством для политиков. Истина лежит в неудобном месте — посередине. Глобализация действительно серьезно расширяет возможности для экономического роста, но наилучший способ воспользоваться ими — не ликвидировать трансакционные издержки, препятствующие достижению полной и максимально возможной интеграции. Похоже, что лучше всего работает «легкая» версия глобализации в Бреттон-Вудском духе. Можно сослаться на поговорку, которую я однажды услышал от студента, прибывшего не откуда-нибудь, а из Китая: открывай окна, но не забывай вешать на них сетку. Так ты будешь дышать свежим воздухом и в то же время избавишься от комаров.

### Неравномерное влияние глобализации в XIX веке

Промышленная революция распространилась из Англии на европейский континент и в некоторые недавно колонизованные страны (Северная Америка, Австралия, Новая Зеландия), в целом не затронув остальные регионы. Мировая экономика вскоре разделилась на ядро, где продолжался процесс индустриализации, и периферию, специализировавшуюся в основном на производстве сырья. Глобализация играла в этом процес-

се как роль доктора Джекила, так и роль мистера Хайда. Она создавала возможность распространения новой техники там, где для этого существовали необходимые предпосылки, но в то же время углубляла и обостряла хронический разрыв между ядром и периферией.

Те части света, которые оказались восприимчивыми к силам Промышленной революции, могли воспользоваться двумя преимуществами. Они имели в своем распоряжении большое количество относительно образованных и квалифицированных работников, что позволяло обеспечить рабочей силой новые заводы. Кроме того, они обладали достаточно качественными институтами — отлаженными органами правосудия, стабильной политической системой и ограниченными возможностями государства к экспроприации, — которые создавали стимулы для частных инвестиций и рыночной экспансии. Благодаря этим предпосылкам большинство стран континентальной Европы было готово к заимствованию новых производственных технологий, созданных и применявшихся в Великобритании. Это был первый плюс глобализации.

В прочих частях света индустриализация зависела от «импорта» навыков и институтов. В данном случае колоссальным преимуществом являлась межконтинентальная мобильность рабочей силы. Европейцы, массами прибывая в другие страны, несли с собой навыки и стремление к созданию более репрезентативных и дружелюбных к рынку институтов, которые бы не только защищали их интересы, но и стимули-



ровали экономическую активность. Это имело катастрофические последствия для местного населения, вымиравшего из-за агрессии европейцев и занесенных ими болезней. Однако те регионы мира, которые историк экономики Энгас Мэддисон назвал «ответвлениями Запада»<sup>4</sup> — США, Канада, Австралия и Новая Зеландия, благодаря крупномасштабной иммиграции стали обладателями необходимых предпосылок для развития. В том, что эти экономики в конце концов стали частью индустриального «ядра», не последнюю роль сыграл и крупномасштабный приток капитала из Европы. В этом заключался второй плюс глобализации.

Совсем иным было влияние колонизации на другие части света. Там, где европейцы сталкивались с неблагоприятными условиями, препятствовавшими их массовому поселению, или приступали к эксплуатации природных ресурсов, для которой требовались армии неквалифицированной рабочей силы, они создавали институты, весьма отличавшиеся от тех, что возникали в «ответвлениях Запада». Эти чисто «присваивающие» институты были призваны обеспечить как можно более дешевую доставку сырья в экономическое ядро. Они создавали колоссальное неравенство с точки зрения богатства и власти, когда в подчинении у малочисленной элиты, как правило, состоявшей из белых и европейцев, находилось огромное

4. Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective* (Paris: OECD Development Centre, 2001).

количество местных жителей или рабов. Власти колоний, построенных по сырьевой модели, почти ничего не делали для защиты прав собственности, поддержки рыночного развития или стимулирования других видов экономической активности. Типичными примерами таких колоний являлись плантационные экономики Карибского бассейна и горнорудные африканские экономики. Исследования, проводившиеся экономистами и историками экономики, позволили выяснить, что этот ранний опыт институционального развития — или его отсутствия — оказал пагубное влияние на экономики Африки и Латинской Америки, ощущаемое по сей день<sup>5</sup>. Это был первый минус глобализации.

Те регионы мира, которые избежали европейской колонизации, были не вполне защищены от неблагоприятного влияния глобализации. Договоры о свободной торговле, навязанные европейскими державами периферийным регионам, надолго зафиксировали изначально имевшиеся у них сравнительные преимущества

5. Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James A. Robinson, «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation», *American Economic Review*, vol. 91, no. 5 (December 2001), pp. 1369–1401. См. также: Stanley L. Engerman and Kenneth L. Sokoloff, «Factor Endowments, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States», in Stephen Huber, ed., *How Latin America Fell Behind* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1997).

в сфере торговли сырьем. Вследствие низких таможенных тарифов и снижения транспортных расходов зарождавшиеся в этих странах текстильная и другие отрасли промышленности пали жертвой конкуренции с британскими производителями. Например, в Османской империи к 1870-м гг. привозной текстиль захватил почти 75% отечественного рынка по сравнению с жалкими 3% в 1820-х гг.<sup>6</sup>

После того как четко определилась грань между индустриализующимися и сырьевыми странами, в действие вступила мощная экономическая динамика, усугублявшая этот водораздел. Решающую роль в этом процессе сыграла глобализация, углублявшая международное разделение труда. Сырьевые экономики не имели серьезных стимулов и возможностей для диверсификации. Снижение транспортных издержек в течение XIX в. и экономический рост в индустриальном ядре, подпитывавший спрос, способствовали производственному буму в этих экономиках. Он работал на благо ничтожной прослойки собственников, пожинавших прибыль, которую им приносили рудники и плантации, охваченные этим бумом, но не принес ничего хорошего местной промышленности, лишь сокращавшей объемы производства<sup>7</sup>. Ме-

6. Sevket Pamuk and Jeffrey G. Williamson, «Ottoman De-Industrialization 1800–1913: Assessing the Shock, Its Impact, and the Response», National Bureau of Economic Research, Working Paper 14763, March 2009.

7. Jeffrey G. Williamson, «Globalization and Under-devel-

ждународная торговля работала точно так, как пишется в учебниках: в тех отраслях, в которых у конкретной страны имелись сравнительные преимущества, прибыль возрастала, а в прочих отраслях снижалась.

Международная торговля побуждала индустриальные страны к постоянным инвестициям в навыки, технику и другие двигатели экономического роста. Кроме того, в свете высокой отдачи от навыков, которую обеспечивает современная промышленность, семьи старались иметь меньше детей, но давать им хорошее образование. В развивающихся странах на мировой периферии шли противоположные процессы. Специализация на сырьевых товарах не способствовала приобретению навыков и препятствовала снижению фертильности и темпов роста населения. Высокий уровень рождаемости сохранялся в развивающихся странах и в XX в., в отличие от индустриальных стран, к концу XIX в. испытавших резкое снижение фертильности. По словам экономистов Одеда Галора и Эндрю Маунтфорда, сырьевые экономики обменяли рост производительности на рост населения<sup>8</sup>.

opment in the Pre-Modern Third World», The Luca d'Agliano Lecture, Turin, Italy, March 31, 2006.

8. Oded Galor and Andrew Mountford, «Trading Population for Productivity: Theory and Evidence», *Review of Economic Studies*, vol. 75, no. 4 (October 2008), pp. 1143–1179.

Периферийные страны не только не сумели индустриализоваться, но даже утратили ту промышленность, которая у них уже была. В них шла деиндустриализация. Накануне промышленной революции уровень производственной деятельности в Азии и Латинской Америке приблизительно соответствовал европейскому. Но в Европе с 1750 по 1913 г. этот уровень вырос почти в шесть раз, а в Азии и Латинской Америке к концу этого периода он составлял менее трети от первоначального<sup>9</sup>. В 1900 г. развивающиеся страны производили лишь около половины от количества промышленных товаров, выпускавшегося ими в 1830 г. Как пишет экономический историк Пауль Байрох, от которого исходят эти оценки, «не может быть никаких сомнений в том, что причина деиндустриализации третьего мира скрывалась в массовом наплыве европейских промышленных товаров — особенно текстиля — на рынки этих стран»<sup>10</sup>. Это был второй минус глобализации.

Международное разделение труда, существовавшее до 1914 г., обеспечивало доход сырьевым экономикам. Но, как и в современных нефтедобывающих экономиках, этот доход доставался немногим и в итоге тормозил институциональ-

9. Речь идет об объемах промышленного производства на душу населения.

10. Paul Bairoch, «International Industrialization Levels from 1750 to 1980», *Journal of European Economic History* (Spring 1982), pp. 269–310.

ное и производственное развитие. В странах, остававшихся колониями, он вносил вклад в укрепление власти метрополии. Там, куда уже пришла независимость, он попадал в руки немногочисленной отечественной элиты.

В качестве типичного примера можно назвать Аргентину, которая благодаря своим плодородным равнинам — пампасам — в свое время оказалась одной из богатейших экономик мира. Буэнос-Айрес со своими шикарными бульварами, клубами поло, грандиозным оперным театром и утонченной аристократией, посылавшей детей учиться в Итон, мог дать фору любой европейской столице. Но это богатство подрывало возможности к дальнейшему экономическому развитию. Экспорт зерна и скота наряду с крупномасштабными вливаниями британского капитала обогащал главным образом крупных землевладельцев, слабо заинтересованных в диверсификации экономики или в создании более совершенных рыночных институтов. Весьма поучителен контраст Аргентины с Соединенными Штатами, где победа промышленников Севера и фермеров Запада над плантаторами Юга обеспечила создание институтов, имевших более широкую основу, и осуществление индустриализации, которой способствовали высокие пошлины на импорт<sup>11</sup>.

11. Пути развития Аргентины и США сопоставляются в: Alan Beattie, *False Economy: A Surprising Economic History of the World* (New York: Riverhead Books, 2009), chap. 1.

## Япония как исключение

Таким образом, в эпоху первой глобализации экономическая судьба наций определялась в основном географией и наличием природных ресурсов — за одним важным исключением, которое впоследствии стало вдохновляющим примером для всех стран, решивших покончить со своей сырьевой зависимостью. Этим исключением была Япония — единственное незападное общество, сумевшее до 1914 г. осуществить индустриализацию.

Япония имела многие черты периферийной экономики. Она экспортировала главным образом сырье — шелк-сырец, пряжу, чай, рыбу — в обмен на промышленные товары, и эта торговля переживала бум благодаря режиму свободной торговли, навязанному стране коммодором Перри в 1854 г. Если бы экономика Японии была предоставлена сама себе, она наверняка бы повторила путь многих других периферийных экономик. Однако в Японии существовала группа хорошо образованных и патриотично настроенных бизнесменов и торговцев; более того, японское правительство после реставрации Мэйдзи, произошедшей в 1868 г., решительно взяло курс на экономическую (и политическую) модернизацию. Его мало трогали принципы *laissez-faire*, которых придерживались западные политические элиты того времени. В документе, который мож-

но назвать первым в истории планом развития, японские власти ясно дали понять, что государство должно играть значительную роль в развитии экономики, пусть даже его действия станут «помехой для личных свобод и для обогащения спекулянтов»<sup>12</sup>.

Многие реформы, проведенные чиновниками режима Мэйдзи, были нацелены на создание инфраструктуры современной национальной экономики: единой валюты, железных дорог, публичного образования, банковского и прочего законодательства. Значительные усилия были также посвящены тому, что сегодня было бы названо «промышленной политикой» — государственным инициативам, направленным на поощрение новых отраслей. Японское правительство строило и содержало государственные предприятия в широком диапазоне отраслей, включая текстильную и судостроительную. Хотя многие из этих начинаний провалились, они подавали важный пример и обеспечили подготовку большого числа квалифицированных работников и управляющих, впоследствии нашедших применение своим навыкам на частных заводах и фабриках. Эти государственные предприятия в конце концов были приватизированы, позволив выстроить частный сектор на фундаменте, за-

---

12. Ichirou Inukai and Arlon R. Tussing, «Kogyo Iken: Japan's Ten Year Plan, 1884», *Economic Development and Cultural Change*, vol. 16, no. 1 (October 1967), p. 53.

ложенном правительством. Оно также покупало для японской промышленности технологии и нанимало зарубежных специалистов, а кроме того, оплачивало обучение японцев за границей. Наконец, не будучи связанным международными тарифными договорами, японское правительство повысило ввозные пошлины на многие промышленные товары с целью поощрения отечественного производства. Эти усилия самым замечательным образом окупались в японской хлопчатобумажной промышленности, превратившейся к 1914 г. в отрасль мирового класса, сумевшую вытеснить британский экспорт не только с японских, но и с соседних азиатских рынков<sup>13</sup>.

Японская милитаристская и экспансионистская политика в преддверии Второй мировой войны скомпрометировала эти достижения, однако успехи Японии на экономическом фронте продемонстрировали существование альтернативного пути. Оказалось, что экономика может отказаться от естественной специализации на сырье и что экономический рост дости-

---

13. Разные точки зрения на ту роль, которую сыграли государство и частные предприятия в бурном развитии японского хлопкопрядения, см. в: W. Miles Fletcher, «The Japan Spinners Association: Creating Industrial Policy in Meiji Japan», *Journal of Japanese Studies*, vol. 22, no. 1 (Winter 1996), pp. 49–75, и Gary Saxonhouse, «A Tale of Japanese Technological Diffusion in the Meiji Period», *Journal of Economic History*, vol. 34, no. 1 (March 1974), pp. 149–65.

жим — даже если страна изначально занимала неудачное место в международном разделении труда, — но для этого требовалось сочетание решительных государственных усилий с инициативой предприимчивого частного сектора. Ключ скрывался не в масштабах глобализации, а в ее качественных характеристиках.

Эти уроки были снова преподаны миру после Второй мировой войны.

### Восточноазиатское «чудо»

Через сто лет после того, как чиновники режима Мэйдзи составили первый план развития, Япония уже была крупной экономической державой, обладавшей серьезным влиянием в глобальных институтах<sup>14</sup>. Она имела вторую по величине долю во Всемирном банке, что вынуждало его руководство уделять большее внимание японской точке зрения. Масаки Сиратори, японский исполнительный директор Всемирного банка — один из 24 представителей разных стран, контролирующих работу этого учреждения, — все громче выражал неудовольствие теми политическими советами, которые Банк да-

---

14. О той репутации, которую Япония приобрела как индустриальная держава, можно судить по заголовку бестселлера 1980-х гг.: «Первое место Японии: уроки для Америки»: Ezra F. Vogel, *Japan as Number One: Lessons for America* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979).



вал развивающимся странам. Он и его коллеги в могущественном японском министерстве финансов считали, что эти советы слишком сильно ориентируются на модель свободного рынка, которой отдавали предпочтение американцы, и недоучитывают роль государства как инициатора индустриализации и экономического развития. Согласно их точке зрения, Всемирный банк невнимательно относился к урокам, вытекавшим из опыта самой Японии<sup>15</sup>.

Японское правительство потребовало от Банка подготовить исследование «азиатского чуда», пообещав при этом взять на себя основные расходы по его финансированию. Под этим «чудом» имелся в виду опыт не только Японии, но и семи других экономик Восточной и Юго-Восточной Азии, с 1960-х гг. демонстрировавших высокие темпы экономического роста — Южной Кореи, Тайваня, Гонконга, Сингапура, Малайзии, Таиланда и Индонезии. Все эти страны получили колоссальные доходы от экспорта и, следовательно, от глобализации. Но ни одна из них, за исключением британской колонии Гонконга, даже близко не напоминала свободный рынок. Во всех них важную направляющую и координирующую роль играло государство.

---

15. О том, как Япония пыталась заставить Всемирный банк лучше присмотреться к ее модели, рассказывается в: Robert Wade, «Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective», *New Left Review*, 217 (May–June 1996), pp. 3–36.

Доклад Всемирного банка в конце концов был издан в 1993 г. под названием «Восточно-азиатское чудо: экономический рост и публичная политика». Этот труд объемом почти в 400 страниц текста, диаграмм и статистического анализа, подкрепляемый результатами более чем 40 исследований и созданный усилиями большой команды экономистов и консультантов, мог претендовать на звание наиболее авторитетной работы по данной теме. Но в первую очередь он продемонстрировал неспособность Всемирного банка внятно ответить на вопрос, каким образом азиатским странам удалось достичь столь высоких темпов роста. Такой объем государственного вмешательства в этих странах не мог не принести хоть какой-то пользы, однако Банк не желал признавать, что в государственном вмешательстве может быть смысл. Фиксация на несовместимости рынка с вмешательством государства не позволила Банку увидеть, что они способны взаимно помогать друг другу. В результате доклад носил шизофренический характер и содержал абсолютно противоречивые аргументы.

Анализ финансовых рынков — подготовленный Джо Стиглицем, который хорошо известен своим скептическим отношением к финансовой либерализации — подавал в положительном свете меры контроля, предпринятые японскими и южнокорейскими властями: потолки процентных ставок, кредитные субсидии для новых отраслей, а также ограничения на международное движение капитала. Эта часть

доклада признавала японский аргумент о том, что займы для промышленных предприятий, выдававшиеся при поддержке государства, сыграли позитивную роль при ускорении индустриализации и экономического роста. Однако в других главах проводилась линия на то, что промышленная политика — осуществлявшееся государством стимулирование конкретных отраслей — не принесла пользы и потому ее не следует рекомендовать другим развивающимся странам. В зависимости от того, какую главу вы читаете, у вас может сложиться совершенно разное представление о том, как азиатские страны достигли успеха — благодаря усилиям их властей по содействию новым отраслям или вопреки этим усилиям<sup>16</sup>.

Азиатский экономический опыт противоречит стереотипам, однако каждый может найти в нем что-то для себя. По сути, он служит зеркалом, отражающим пристрастия наблюдателя. Если вы думаете, что либерализация рынков — наилучший способ обеспечить экономическое развитие, то найдете массу фактов, подтверждающих эту точку зрения. Если вы полагаете, что рынки нуждаются в твердой направляющей руке государства, то и в этом случае не состав-

---

16. Мое отношение к данному докладу изложено в: Dani Rodrik, «King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle», in Albert Fishlow, et al., *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Overseas Development Council, Policy Essay No. 11, Washington, DC, 1994.

вит труда отыскать множество доказательств. Глобализация как двигатель роста? Ссылайтесь на опыт восточноазиатских стран. Глобализацию следует обуздывать? Смотри предыдущий пункт. Однако, если оставить в покое эти затхлые аргументы и прислушаться к истинным сигналам, которые нам подает успех этого региона, то станет ясно, что дело заключалось в продуманной комбинации государства и рынков. Глобализация может быть невероятно позитивной силой, но лишь в том случае, если вы приручите ее и заставите работать на вас, а не против вас.

Возьмем две наиболее успешные страны региона: Южную Корею и Тайвань. В конце 1950-х гг. ни одна из них не была существенно богаче стран Африки южнее Сахары. Южная Корея, охваченная политической нестабильностью, практически не имела никакой промышленности, лишившись всего, что у нее было, по вине более развитой Северной Кореи. Тайвань также в первую очередь являлся аграрной экономикой, экспортировавшей главным образом сахар и рис. Однако преобразования, начавшиеся в двух этих странах в 1960-е гг., позволили им влиться в число ведущих промышленно развитых стран.

Стратегии, которых они придерживались, во многом повторяли японские рецепты. Во-первых, правительство должно было взять решительный курс на экономический рост. Прошедшая чуть раньше в обеих странах земельная реформа позволила их властям действовать

более-менее без оглядки на землевладельческие элиты. Кроме того, перед обеими странами стояли острые геополитические проблемы. Южная Корея нуждалась в мощной экономике, чтобы отразить любые возможные угрозы со стороны Северной Кореи. Правительство Тайваня, отказавшись от идеи вернуть себе власть в материковом Китае, хотело обезопасить себя от всяких посягательств со стороны коммунистов. Во многих частях света региональная напряженность служила оправданием для строительства сильного государства за счет экономики — вспомним, например, Ближний Восток. Однако власти Южной Кореи и Тайваня понимали, что достижение стоявших перед ними военных целей требует еще и ускоренного экономического роста. В частности, важнейшей задачей государственной политики в обеих странах стало создание производственных мощностей и крепкой основы для экспорта промышленных товаров.

Решая эту задачу, власти обеих стран сделали ставку на частную инициативу. Несмотря на то что оба правительства в 1960-е гг. инвестировали значительные средства в государственные предприятия, эти инвестиции были направлены не на упразднение, а на стимулирование частного предпринимательства — например, посредством обеспечения доступа к дешевым факторам производства. Один из пунктов этой стратегии заключался в устранении препятствий к частному предпринимательству, от которых задыхались многие другие

бедные страны: чрезмерного налогообложения, бюрократизма и коррупции, неадекватной инфраструктуры, высокого уровня инфляции. Таким образом улучшалось то, что мы сегодня называем «инвестиционным климатом».

Не менее важное значение имела также интервенционистская политика — государственные меры, направленные на стимулирование инвестиций в современное производство. Оба правительства обозначили такие отрасли, как «приоритетные секторы», и выдавали работавшим в них предприятиям щедрые субсидии. В Южной Корее они в основном представляли собой субсидированные займы, осуществлявшиеся через банковский сектор. На Тайване они принимали форму налоговых стимулов при инвестировании в определенные секторы. Чиновники обеих стран нередко играли роль повивальных бабок для новых отраслей: они координировали частные инвестиции, обеспечивали предприятия сырьем, при необходимости занимались выкручиванием рук или же подслащивали горькую пилюлю. Несмотря на устранение некоторых наиболее вопиющих ограничений на импорт, обе страны вплоть до 1980-х гг. старались оградить свои молодые отрасли от конкуренции со стороны импорта. Протекционизм на внутреннем рынке позволял новым отраслям получать достаточную прибыль. Кроме того, Южная Корея ограничивала доступ в страну для транснациональных корпораций, что способствовало приобретению отечественными фирмами технических навыков.

Государство, защищая зарождающиеся отрасли от международной конкуренции, с самого первого дня побуждало их к выходу на внешний рынок. Это достигалось путем сочетания откровенных экспортных субсидий с активным бюрократическим нажимом, направленным на достижение экспортных целей. По сути, частным предприятиям предлагалась сделка: им гарантировались щедрые подачки от государства, но взамен от них требовалось наращивать объемы выпуска экспортных товаров. Если для захвата плацдарма на международных рынках приходилось торговать по демпинговым ценам, то убыток возмещался субсидиями и прибылью на внутреннем рынке. Но что самое важное, такая политика серьезно стимулировала частные фирмы к повышению производительности с тем, чтобы иметь возможность в одиночку выстоять против сильных заграничных конкурентов<sup>17</sup>.

Как мы видим, в этой стратегии роста найдется что-нибудь на любой вкус. Макроэконо-

---

17. Моя интерпретация экономического взлета двух этих стран содержится в: Dani Rodrik, «Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich», *Economic Policy*, 20 (1995), pp. 55–107. Лучшими книгами по данной теме остаются: Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 1990), и Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989).

мист может вывести из нее заключение о том, что главным фактором успеха являлась макроэкономическая стабильность в виде низкой инфляции. Специалист по экономике труда мог бы указать на значение относительно хорошо образованной рабочей силы. Экономист, изучающий торговлю, отметил бы высокий уровень протекционизма, но утешался бы тем, что его вредное влияние на торговлю компенсировалось экспортными субсидиями, приводившими к противоположному эффекту. Политэкономист подчеркивал бы наличие сильного государства и его «независимость» от элит. Всемирный банк обратил бы внимание на ведущую роль, которую играли частные инвестиции и экспорт. Сторонник государственного вмешательства в первую очередь увидел бы тяжелую руку государства, управляющую частными инвестициями.

И все они упустили бы самое главное. Экономический рост невозможен без прагматического правительства, готового во что бы то ни стало стимулировать частное предпринимательство. Он требует стратегического использования рынков и глобализации для того, чтобы покончить с сырьевым характером отечественной экономики. Конкретные орудия и инструменты, необходимые для достижения этой цели, могут меняться и в очень сильной степени определяются контекстом. Конкретные рецепты успеха плохо приживаются на новом месте. Подражать нужно не им, а стоящему за ними широкому подходу.

Эти уроки в полной мере были учтены страной, дающей нам самый поразительный пример успешного развития из всех, известных в истории.

### Китай и глобализация: игра по собственным правилам

В тот рывок, который совершила китайская экономика, было бы трудно поверить, если бы он не произошел у нас на глазах. Начиная с 1978 г., доход на душу населения в Китае возрастал в среднем на 8,3% в год — что означает удвоение дохода за каждые девять лет. Благодаря стремительному экономическому росту полмиллиарда человек избавилось от крайней бедности<sup>18</sup>. За этот же период Китай превратился из практически закрытой экономики в самого опасного конкурента на мировых рынках. Все станет еще более загадочным, если вспомнить, что это случилось в стране, где (до недавнего времени) полностью отсутствовало право частной собственности, а у власти находится коммунистическая партия.

Китайский опыт убедительно доказывает, что глобализация может стать великим благом для

бедных стран. И в то же время он представляет собой самый сильный аргумент против господствующих ортодоксальных представлений о глобализации, подчеркивающих значение финансовой глобализации и глубокой интеграции в рамках ВТО. Способность Китая отгородиться от глобальной экономики сыграла решающую роль в его усилиях построить современную индустриальную базу, которая, в свою очередь, могла быть использована для завоевания мировых рынков.

Время для большого китайского рывка настало тогда, когда Дэн Сяопин и другие китайские вожди, пришедшие к власти после Мао, решили вместо центрального планирования довериться рынку. Однако их истинный талант заключался в понимании того, что создаваемые ими рыночные институты, многих из которых отчаянно не хватало в стране, должны носить типично китайские черты. Западные экономисты, предлагая механизмы обеспечения исполнения контрактов, защиту прав собственности, либерализацию рынков и свободной торговли, ориентировались на американские или европейские образцы. Но эти идеи сталкивались с колоссальными практическими затруднениями, а кроме того, во многих случаях противоречили официальным партийным установкам (например, в том, что касалось частной собственности). Поэтому китайские вожди начали прагматичные эксперименты с альтернативными институтами. Не менее половины всего национального китайского экономического за-

18. См.: Shaohua Chen and Martin Ravallion, «China Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight Against Poverty», World Bank, Policy Research Working Paper No. 4621, Washington, DC, May 2008.



конодательства в начале и середине 1980-х гг. имело откровенно экспериментальный характер<sup>19</sup>. Китайские политики стремились опытным путем найти такие решения, которые бы позволили преодолеть существующие сдержки и были бы лучше приспособлены к местным условиям. Китайские институциональные инновации оказались поразительно успешными. Фактически они превратили институциональные слабости страны в ее преимущества.

В 1978 г. китайская экономика в целом оставалась аграрной. Ключевая проблема, с которой на первых же шагах столкнулся Дэн Сяопин, заключалась в необходимости стимулировать крестьянский труд в условиях, когда цены и объемы производства по-прежнему определялись органами центрального планирования. Государство устанавливало твердые цены и требовало, чтобы крестьяне сдавали властям зерно в объемах, прописанных в плане. Крестьяне были объединены в коммуну и не могли торговать своей продукцией на частных рынках: это было запрещено. Продовольствие, которое государство таким манером изымало у крестьян, далее распределялось среди городских рабочих. Эта система позволяла кормить рабочих, не тратя на это денег из государственного бюджета. Ее оборотной стороной было отсут-

ствие стимулов к увеличению объемов производства или более рациональному землепользованию у крестьян.

Экономист, получивший западное образование, рекомендовал бы отказаться от плана и полностью отменить контроль над ценами. Однако в отсутствие распределительной системы городские рабочие лишились бы дешевого питания, а государство утратило бы важный источник дохода. В городах среди рабочих нарастало бы недовольство, а правительство вынуждено было бы прибегнуть к денежной эмиссии, создавая риск гиперинфляции. Китайцы решили эту проблему путем сочетания рыночной системы с планом. Были распущены коммуну и восстановлено семейное крестьянское хозяйство, но земля осталась в государственной собственности. Сохранились и принудительные поставки зерна по твердым ценам; однако, выполнив свои обязательства, крестьяне имели возможность продавать излишки по рыночным ценам. Этот двойной режим создавал для крестьян рыночные стимулы и в то же время не лишал государства дохода, а городских рабочих — дешевого продовольствия<sup>20</sup>. В результате производительность сельского хозяйства резко выросла. К этому сводилась первая фаза китайского экономического роста.

19. Sebastian Heilmann, «Policy Experimentation in China's Economic Rise», *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, no. 1 (Spring 2008), pp. 1–26.

20. Lawrence J. Lau, Yingyi Qian, and Gerard Roland, «Reform Without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition», *Journal of Political Economy*, vol. 108, no. 1 (February 2000), pp. 120–43.

Вторая проблема заключалась в том, как обеспечить подобие прав собственности в условиях, когда ее единственным владельцем по закону оставалось государство. Традиционным ответом стала бы приватизация, но провести ее не позволяла идеология китайской компартии. На выручку снова была призвана инновация. Превосходным способом стимулировать внутренние частные инвестиции оказалось создание волостно-поселковых предприятий (township and village enterprises). Их владельцами являлись не частные лица или центральное правительство, а местные власти (поселковые или сельские). Эти предприятия производили буквально всю гамму товаров — от предметов потребления до средств производства — и оставались двигателем китайского экономического роста с середины 1980-х вплоть до середины 1990-х гг.

Ключ к их успеху заключался в том, что местные власти стремились обеспечить процветание волостно-поселковых предприятий, так как имели в них долю, приносящую им серьезный доход. Местные чиновники давали частным предпринимателям значительную свободу и в то же время защищали их от различных посягательств — в первую очередь со стороны самих местных партийных боссов. Это создавало более благоприятные условия для частного предпринимательства, чем наличие формальных прав частной собственности, которые в случае различных конфликтов еще пришлось бы защищать в слабых и коррумпированных судах. Многие бывшие социалисти-

ческие экономики столкнулись с неприятным сюрпризом, обнаружив, что реформа прав собственности нередко пробуксовывает из-за того, что местные суды не в состоянии контролировать выполнение новых законов. Как подчеркивает Инги Цянь, экономист из Беркли, права собственности в реальности лучше соблюдаются тогда, когда они опираются на партнерство с местными властями, нежели в случае стандартного режима прав частной собственности<sup>21</sup>.

Китайская стратегия интеграции в мировую экономику также отличалась от общепринятой теории. Стандартный список рекомендаций для стран, ставящих перед собой такую цель, включает: устранение количественных ограничений на импорт; снижение тарифов на импорт и их равномерное распределение; достижение конвертируемости валюты с целью осуществления торговых трансакций. Если судить по этим критериям, то китайская политика должна была завершиться полным провалом, а не превращением страны в страшную угрозу для конкурентов для мировых рынков. Короче говоря, Китай открывал свою экономику очень постепенно, причем ряд важных реформ отставал от роста объемов экспорта и общего дохода не менее чем на десятилетие. Хотя государственные торговые монополии были де-

---

21. Yingyi Qian, «How Reform Worked in China», in Dani Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives of Economic Growth* (Princeton: Princeton University Press, 2003).

монтированы относительно рано (этот процесс осуществлялся с конца 1970-х гг.), на смену им пришла сложная и весьма строгая система ограничения импорта посредством тарифов, нетарифных барьеров и лицензий. Она была заметно ослаблена лишь в начале 1990-х гг.

Китайское руководство пренебрегло традиционными рецептами выхода из экономической изоляции, поскольку устранение торговых барьеров вынудило бы многие государственные предприятия закрыться, не обеспечив серьезных стимулов для новых инвестиций в промышленной сфере. В результате пострадали бы занятость и экономический рост, поставив под угрозу социальную стабильность. Китайцы решили задействовать альтернативные механизмы, которые не стали бы серьезным бременем для существовавших промышленных структур. В частности, с целью наращивания экспортного производства и привлечения иностранных инвестиций создавались особые экономические зоны. Предприятия в этих зонах работали по иным правилам, чем в остальной стране; кроме того, они имели доступ к более развитой инфраструктуре и могли беспощинно ввозить необходимое сырье. Особые экономические зоны стимулировали инвестиции в экспортные отрасли, не выбивая почвы из-под ног у государственных предприятий.

Наряду с этими институциональными инновациями экономический рост в Китае подпитывался решительной сменой производственных приоритетов. Китайская экономика сде-

лала ставку на передовые товары, требовавшие высокой производительности, которые едва ли бы стала выпускать и тем более экспортировать такая бедная страна с изобилием рабочей силы. К концу 1990-х гг. Китай своим экспортным портфелем напоминал страну с доходом на душу населения, по меньшей мере втрое превышавшим китайский<sup>22</sup>.

Это стало результатом не естественных рыночных процессов, а сознательной политики китайского правительства. Низкая стоимость рабочей силы действительно помогла Китаю превратиться в крупного экспортера, но дело было не только в этом. В таких сферах, как бытовая электроника и автомобильные комплектующие, Китай добился колоссального роста производительности, догнав страны с намного более высоким уровнем дохода. Более того, Китай последовательно уходил от модели чисто отверточного производства. Китайскую промышленность охватывала все более глубокая интеграция; более богатые страны утрачивали статус поставщиков компонентов для Китая, осуществлявшего сборку.

Ключевую роль в эволюции китайской промышленности сыграли иностранные инвесторы. Те отрасли, с которыми они были связаны, отличались наибольшей производительностью, служили источником технологий и обеспечива-

---

22. Dani Rodrik, «What's So Special About China's Exports?» *China and World Economy*, vol. 14. no. 5 (September–October 2006), pp. 1–19.

ли основную долю экспорта. При этом прекрасно себя зарекомендовали особые экономические зоны, в которых зарубежные производители могли работать, опираясь на хорошую инфраструктуру и сталкиваясь с минимумом препятствий. Но если Китай и приветствовал у себя зарубежные компании, то исключительно с целью развивать отечественные производственные мощности.

Китайское правительство использовало ряд различных политических мер, имевших целью обеспечить заимствование технологий и возникновение сильных отечественных игроков. Вначале оно полагалось главным образом на отечественных лидеров из числа государственных предприятий. Впоследствии оно прибегало к различным стимулам и антистимулам. В сфере производства мобильных телефонов и компьютеров иностранные инвесторы обязаны были создавать совместные предприятия с китайскими фирмами. В автомобильной промышленности правительство требовало от зарубежных автомобилестроителей делать инвестиции на внутреннем рынке с целью достаточно быстрого достижения относительно высокого уровня местного контента (как правило, речь шла о достижении уровня в 70% за три года)<sup>23</sup>. Такое требование вынуждало эти

---

23. John Sutton, «The Auto-Component Supply Chain in China and India: A Benchmarking Study», Unpublished paper, London School of Economics, 2005.

компании работать в тесном сотрудничестве с местными поставщиками с целью контроля за их технологиями и качеством производства. Протекционизм на отечественных рынках привлекал инвесторов, рассчитывавших на крупную потребительскую базу, в дополнение к тем, которые стремились сэкономить на производственных издержках. Благодаря слабой защите интеллектуальных прав собственности отечественные производители могли осуществлять инженерный анализ и перенимать зарубежные технологии, не опасаясь преследований. Города и провинции получили широкие права по выработке своей собственной политики стимулирования и поддержки производства, что привело к созданию индустриальных кластеров в Шанхае, Шэньчжэне, Ханчжоу и других местах<sup>24</sup>.

Многие китайские компании, созданные при поддержке государства, потерпели крах. В работах, посвященных китайской промыш-

---

24. Жан-Франсуа Юше так характеризует китайскую политику середины 1990-х гг.: «Китайская стратегия приобретения технологий очевидна: правительство дает иностранным фирмам доступ на отечественный рынок в обмен на передачу технологий посредством совместного производства или совместных предприятий». См.: Huchet, «The China Circle and Technological Development in the Chinese Electronics Industry», in Barry Naughton, ed., *The China Circle: Economics and Electronics in the PRC, Taiwan, and Hong Kong* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997), p. 270.

ленной политике, указывается на низкую производительность многих государственных предприятий, слабое заимствование ими зарубежных технологий, а также на характерную для китайской политики несоординированность (как в отношениях между министерствами, так и на различных уровнях управления)<sup>25</sup>. Однако китайские государственные предприятия, подобно создававшимся за сто лет до них японским, играли важную роль при подготовке рабочих и менеджеров и в качестве примера для подражания. Можно ли представить, что без поддержки государства и его финансового содействия в Китае могла бы появиться такая компания, как *Lenovo*, оказавшаяся достаточно крупной и прибыльной, чтобы в 2004 г. купить отделение *IBM* по производству персональных компьютеров?

Более того, как и в других политических сферах, китайское правительство было настроено прагматично и не чуралось новых подходов в тех случаях, когда старые не приносили результата. Можно сослаться на такой хорошо известный пример, как начальный этап создания отрасли по сборке цветных телевизоров, в 1980-е гг. насчитывавшей более сотни мелких компаний, работавших в условиях вы-

---

25. См.: Huchet, op. cit., а также: Kenneth L. Kraemer and Jason Dedrick, «Creating a Computer Industry Giant: China's Industrial Policies and Outcomes in the 1990s», Center for Research on Information Technology and Organizations, UC Irvine, 2001.

соких производственных издержек. К началу 1990-х гг. в этой отрасли произошла консолидация, осуществленная благодаря усилиям местных властей и национального руководства, поощрявшего слияния и совместные предприятия с зарубежными фирмами. Этот новый курс привел к быстрому созданию прибыльной отрасли, ориентированной на экспорт<sup>26</sup>.

Первоначально эта политика очень часто шла вразрез с правилами ВТО, запрещающими экспортные субсидии и дискриминацию зарубежных фирм в пользу отечественных — впрочем, Китай не был членом этой организации. Китайские власти не были ограничены никакими внешними сдержками при проведении торговой и промышленной политики и могли выбирать любые меры, направленные на содействие индустриализации. К тому моменту, как Китай в 2001 г. все-таки вступил в ВТО, он создал прочную индустриальную базу, в основном не нуждавшуюся в протекции и опеке. Готовясь стать членом ВТО, Китай значительно снизил таможенные тарифы: в начале 1990-х гг. они составляли в среднем около 40%, а в 2001 г. выражались уже однозначными числами. Были отменены также многие другие мероприятия в сфере промышленной политики.

---

26. Dic Lo and Thomas M. H. Chan, «Machinery and China's Nexus of Foreign Trade and Economic Growth», *Journal of International Development*, vol. 10, no. 6 (1998), pp. 733–49.



Однако Китай еще не был готов к тому, чтобы судьбу его промышленности определяла ситуация на глобальных рынках. Он начал все шире прибегать к искусственному обменному курсу, что фактически означало субсидирование китайской индустрии. Проводя интервенции на валютных рынках и способствуя оттоку краткосрочного капитала, китайское правительство не допускало ревальвации юаня, которая была бы естественным следствием стремительного роста китайской экономики. Явная промышленная политика сменилась неявной промышленной политикой, которая приняла форму валютной политики. В последние годы юань обменивался по курсу, заниженному примерно на 25%, что было равнозначно субсидированию экспортно-ориентированных отраслей (а также фирм, конкурирующих с импортными товарами) в тех же объемах<sup>27</sup>. Китай снова манипулировал правилами глобализации в своих собственных интересах. Поскольку плавающие валютные курсы и свободные потоки капитала не способствовали бы его экономическому развитию, Китай просто обошелся без них. Пренебрежение этими «правилами» в конце концов стало причиной серьезного конфликта во взаимоотношениях с Соединенными Штатами. Мы вернемся к этому конфликту в главе 12, поскольку возрастающая роль Китая в мировой

27. См.: Dani Rodrik, «The Real Exchange Rate and Economic Growth», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2 (2008).

экономике делает его внешнеэкономическую политику одним из самых острых вопросов, с которыми мир столкнется в грядущие годы.

Короче говоря, китайские политики оставляли себе пространство для маневра и умело им пользовались. Они резко повысили значение рынков и частных стимулов, но сделали это с учетом отечественных экономических реалий и политических и идеологических ограничений. Международные рецепты здесь не годились, и потому китайские реформы по необходимости приняли неортодоксальное направление. Власти Китая не признавали международных правил, подчинившись им только тогда, когда китайская экономика достаточно окрепла. В противном случае им было бы очень трудно покончить с ее ориентацией на сельское хозяйство и другие традиционные виды производства. Китай (подобно тому как ранее поступили Южная Корея и Тайвань) играл в глобализацию скорее по Бреттон-Вудским правилам, нежели по созданным после 1990 г. правилам глубокой интеграции.

### Необходимость диверсификации

Что вы производите, тем вы и станете. Такова неизбежная участь народов. Специализируясь на сырьевых товарах, вы застрянете на периферии мировой экономики. Вы будете оставаться заложником изменчивых мировых цен

и прозябать под властью малочисленной отечественной элиты. Если же вам удастся наладить производство промышленной продукции и других современных товаров, пользующихся спросом, то перед вами откроется возможность сократить разрыв с богатыми странами мира. Вы сможете более уверенно противостоять колебаниям на мировых рынках и вместо тех репрессивных институтов, за которыми пряталась элита, приобретете представительные институты, требующиеся растущему среднему классу.

Глобализация обостряет эту дилемму, поскольку она облегчает падение в сырьевую ловушку. Если вы остановите свой выбор на сырьевой отрасли, то международное разделение труда лишит вас возможности к производству чего-либо иного. Прочие товары вы всегда сможете импортировать из богатых стран. Но в то же время глобализация резко увеличивает вознаграждение за альтернативные стратегии, о чем весьма убедительно свидетельствует опыт Японии, Южной Кореи, Тайваня и Китая. Государство, сделавшее ставку на экономическую диверсификацию и способное стимулировать свой частный сектор, способно достичь таких темпов роста, которые были бы немыслимы в мире, не затронутом глобализацией.

В принципе, хорошо функционирующие рынки — как отечественные, так и глобальные — способны помочь странам проделать путь от производства сырья к созданию новых отраслей без понукания со стороны государства. Многие экономисты полагают, что помогать этому перехо-

ду не нужно; достаточно лишь позаботиться о том, чтобы рынки делали свое дело. Однако на практике этот путь может оказаться очень тернистым. В том случае, если у страны не имеется ко всему этому предрасположенности, обучение новым технологиям и инвестирование средств в новые виды продукции станет сложным процессом, сопряженным со множеством препятствий.

В частности, индустриализация требует развития социальных возможностей, связанных с существенными экономическими переживаниями — адаптации зарубежной техники к местным условиям, приобретения навыков, создания специальных факторов производства, координации взаимодополняющих инвестиций в различных сферах. Во всех этих случаях социальные выгоды превосходят прибыль, достигающуюся соответствующим частным игрокам, порождая то, что экономисты называют «положительными экстерналиями». Рынки не очень хорошо подают сигналы, не относящиеся к краткосрочной частной прибыли. Предоставленные сами себе, они слабо стимулируют развитие производственных возможностей. Именно поэтому, по словам Джоша Лернера, эксперта по инновациям из Гарвардской школы бизнеса, «практически за каждым существующим в современном мире кластером передовой предпринимательской активности стоит проактивное государственное вмешательство»<sup>28</sup>.

---

28. Josh Lerner, *Boulevard of Broken Dreams: Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have*

Выгоды глобализации достаются тем, кто вкладывает средства в отечественные социальные возможности. В свою очередь, эти инвестиции требуют, чтобы отечественные фирмы получали известную поддержку в форме протекционистских тарифов, субсидий, заниженного обменного курса, дешевого финансирования и других видов государственного содействия, которые повышают награду за освоение новых сфер деловой активности без обрыва экономических связей с внешним миром. Если остальной мир не создает высокопроизводительных рабочих мест для ваших трудящихся, то создавать эти рабочие места придется вам самим. Глобализационная стратегия глубокой интеграции не учитывает этого императива. Ограничивая во имя свободной торговли размах промышленной политики, необходимой для реструктуризации и диверсификации национальной экономики, она не позволяет глобализации стать позитивной силой, способствующей развитию.

Может показаться парадоксальным, что выгоды глобализации порой достаются нам вме-

---

*Failed — and What to Do About It* (Princeton: Princeton University Press, 2009), p. 42. Лернер с опорой на документы освещает роль государственного финансирования и военных контрактов в возникновении «Силиконовой долины», опровергая миф о том, что создававшиеся вокруг Стэнфордского университета стартапы, работавшие в сфере высоких технологий, являлись порождением исключительно свободного рынка.

сте с ростом международных транзакционных издержек, но этот парадокс является скорее мнимым, чем реальным. Сложный мир требует проведения лисьей политики, и данный факт не более противоречив, чем необходимость вешать сетку на открытое окно; в идеальном мире, где нет комаров, не возникнет и нужды в сетке.

Почему другие страны не последовали примеру Восточной Азии? Почему оказалось так сложно воспроизвести ее стратегию? Почему десятки стран в Африке и других частях света по-прежнему тонут в нищете и не в состоянии осуществить переход к производству современных товаров и услуг? К несчастью, правительства многих из этих стран слабо заинтересованы в реальном развитии. Они вряд ли станут инициировать экономические перемены, угрожающие их власти.

Но дело здесь не только в политике. Мы не сможем понять разочарования, ощущаемого в остальном мире, не дав должной оценки работе экономистов. Именно им принадлежит главная роль в интерпретации экономических успехов и неудач, именно они несут ответственность за те подходы, которыми, в свою очередь, руководствуются политики во многих странах мира. В конечном счете именно экономисты решают, какую форму должны принимать эти подходы, каким из них суждено жить и как они будут распространяться. И как мы увидим в следующей главе, экономисты не всегда бывают правы.

## ГЛАВА 8

# Торговый фундаментализм в тропиках

В МАРТЕ 1960 ГОДА кембриджский преподаватель Джеймс Мид, впоследствии получивший Нобелевскую премию за свои исследования в сфере международной экономики, вместе с небольшой командой экономистов отправился на Маврикий. Этот остров, находившийся в составе Британской империи, готовился к обретению независимости, которую получил в 1968 г. Британцы сомневались в процветании самостоятельного Маврикия, лишённого финансовой помощи из Лондона. Мид, экономист левого толка и поклонник Кейнса, получил от британского губернатора Маврикия приглашение изучить экономику острова и сделать свои предложения в отношении его будущего развития.

Рекомендации, которые в итоге сформулировал Мид, в полной мере отражали прагматизм и здравомыслие, присущие его мышлению. Однако через тридцать лет после поездки Мида на Маврикий экономика развития изменилась до неузнаваемости, оказавшись в плену идеи

свободных рынков и свободной торговли. Ключевые идеи Мида и его современников (сводившиеся к необходимости адаптировать реформы к местным условиям и вести проактивную государственную политику для стимулирования структурных преобразований) были преданы забвению. Лишь в последние годы эти взгляды, вызванные из небытия, вновь начинают учитываться при разработке стратегий развития. В данной главе будет освещена эта странная история утраты и (частичного) возвращения здравого смысла.

## Конец мальтузианского кошмара

Остров Маврикий расположен в Индийском океане, примерно в 560 милях к востоку от Мадагаскара. Его населяют потомки выходцев из Африки (креолы), Индии (индомаврикийцы), Франции (франкомаврикийцы) и Китая (синомаврикийцы), представляя собой такую пеструю смесь народов, языков и религий, что ее можно назвать и «живописной», и «взрывоопасной» — в зависимости от того, с какой ноги вы встали нынче утром. В год, когда остров посетил Мид, здесь царил чрезвычайная бедность. Экономика Маврикия полностью зависела от производства сахара, дававшего заработок более чем трети всей островной рабочей силы и являвшегося единственной экспортной отраслью страны.

Более того, остров столкнулся с угрозой сильного перенаселения. Главным образом благодаря решительной борьбе колониальных властей с малярией темпы роста населения на Маврикии, составлявшие сразу после Второй мировой войны около 0,5% в год, к моменту визита Мида приближались к 3%. Предполагалось, что к концу XX в. население острова вырастет с 600 тыс. до 3 млн человек. «Это поистине ужасающая перспектива», — писал Мид о положении на острове<sup>1</sup>.

Проблема, как ее понимал Мид, заключалась в том, что рост населения приводил к возрастанию давления на то небольшое количество пахотных земель, которое имелось на острове, и к соответствующему снижению уровня жизни. Сахарная и прочие отрасли сельского хозяйства не в состоянии были поглотить постоянно возрастающий излишек рабочей силы. Эмиграция в лучшем случае была бы лишь частичным выходом, а внутренние инвестиции ограничивались небольшими объемами отечественных сбережений. Проблему усугубляла, делая ее почти неразрешимой, этническая и социальная разнородность населения. «При нынешних настроениях, господствующих на Маврикии, — отмечал Мид, — было бы трудно себе представить, чтобы китаец, обладающий деловой хваткой, управлял бы фирмой, основанной богатым индий-

---

1. James E. Meade, *The Economic and Social Structure of Mauritius* (London: Methuen & Co., 1961), p. 3.

цем с целью эксплуатации креативной идеи, выдвинутой инженером европейского происхождения»<sup>2</sup>.

Несмотря на свой пессимизм, Мид все же не сдавался. Решение состояло в том, чтобы создать большое количество рабочих мест в трудоинтенсивной легкой промышленности. Один из пунктов этой стратегии требовал ограничить рост заработной платы с тем, чтобы не исчезли стимулы к основанию таких предприятий. Второй пункт предусматривал согласованные усилия государства, нацеленные на содействие новой отрасли. Поскольку на острове почти не имелось промышленности, строить ее приходилось на голом месте, что было нереально без активного государственного участия.

Мид рекомендовал учредить Совет по индустриальному развитию, который во взаимодействии с частным сектором изыскивал бы новые возможности для инвестиций, предоставлял налоговые каникулы и создавал иные стимулы для наиболее перспективных фирм с точки зрения создания рабочих мест. Он выступал за основание технопарков с соответствующей инфраструктурой, которые по невысокой цене сдавали бы в аренду производителям фабрики и цеха. Мид понимал, что маврикийские промышленники смогут выйти за пределы узкого отечественного рынка, наладив экспорт в другие страны мира — точно так же, как начина-

---

2. Ibid., p. 26.



ли делать восточноазиатские «тигры». Однако он считал, что эти «зарождающиеся отрасли» следует опекать до тех пор, пока они не станут конкурентоспособными. Он рекомендовал установление умеренно высоких тарифов на импорт, которые защитили бы молодые предприятия от иностранной конкуренции.

С точки зрения Мида, ключ к будущему благосостоянию Маврикия скрывался в экономической диверсификации и в развитии новых отраслей. Остров не обязан был оставаться монокультурной экономикой; он мог встать на путь создания промышленности, тем самым снизив демографическое давление на землю и создав условия для будущего экономического роста. Кроме того, Мид знал, что такой поворот не произойдет сам собой; он требовал помощи со стороны государства. Рыночные силы следовало дополнить государственными программами, направленными на стимулирование новых отраслей. Промышленная политика должна была стать частью стратегии развития.

Несмотря на зловещие прогнозы, в итоге Маврикий превратился в одну из самых процветающих стран Африки. Со временем ткани и одежда стали главным экспортным товаром острова вместо сахара. Демократический строй оказался способен сглаживать межэтнические трения, не допуская их открытого проявления. Кроме того, выбранный путь избавил остров от кошмара перенаселения. Ускоренный экономический рост повлек за собой не только создание рабочих мест, но и снижение фер-

тильности. Население острова к 2000 г. стабилизировалось на уровне в 1,2 млн человек, что намного меньше предсказанных Мидом трех миллионов. Маврикий стал страной со средним уровнем дохода.

Во многом этот успех стал результатом стратегии, предложенной Мидом, хотя не все его рекомендации были приняты. В частности, маврикийские власти столкнулись с проблемами при попытках ограничить рост заработной платы и вместо этого предпочли покупать социальный мир посредством щедрых социальных программ и общенациональных трудовых соглашений, делавших организованный труд сильным противником за столом переговоров. Однако предложения Мида по стимулированию промышленности фактически стали основой государственной политики острова в течение последующего десятилетия. Отечественная промышленность получила серьезные стимулы к развитию и защите на рынке, что к концу 1960-х гг. привело к созданию значительного количества предприятий легкой промышленности, ориентированных на внутренний рынок. Начиная с 1970 г., правительство также стало оказывать поддержку предприятиям, ориентированным на экспорт — главным образом в швейной отрасли, — используя очень удачную схему особых экономических зон (ОЭЗ), предусматривавшую налоговые стимулы, освобождение от пошлин на импорт и облегченное трудовое законодательство. В 1980-е гг. индустриальная активность дополнительно

стимулировалась путем девальвации местной валюты.

Два этих промышленных сектора — ориентированный на внутренний рынок и работающий на экспорт — довольно долго существовали параллельно. Еще в начале 1990-х гг. уровень протекционизма в маврикийской экономике был одним из самых высоких в мире, несмотря на процветающие ОЭЗ и быстрый рост экспорта<sup>3</sup>. Защищенный сектор показывал более низкие результаты по сравнению с ОЭЗ; однако, как и предвидел Мид, он являлся важным питомником предпринимательских кадров для современной индустрии. Вообще, за развитием ОЭЗ стояли не только иностранные инвестиции и технологии, но и наличие отечественного капитала и предпринимателей. В отличие от аналогичных зон в других странах, в маврикийских ОЭЗ особенно велико было участие отечественных инвесторов и предпринимателей<sup>4</sup>. Это помогает объяснить, почему они работа-

3. Arvind Subramanian, *Trade and Trade Policies in Eastern and Southern Africa*, International Monetary Fund, Occasional Paper 196, Washington, DC, 2001.

4. См.: Arvind Subramanian and Devesh Roy, «Who Can Explain the Mauritian Miracle? Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?» in Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, p. 228. Примеры партнерства между отечественными группами и зарубежными инвесторами разбираются в: R. Lamusse, «Mauritius», in Samuel M. Wangwe, ed., *Exporting Africa: Technology, Trade, and Industrialization in Sub-Saharan Africa* (London and New

ли намного успешнее, чем аналогичные зоны в других странах.

Сегодня Маврикий представляет собой открытую экономику с сильной промышленной базой, однако перед ним стоят вызовы, связанные с необходимостью дальнейшей диверсификации. Швейное производство уже не может служить двигателем экономического развития в свете роста заработной платы и усиливающегося конкурентного давления на мировом рынке со стороны производителей из более бедных стран. Стимулирование роста требует новой стратегии.

Что мог бы посоветовать современный Джеймс Мид?

## Победа ревизионистов

В десятилетия, последовавшие за докладом Мида, представления экономистов о политике развития претерпели странное превращение. В 1950–1960-е гг. большинство экономистов, изучавших недостаточно развитые (как они тогда назывались) страны мира, считало само собой разумеющимся, что их зарождающаяся промышленность нуждается в опеке и что важную роль в развитии этих стран играет государственное руководство. Роль рынков

York: UNU/INTECH Studies in Technology and Development, Routledge, 1995), chap. 12.

и влияние глобальной экономики оценивались весьма — собственно говоря, чрезмерно — скептически. Конечно, ведущие специалисты по экономическому развитию той эпохи — такие как У. Артур Льюис, Рауль Пребиш, Пауль Розенштейн-Родан и Альберт Хиршман — во многом не сходились во мнениях. Однако никто из них не согласился бы с тем, что свободная торговля и слабое правительство — лучший способ обеспечить экономический рост и развитие<sup>5</sup>. Всем были очевидны уроки, преподанные в XIX в. «великим расхождением» — раскол мировой экономики на богатое индустриальное ядро и бедную сырьевую периферию.

Однако к 1980-м гг. североамериканские специалисты по развитию и их сторонники в целом перешли на совершенно иную точку зрения. Государство, прежде считавшееся повивальной бабкой экономического роста, отныне рассматривалось как важнейшее препятствие на пути этого роста. Международное разделение труда было объявлено не угрозой, а спасением. Как мы видели в предыдущей главе, в 1990-е гг. эти взгляды дополнились надеждами, возлагавшимися на либерализацию движения капитала. Под влиянием этого подхода Всемирный банк

---

5. Разумеется, были и исключения. Ведущим представителем противоположного лагеря был Питер Т. Бауэр, выступавший за слабое государство. См.: Bauer, *Economic Analysis and Policy in Underdeveloped Countries* (Cambridge: Cambridge University Press, 1957).

и прочие институты, призванные содействовать развитию, стали по-новому понимать возложенную на них миссию и кардинально пересмотрели выдвигавшиеся ими политические рекомендации.

Ранняя версия этого ревизионистского подхода нашла выражение в так называемом Вашингтонском консенсусе. Этот термин, сформулированный в 1989 г. экономистом Джоном Уильямсоном, изначально относился к некоторым общим элементам реформ, к которым в то время приступили страны Латинской Америки. Список Уильямсона содержал десять видов реформ, среди которых выделялись дерегулирование, торговая и финансовая либерализация, приватизация, недопущение переоценки валюты и фискальная дисциплина. С течением времени Вашингтонский консенсус приобрел характер доктринерского подхода, сделавшись чем-то вроде мантры для ультрарыночников. Несмотря на то что Уильямсон скептически относился к финансовой глобализации, к его сильному недовольству, либерализация рынков капитала вскоре тоже была включена в этот список<sup>6</sup>.

---

6. Рассказ самого Уильямсона о том, как Вашингтонский консенсус появился на свет и о его последующей эволюции см. в: Williamson, «A Short History of the Washington Consensus», Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, September 2004, <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.

К середине 1990-х гг. уже мало кто помнил, что именно входило в первоначальный список Уильямсона, но всем был известен этот ярлык, относившийся к повестке дня, суть которой сводилась к трем словам: стабилизация, либерализация и приватизация. Сам Уильямсон, будучи экономистом умеренного толка, стал мишенью для нападок в качестве создателя этой «неолиберальной догмы». Путешествуя в 1990-е гг. по развивающимся странам, я поражаюсь тому идеологическому пылу, с которым местные политики — особенно латиноамериканские — хватались за эту повестку как за единственный путь к экономическому спасению. То, что в Восточной Азии оставалось прагматическим признанием силы ценовых стимулов и мировых рынков, в остальном мире превратилось в своего рода религию.

### Чудодейственное средство

В конечном счете привлекательность Вашингтонского консенсуса заключалась в простой идее о том, что глобализация с легкостью вытащит развивающиеся страны из болота бедности. Однако вместо того, чтобы предлагать смешанные, прагматичные стратегии, использовавшиеся Китаем и другими странами с целью создания отечественных промышленных мощностей, сторонники этого подхода подчеркивали значение интеграции в глобальную экономику. Бед-

ные страны остаются бедными, утверждали они, из-за незначительности внутренних рынков, неэффективно работающих по причине установленных государством торговых ограничений. Пусть эти страны откроются для международной торговли и инвестиций, гласила эта логика, и они поднимутся к благосостоянию на гребне нарастающей торговой волны. Согласно стандартной аргументации о пользе торговли, речь шла уже не об относительно небольшом приросте эффективности, а о быстром достижении уровня жизни богатых стран.

Апофеозом этого движения стала статья, изданная в 1995 г. выдающимся экономистом Джефффри Саксом в соавторстве со своим коллегой по Гарвардскому университету Эндрю Уорнером<sup>7</sup>. Эта объемистая и продуманная работа содержала множество подробностей об экономической реформе в развивающихся странах и об исторической эволюции глобализации. Однако основу статьи составлял статистический анализ, приводивший к поразительным выводам. Сакс и Уорнер разделили все страны на две группы: открытые и закрытые для международной торговли. Согласно их расчетам, темпы экономического роста на душу населения в странах первой группы в долгосрочном плане на 2,45 процентных пункта превышали

---

7. Jeffrey D. Sachs and Andrew M. Warner, «Economic Reform and the Process of Global Integration», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1 (1995), pp. 1–95.

темпы роста во второй группе. Это весьма высокая цифра. Она означает, что развивающаяся страна, экономика которой растет, допустим, со скоростью 2% в год, может более чем удвоить этот темп, просто открывшись для международной торговли.

Второй, не менее поразительный вывод, следовавший из этого анализа, сводился к тому, что вы можете пожинать эти плоды либерализации, независимо от того, насколько дурной была внутренняя политика в вашей стране и насколько велики прочие неблагоприятные факторы. Бездарное правительство, малообразованная рабочая сила, крайняя бедность страны, отсутствие промышленности — все это не имело никакого значения. Все, что требовалось для ускорения экономического роста — снизить торговые барьеры<sup>8</sup>.

Результаты, полученные Саксом и Уорнером, принципиально зависели от метода, использовавшегося ими при разделении стран на «открытые» и «закрытые»<sup>9</sup>. Например, такие страны с быстрорастущей экономикой, как Южная

8. «Поэтому мы выступаем против идеи о существовании „ловушек развития“, поскольку открытая торговая политика (и соответствующая рыночная политика) доступны даже для беднейших стран», — писали Сакс и Уорнер (ibid., p. 52, n. 73).

9. Проведенный мной критический разбор работы Сакса и Уорнера можно найти в: Francisco Rodríguez and Dani Rodrik, «Trade Policy and Economic A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence», in Bernanke and Rogoff (eds). *Macroeconomics Annual 2000*.

Корея, Тайвань, Индонезия и Маврикий, объявлялись открытыми, несмотря на то, что они сохраняли высокие барьеры для импорта еще и в 1980-е гг., снизив их только после того, как создали у себя серьезные производственные мощности. По-видимому, сам Сакс придерживался более нюансированных взглядов, придавая большее значение развитию экспорта промышленных товаров, нежели собственно торговой либерализации<sup>10</sup>. Однако это слабо отразилось в его статистическом анализе. Политики и технократы извлекали из работы Сакса и Уорнера ясный и четкий вывод: если вы хотите сравняться с развитыми странами по уровню жизни, то вам не найти для этого более мощного инструмента, чем снижение тарифов на импорт и ослабление прочих торговых ограничений<sup>11</sup>.

10. Эта интерпретация основывается на ряде моих последующих бесед с Саксом.

11. То, что Сакс и Уорнер считали «открытой» политикой в отношении тарифов и квот на импорт, по современным меркам представляло собой весьма жесткий протекционизм — настолько жесткий, что лишь немногие страны в их классификации считались «закрытыми» в смысле тарифов и количественных ограничений на импорт. В реальности разделение стран на «открытые» и «закрытые» производилось по двум другим показателям: наценке черного рынка на зарубежную валюту — в большей степени, чем что-либо иное, являющейся критерием макроэкономического дисбаланса, — и показателю наличия государственной экспортной



Этот переворот во взглядах носил столь радикальный характер, что становилось трудно понять, почему предыдущее поколение экономистов так скептически относилось к торговле и так восторженно — к государственным интервенциям. Энн Крюгер, входившая в число главных архитекторов нового консенсуса, в своей статье, посвященной его восхвалению, задавалась вопросом о том, в чем была причина столь «бездумного отказа» от принципа сравнительных преимуществ. «Задним числом, — писала она, — представляется почти невероятным, что такая большая часть экономистов могла так далеко отойти от элементарных принципов международной торговли»<sup>12</sup>. Ни один крупный западный экономист, пользующийся репутацией серьезного профессионала, в 1980-е и 1990-е не мог бы и помыслить о том, чтобы выдвинуть что-либо, подобное плану Джеймса Мида; если бы он решился на это, то немедленно приобрел бы клеймо злостного протекциониста.

Работы Сакса и Уорнера, а также других авторов, во многих случаях выполнявшие под эгидой Всемирного банка, стали тяжелой артиллерией в кампании по пересмотру стратегий развития, развязанной агентствами по разви-

---

монополии, учитывавшемся только для африканских стран. Подробнее см. в: Rodríguez and Rodrik, «Trade Policy and Economic Growth».

12. Anne O. Krueger, «Trade Policy and Economic Development: How We Learn», *American Economic Review*, vol. 87, no. 1 (March 1997), p. 11.

тию и технократами. Эти работы подпитывали маниакальную тягу к глобализации, охватившую политиков из развивающихся стран. Новый консенсус с его стремлением к гиперглобализации породил такое фундаментальное извращение, как объявление внешней торговли и инвестиций безапелляционным критерием для оценки адекватности внутренней экономической и социальной политики. Самым лучшим предлогом для борьбы с любыми внутренними проблемами — будь то преступность, коррупция, плохая инфраструктура или низкий уровень навыков — стало считаться заявление о том, что они препятствуют интеграции страны в мировую экономику<sup>13</sup>. Достаточно было напомнить про «настроения иностранных инвесторов» или «конкурентоспособность на мировых рынках», чтобы любой политик вставал по стойке смирно. Содействие глобализации подменило собой стратегию развития, из шанса, пригодного для стратегического использования, превратившись в самоцель.

В научных кругах раздавались скептические голоса, но в реальном мире мало кто был заин-

- 
13. Так, старший экономист министерства финансов США мог призвать мексиканское правительство к принятию более серьезных мер для снижения преступности, исходя из того, что «такой высокий уровень преступности и насилия может отпугнуть иностранных инвесторов». См.: Dani Rodrik, «Trading in Illusions», *Foreign Policy* (March–April 2001), p. 55.

тересован в борьбе с этой глобализационной магией. Многие экономисты в частном порядке отмечали сомнительность исследований, приписывающих свободной торговле такое мощное влияние на экономический рост. Но они не желали получить репутацию сторонников протекционизма. Пусть ревизионисты сильно преувеличивают пользу торговой либерализации для достижения высоких темпов роста, ну и что с того? Возможно, стратегии развития слишком сильно завязаны на торговую политику и торговые соглашения, но опять же, нам-то что за дело? В конце концов, любой шаг в направлении открытой торговой политики полезен сам по себе.

Характерной была реакция группы ученых, которым я в 2000 г. представил свою критику исследования Сакса—Уорнера и еще одну подобную работу. Один выдающийся экономист прервал мое выступление, спросив: «Зачем вы этим занимаетесь?». Этот вопрос поставил меня в тупик. Экономисты — люди придиричivé, и я привык к тому, что мои методы или предъявленные мной факты подвергаются сомнению, но никогда прежде мне не приходилось сталкиваться с подобным недоверием. Идея свободной торговли как двигателя экономического роста стала такой священной коровой, что проверке подлежали уже сами мотивы, которыми руководствовался тот, кто выступал за пересмотр общепризнанных теорий<sup>14</sup>.

14. Речь идет о статье: Rodríguez and Rodrik, «Trade Po-

## Когда видимость расходится с действительностью

Привлекательность торгового фундаментализма вызвана тем, что в его пользу как будто бы свидетельствуют факты послевоенной истории. Феноменальный экономический рост Южной Кореи, Тайваня и других наций Восточной и Юго-Восточной Азии похоронил характерную для 1950-х и 1960-х гг. идею о том, что молодые промышленные фирмы в бедных странах неспособны реагировать на торговые стимулы или останутся слишком слабыми для того, чтобы добиться успеха на глобальных рынках. Сам Мид выражал крайний пессимизм в отношении экспортных перспектив Маврикия. Однако ревизионисты зашли гораздо дальше. В их интерпретации восточноазиатский опыт подавался как триумф рынков над государством и свободной торговли над контролируемой торгов-

---

licity and Economic Growth». Последующие исследования, проведенные другими авторами, показали, что тарифы на промышленные товары или на высокотехнологичную продукцию действительно способны обеспечить повышение темпов роста. См.: Sybille Lehmann and Kevin H. O'Rourke, «The Structure of Protection and Growth in the Late 19th Century», *Review of Economics and Statistics*, vol. 93, no. 2 (May 2011), p. 606–616; и Nathan Nunn and Daniel Treffer, «The Structure of Tariffs and Long-Term Growth», *American Economic Journal*, vol. 2, no. 4 (October 2010), p. 158–194.

лей. Случаи государственного вмешательства либо замалчивались, либо объявлялись взаимно компенсирующими и приводящими к таким же последствиям, к которым все равно бы пришли рынки, предоставленные сами себе<sup>15</sup>. В крайнем случае ревизионисты утверждают, что восточноазиатские экономики в отсутствие государственных интервенций росли бы еще быстрее. Мы уже видели, к каким проблемам приводит такой подход, когда в предыду-

- 
15. Например, часто утверждалось, что восточноазиатские экспортные субсидии просто компенсировали последствия протекционизма в сфере импорта, создавая условия, практически аналогичные свободной торговле. Аналогичным образом ценовые «искажения» в Восточной Азии и в других регионах мало кем подвергались прямым сопоставлениям. В противном случае стало бы очевидно, что восточноазиатские правительства вовсе не выступали на стороне светлых сил. В одной из ревизионистских библий, в книге, изданной под эгидой ОЭСР, вычислялся индекс ценовых искажений для ряда стран мира с целью объективного сравнения их торговых режимов. В число этих стран входили Тайвань — типичная нация, ориентированная на внешнеэкономическое взаимодействие, и Мексика, представляющая собой важнейший пример замкнутого развития. Внимательно изучив цифры, фигурирующие в исследовании ОЭСР, можно заметить, что средний уровень интервенций в промышленности был на Тайване явно выше, чем в Мексике. См.: Ian M. D. Little, Tibor Scitovsky, and Maurice Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries* (London: Oxford University Press, 1970), Table 5.2.

щей главе разбирали доклад Всемирного банка о «восточноазиатском чуде».

Не менее сомнительным был и анализ опыта таких стран, как Бразилия, Мексика и Турция, предпочитавших строить более замкнутую экономику. В отличие от восточноазиатских наций или Маврикия, эти страны не особенно старались вывести свои фирмы на мировой рынок, связывая надежды на экономический рост главным образом с внутренним спросом. Вплоть до 1980-х гг. они придерживались весьма жестких торговых режимов. Такая стратегия «импортозамещающей индустриализации» (ИЗИ) была основной моделью в Латинской Америке, на Ближнем Востоке, в Африке и в некоторых регионах Азии (особенно в Индии) с 1930-х гг. и после достижения независимости. Как следует из ее названия, эта стратегия была направлена на замещение импортных товаров — первоначально имелись в виду элементарные потребительские товары, но впоследствии речь шла уже и о более сложных средствах производства — отечественной продукцией. Эту задачу предполагалось решить посредством государственного вмешательства в форме защиты от импорта, кредитных субсидий, налоговых стимулов и государственных инвестиций. Такая стратегия слабо принимала в расчет способность отечественных фирм выпускать экспортную продукцию, конкурентоспособную на мировых рынках.

Оценивая результаты ИЗИ, ревизионисты не скупились на самые черные краски. Они утвер-

ждали, что эти страны, не сумев воспользоваться преимуществами мировых рынков и отводя слишком большую роль государству, создали серьезные помехи для собственного развития. Опять же, в этой картине многое преувеличено. Вообще говоря, в истории ИЗИ несложно найти много душераздирающих примеров избыточного протекционизма и государственного вмешательства. В некоторых случаях торговые барьеры так сильно искажали стимулы к инвестициям, что частным предпринимателям выгодно было создавать предприятия, стоимость факторов производства которых превосходила стоимость того, что они производили<sup>16</sup>. Некоторые страны — в первую очередь Аргентина и Индия — действительно не могли похвастаться особыми успехами в экономике.

Тем не менее общие итоги ИЗИ в целом были весьма впечатляющими. Бразилия, Мексика, Турция и десятки других развивающихся стран в Латинской Америке, на Ближнем Востоке и в Африке демонстрировали в период ИЗИ более высокие темпы экономического роста, чем когда-либо в своей истории. Средние темпы роста на душу населения в Латинской Америке с 1945 г. по начало 1980-х гг. превышали 2,5% в год — что заметно превышало темпы роста

16. В том случае, если определять и стоимость факторов производства, и стоимость продукции в мировых ценах. Это называется «производство отрицательной добавленной стоимости».

в этом регионе после 1990 г. (1,9%)<sup>17</sup>. Две дюжины стран в Африке южнее Сахары после достижения независимости и вплоть до середины-конца 1970-х гг. также развивались достаточно быстро.

За этими успехами стояла индустриализация. Страны ИЗИ добились быстрого роста производительности благодаря диверсификации экономики, в дополнение к традиционному аграрному сектору осваивавшей промышленное производство. Как ни удивительно, самые тщательные исследования свидетельствуют о том, что в течение 1960-х и 1970-х гг. производительность экономики в импортозамещающей Латинской Америке росла быстрее, чем в ориентированной на экспорт Восточной Азии<sup>18</sup>. Латиноамериканские экономики развивались медленнее восточноазиатских не потому, что отличались более низкими темпами технического прогресса, а потому, что инвестировали в производство меньшую долю своего национального дохода. Латинской Америке еще

17. Enrique Cardenas, Jose Antonio Ocampo, and Rosemary Thorp, *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, Vol. 3: *Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years* (London: Palgrave, 2000), p. 16. Темпы роста после 1990 г. вычислены по доступной в Интернете базе данных Всемирного банка World Development Indicators.

18. См.: Barry P. Bosworth and Susan M. Collins, «The Empirics of Growth: An Update», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2 (2003), Table 1.

предстоит повторить подобные темпы прироста производительности, вопреки (а может быть, благодаря) двум десятилетиям экономической либерализации и быстрой интеграции в мировую экономику. Следует отметить, что некоторые из стран ИЗИ — в первую очередь, Бразилия — повернулись к мировым рынкам еще в 1970-е гг., на волне роста промышленного производства. Даже те страны, которые не доводили ИЗИ до завершения, нередко получали в свое распоряжение производственные мощности, впоследствии оказавшиеся весьма полезными. Например, несмотря на то, что прошлое многих индийских фирм, работавших в таких областях, как фармацевтика, производство автомобильных компонентов и металлургия, прошло под знаком протекционизма, это не помешало им стать игроками мирового класса, а костяк множества ИТ-фирм, возникавших в Бангалоре — индийском аналоге Кремниевой долины — составляют инженеры, трудившиеся на государственных компаниях по производству электроники<sup>19</sup>.

ИЗИ приобрела дурную репутацию, в частности, из-за того, что ее связывали с долговым кризисом, охватившим Латинскую Америку в 1982 г. Ревизионисты считают этот кризис побочным результатом ИЗИ: государство, обла-

---

19. Kalpana Kochhar, et al., «India's Pattern of Development: What Happened, What Follows?» *Journal of Monetary Economics*, vol. 53, no. 5 (July 2006), pp. 981–1019.

давшее слишком широкими полномочиями, создавало крупный фискальный и внешний дисбаланс, при том что неспособность обеспечить экспортные поступления сильно затрудняла принятие необходимых мер при неожиданном прекращении притока капитала. Но это популярное объяснение страдает рядом серьезных изъянов.

Некоторые из стран, питавших наиболее сильную приверженность к ИЗИ, в реальности сумели избежать долгового кризиса. В частности, это удалось Индии. Политика индийских властей всегда оказывала заметное влияние на направление экономической активности, но не несла с собой пагубных последствий для макроэкономического баланса — то есть баланса между доходами и расходами — и для внешнего финансового положения страны. Когда фискальная экспансия в конце 1980-х гг. создала угрозу кризиса в латиноамериканском стиле, индийские руководители, в отличие от их латиноамериканских коллег, оперативно скорректировали макрополитический курс. Сама по себе ИЗИ не содержит ничего такого, что повышало бы вероятность кризиса внешнего долга.

С другой стороны, ориентация на внешние рынки не делает такие кризисы менее вероятными. Как Азиатский финансовый кризис 1997 г., так и аргентинский кризис 2001–2002 гг. поразили экономики, отказавшиеся от политики ИЗИ (Восточная Азия — в 1960-х гг., Аргентина — в 1990-х гг.) и к моменту соответствующих кризисов отличавшиеся высокой степенью



открытости для международной торговли. Тем не менее эта открытость несколько не защитила их от обрушившегося на них удара. Как мы уже видели, финансовые кризисы обладают своей собственной динамикой, и им все равно, какую торговую стратегию предпочитают страны, становящиеся их жертвами.

### В поисках пост-Вашингтонского консенсуса

В наши дни Вашингтонский консенсус стал «ущербным брендом», как еще в 2002 г. признал Джон Уильямсон<sup>20</sup>. Вашингтонский консенсус приобрел свою дурную репутацию не только из-за идеологической оппозиции со стороны левых политиков, но и по более принципиальной причине — вследствие разочаровывающих экономических результатов. В своей статье 1995 г. Сакс и Уорнер писали: «мы не на-

---

20. John Williamson, «Did the Washington Consensus Fail?» Outline of Speech at the Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, November 6, 2002, доступно онлайн по адресу: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=488>. Выражение «ущербный бренд» использовалось в: Moisés Naím, «Washington Consensus: A Damaged Brand», *Financial Times*, October 28, 2002. Британский премьер-министр Гордон Браун официально провозгласил кончину Вашингтонского консенсуса в начале 2009 г.

шли примеров, которые бы подтверждали правомочность опасений в отношении того, что страна может открыть свою экономику, но не получить повышения темпов роста»<sup>21</sup>. Даже если их утверждение в то время было вполне искренним, оно находится в явном противоречии с последующими фактами. Страны в Латинской Америке и других регионах, отказавшиеся от ИЗИ в пользу Вашингтонского консенсуса, в большинстве своем не добились ничего, кроме заметного снижения темпов роста. С учетом того, насколько неудачной выглядит политика ИЗИ по современным меркам, это стало весьма неприятной неожиданностью для сторонников Вашингтонского консенсуса. Им пришлось очень постараться, чтобы примирить эти досадные итоги с ревизионистским подходом<sup>22</sup>. Сам Джеффри Сакс вскоре не только отказался от всяких заявлений о том, что торговой открытости самой по себе вполне достаточно для достижения высоких темпов роста, но и вообще перестал называть ее основным фактором. Поближе ознакомившись с положением в Африке, он стал все чаще отводить главную роль таким внутренним препятствиям к развитию, как низкий уровень образования и здравоохранения, ничтожная производи-

---

21. Sachs and Warner, «Economic Reform», p. 44.

22. См.: Dani Rodrik, «Growth Strategies», in Philippe Aghion and Steven Durlauf (eds). *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A (Amsterdam: North-Holland, 2005).

тельность сельского хозяйства и неадекватные инвестиции в общественную инфраструктуру<sup>23</sup>.

Провал Вашингтонского консенсуса поставил экономистов в тупик. Снимать с повестки дня те или иные реформы казалось неразумным. Торговая либерализация, дерегулирование, приватизация и прочие реформы по-прежнему представлялись вполне оправданными мерами: они позволяли приблизить политику бедных стран к политике развитых рыночных экономик. Открытый отказ от этих реформ вынудил бы экономистов к пересмотру ряда наиболее фундаментальных принципов их науки. Выход из ситуации следовало искать где-то в другом месте.

Реабилитация Вашингтонского консенсуса вылилась в то, что он был сохранен, но при этом расширен за счет большого количества дополнительных реформ. Было объявлено, что сам Вашингтонский консенсус вполне хорош; дело лишь в его недостаточной амбициозности. Согласно этой новой логике, неудача Вашингтонского консенсуса показала, что он мог дать заявленные результаты лишь в сочетании со множеством других серьезных институциональных реформ. Реально предпринятые реформы были неровными и неполными; как сетовали авторы доклада МВФ в 2005 г., «по сравнению с реформами, обещавшими бо-

23. Свои воззрения последних лет Джеффри Сакс излагает в: Jeffrey D. Sachs, et al., «Ending Africa's Poverty Trap», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1 (2004).

лее серьезную долгосрочную отдачу — такими, как совершенствование институтов, связанных с макроэкономикой и с рынком труда, или укрепление юридической и судебной системы, — более заметных успехов удалось добиться при осуществлении менее затратных мер, таких как приватизация»<sup>24</sup>. Этот вердикт отразился в названии речи, произнесенной в 2004 г. Энн Крюгер: «Благие намерения, вялые усилия, плачевный итог»<sup>25</sup>.

Новый подход требовал от развивающихся стран трудиться еще упорнее. Им было объявлено, что недостаточно урезать тарифы на импорт и устранить торговые барьеры; политику открытой торговли следует дополнить обширными реформами в сфере государственного управления, «гибкостью» рынка труда и международными торговыми соглашениями, а макроэкономическую стабильность необходимо скреплять путем реформирования фискальных институтов, предоставления независимости центральным банкам и, разумеется, совершенствования политики. Кроме того,

24. Anoop Singh, et al., *Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s*, IMF Occasional Paper, Washington, DC, February 2005, p. xiv.

25. Anne O. Krueger, «Meant Well, Tried Little, Failed Much: Policy Reforms in Emerging Market Economies», Remarks at the Roundtable Lecture at the Economic Honors Society, New York University, New York, March 23, 2004.

права собственности взывали к обширной реформе власти и юридического режима, а либерализация потоков капитала диктовала свой собственный длинный список предпосылок, относящихся к контролю, надзору и макроэкономике. Политикам был предъявлен грандиозный перечень реформ, причем многие из них требовали институциональных изменений, на осуществление которых у развитых стран ушли десятилетия, если не столетия.

Эти новые реформы были названы «реформами второго поколения», чтобы обозначить их отличие от прежних, более простых требований. В конце концов они выродились в невозможно длинную и амбициозную повестку дня под общим названием «реформ управления». Эта повестка, открытая для внесения добавлений, мало чем могла помочь политикам в развивающемся мире. Говорить бедным странам в Африке или в Латинской Америке, что они должны создавать у себя такие же институты, какие существуют в США или в Швеции, равнозначно заявлению о том, что единственный способ развиваться — стать развитым. Вряд ли такой политический совет будет кому-то полезен; но он может служить превосходным оправданием в тех случаях, когда его выполнение не дает результатов. Как выразился один сторонник торговой реформы, «разумеется, свободной торговли самой по себе недостаточно для экономического роста — требуются также макроэкономическая и политическая стабильность и *другие политические меры*» (Кур-

сив мой. — Д. Р.)<sup>26</sup>. В конце концов, получателя совета всегда можно обвинить в том, что он сделал что-то неправильно.

Пока Всемирный банк и большинство специалистов по развитию занимались дополнением и расширением Вашингтонского консенсуса, силы, сплотившиеся вокруг ООН, избрали совершенно иной путь. Проект ООН «Миллениум», возглавлявшийся Джефффри Саксом, недвусмысленно отвергал Вашингтонский консенсус и рекомендовал осуществить в Африке крупномасштабные государственные инвестиции в здравоохранение и инфраструктуру, финансируемые за счет зарубежной помощи. Программа ООН «Цели развития тысячелетия», одобренная в 2000 г., определяла конкретные целевые задачи, которые должны быть достигнуты к 2015 г., включая сокращение вдвое числа людей, живущих в крайней бедности (то есть получающих доход, не превышающий 1 доллара в день), прекращение распространения СПИД/ВИЧ и обеспечение всеобщий доступ к среднему образованию.

Наряду с этими холистическими подходами, предусматривающими очень длинный список реформ, предпринимались попытки отыскать новое чудодейственное средство. На этот раз ежи думали не о торговле; им требовалось что-то иное. Но их рассуждения следовали той

26. Arvind Panagariya, «Think Again — International Trade», *Foreign Policy* (November–December 2003).

же самой логике: «Бедные страны бедны в первую очередь потому, что им не хватает *X*. Обеспечьте им этот *X*, и мы решим проблему мировой бедности». Для перуанского экономиста и активиста Эрнандо де Сото фактором *X* являлись формальные права собственности. Он считал, что если вручить бедным людям клочок бумаги, наделяющий их легальным правом собственности на их дом и на их землю, то они превратятся в успешных предпринимателей и капиталистов<sup>27</sup>. С точки зрения бангладешского экономиста и банкира Мухаммада Юнуса, этим *X* был кредит. Дайте каждому предпринимателю небольшой заем («микрокредит»), — утверждал он, — и процесс роста и развития сам собой пойдет снизу<sup>28</sup>. И та и другая идея вдохновили многих активистов и нашли большое число последователей по всему миру.

Несмотря на очевидные различия между этими стратегиями, все они исходят из того, что все развивающиеся страны страдают от одной и той же болезни и требуют в целом сходного лечения и что нам достаточно хорошо известна природа этого лекарства для того, чтобы предпринимать смелые, амбициозные и нередко затратные кампании для искоренения ми-

27. Hernando de Soto, *The Mystery of Capital* (New York: Basic Books, 2000); Эрнандо де Сото, *Загадка капитала* (М.: Олимп-Бизнес, 2004).

28. Muhammad Yunus, *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty* (New York: Public Affairs, 2003).

ровой бедности. Совсем не факт, что все это верно. В конце концов, национальные и международные попытки стимулировать развитие чаще завершались провалом, чем достигали успеха. Возможно, следовало бы прислушаться к менее самоуверенным голосам, считающим, что мы слабо представляем себе, какие рецепты работают в тех или иных условиях и почему.

Уильям Истерли, бывший сотрудник Всемирного банка и противник международной помощи в целях развития, довел эти рассуждения до логического предела. Пытаться навязать развитие сверху, осуществляя те или иные грандиозные планы, сочиненные на институциональных кафедрах или в коридорах Вашингтона, утверждал Истерли, просто бессмысленно<sup>29</sup>. Эксперты по развитию не в состоянии сказать политикам ничего полезного, разве что за исключением того, как избежать серьезных ошибок. Лучшее, что мы можем сделать, это принять меры к тому, чтобы излишне самоуверенное и чрезмерно навязчивое государство не стояло на пути развития, зарождающегося снизу.

Однако в мире, где глобализация с такой же легкостью может приговорить вас к зависимости от экспорта сырья, как и обеспечить уско-

29. William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: Penguin, 2006).

ренный рост путем индустриализации, можно потратить очень много времени, ожидая, когда развитие начнется само собой. Аргументы Истерли не столько дают надежду, сколько внушают отчаяние. Но, к счастью, можно избрать средний путь.

### Разные рецепты для разных людей

Когда я несколько лет назад находился с визитом в одной латиноамериканской стране, ее министр экономики с гордостью заявил мне, что его правительство уже завершило все реформы второго поколения и приступает к «реформам третьего поколения»: экономика страны открыта для торговли и движения капитала, на рынках проведено дерегулирование, государственные предприятия приватизированы, макроэкономический дисбаланс устранен. Налоговый режим, банковское законодательство, институты социального обеспечения, фискальные правила, правовая система — все это реформировано в соответствии с «передовыми» стандартами, а рынки труда сделались такими «гибкими» — то есть неконтролируемыми, — какими им надлежало быть. Однако экономика страны почти не развивалась. В чем же заключалась проблема? В том, что все необходимые реформы не были доведены до конца, или же причиной были какие-то более фундаментальные изъяны в стратегии развития?

Трудности, с которыми столкнулась эта страна, указывают на типичный недостаток, присущий подобным программам реформ. Их повестка дня предполагает, что все развивающиеся страны страдают от одних и тех же проблем и что все эти проблемы в равной мере значимы. Потому подобные стандартные программы, предлагаемые всем подряд, оказываются неспособными справиться с самыми узкими местами в экономике. В лучшем случае они вынуждают политиков слишком распылять свои силы в попытках осуществить очень амбициозный набор реформ. В худшем же случае они кончаются тем, что реформы, проводящиеся с самыми лучшими намерениями, усугубляют проблемы в других сферах экономики.

Как только мы начнем принимать во внимание конкретные узкие места и их относительное значение, то по сути сразу же приблизимся к более эффективной стратегии роста, основанной на более приземленном, лисьем, подходе. Предположим, что у вас есть старая машина, неспособная сдвинуться с места. Поставьте на нее новые крылья, фары, более мощный мотор, покрасьте в яркий цвет — и она приобретет вполне новый вид, вот только неясно, станет ли она от этого ездить. Намного больше успеха обещает стратегия, предполагающая выявление непосредственного источника проблемы. Если дело в спущенной шине — замените шину, и машина поедет. Если проблема в системе зажигания, следует починить зажигание. Рано или поздно машине понадобятся новые фары и све-



жая покраска, а может быть, и новый мотор. Однако вы сможете больше ездить на своей машине и потратите на это меньше денег если будете решать проблемы по мере их возникновения вместо того, чтобы выполнять длинный список переделок, предложенных механиком, который даже не видел вашей машины.

Точно так же обстоит дело и со стратегиями роста. Бедные страны страдают от множества проблем, но совсем не обязательно решать их все одновременно для того, чтобы на какое-то время обеспечить вашей экономике высокие темпы роста. Идея состоит в том, чтобы выявить важнейшие препятствия, мешающие предпринимателям осуществлять инвестиции в современные отрасли промышленности и сферы услуг, представляющие собой двигатели экономического роста. Самой злободневной проблемой иногда является нехватка финансирования. Также дело может быть в правительственных практиках (таких как высокие налоги или коррупция), лишаящих частных предпринимателей прибыли. Возможно, причина заключается в высокой инфляции или в большом государственном долге, повышающем риск. А может быть, переливы знаний, связанные с зарождающимися отраслями, не позволяют частным предпринимателям в полной мере пожинаать социальную ценность своих инвестиций<sup>30</sup>.

30. Этот подход, известный как «Рамочная диагностика роста», был разработан Рикардо Османом, Андресом Веласко и мной. Впоследствии он применял-

Каждое из этих препятствий, равно как и почти бесконечное число прочих возможных источников проблем, требует особого подхода. Например, если главным сдерживающим фактором является существование торговых ограничений, которые лишают частный сектор доступа к импортному сырью и технологиям, очевидным приоритетом станет либерализация торговли. С другой стороны, если проблема состоит в макроэкономической нестабильности, обусловленной крупным фискальным дефицитом, то традиционная программа стабилизации (включающая сокращение государственных расходов и рост налоговых поступлений) способна привести к существенному ускорению роста даже в отсутствие торговой либерализации или крупномасштабной институциональной реформы. В данном случае снижение тарифов на импорт может только усугубить ситуацию, усиливая фискальный дефицит. Аналогичным образом, если главным препятствием являются недостаточные стимулы к предпринимательству вследствие того, что основные выгоды от инвестиций в технологии достаются

---

ся при самых разных обстоятельствах. См.: Hausmann, Rodrik, and Velasco, «Growth Diagnostics», in Joseph Stiglitz and Narcis Serra (eds). *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (New York: Oxford University Press, 2008). Примеры его использования в разных странах можно найти онлайн по адресу: [http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Growth\\_Diagnostics\\_Index.html](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Growth_Diagnostics_Index.html).

другим фирмам, может потребоваться какой-то пакет мер по стимулированию частного сектора. С другой стороны, движение в сторону торговой либерализации в этих обстоятельствах может обострить проблему, еще больше снижая прибыльность в промышленности.

Эти примеры иллюстрируют, каким образом политические меры, в обычных обстоятельствах желательные в хорошо функционирующих развитых рыночных экономиках, могут дать обратный результат в условиях развивающихся стран. Важной сферой, в которой проявляются подобные эффекты, является международное движение капитала. Если не считать проблемы финансовых кризисов, то мощный приток капитала станет отличным решением в том случае, когда самое серьезное препятствие на пути внутренних инвестиций — это нехватка кредитов. Однако в тех случаях, когда инвестиции сдерживаются главным образом низкой прибылью, что является характерной ситуацией во многих, если не в большинстве зарождающихся экономик, то приток капитала лишь усугубит проблему, вместо того чтобы устранить ее. Обилие долларов приведет к уменьшению их стоимости, тем самым снизив конкурентоспособность отечественной промышленности на глобальных рынках<sup>31</sup>. В несовершенном мире

31. Иными словами, оно приведет к ревальвации отечественной валюты. См.: Rodrik and Subramanian, «Why Did Financial Globalization Disappoint?» pp. 112–38.

повышение транзакционных издержек в сфере международных финансов может оказаться вполне разумной мерой.

Конкретное препятствие можно устранить самыми разными способами, в большей или меньшей степени пригодными в данных обстоятельствах. Если вы хотите усилить внешнюю ориентацию вашей экономики, то можете добиться этого посредством экспортных субсидий (как в Южной Корее и Тайване), особых экономических зон (как на Маврикии или в Китае), или, в конце концов, с помощью свободной торговли (как в Гонконге). Стимулировать отечественную промышленность можно путем субсидированных кредитов (Южная Корея), налоговых стимулов (Тайвань) или торгового протекционизма (Бразилия, Мексика, Турция). Для защиты прав собственности можно использовать чужие законы, адаптированные к условиям вашей страны (как поступила Япония во время реставрации Мэйдзи), или разрабатывать такие законы самим (как сделали Китай и Вьетнам). Любой стране требуется пространство для экспериментов с альтернативными, зачастую неортодоксальными подходами. Если у вашей машины спустила шина, вы можете либо заменить ее, либо залатать — в зависимости от того, есть ли у вас в багажнике запаска и имеется ли поблизости шиномонтаж.

Властям не нужно много трудиться для того, чтобы обеспечить — по крайней мере, на какое-то время — ускоренный экономический рост, пока то небольшое, что они делают, позво-

ляет устранить самые вопиющие препятствия, стоящие перед страной. В этом смысле отличный пример дают поразительные успехи индийской экономики, достигнутые в последние годы. Согласно мифам об индийском экономическом чуде, стремительный взлет индийской экономики произошел на волне экономической либерализации, начавшейся в 1991 г. В реальности же ускорение темпов роста началось в Индии десятилетием ранее, в начале 1980-х гг., одновременно с осуществлением осторожных и относительно узких реформ, направленных на устранение давнего предубеждения против предпринимательства со стороны индийского государства. Эти реформы проводились партией Индийский национальный конгресс под предводительством Индиры Ганди и (после ее гибели в 1984 г.) Раджива Ганди, повернувшейся лицом к частному бизнесу и промышленному истеблишменту главным образом по причине угрозы со стороны ориентированной на частный сектор «Джаната-парти», захватившей большинство в Конгрессе на выборах 1997 г.<sup>32</sup>

Эта смена настроений и сопутствующие мелкие шаги, предпринятые центральным правительством, такие как снижение некоторых налогов на бизнес и упрощение доступа к импортному сырью, оказали поразительно мощное воздействие на экономическую активность. Темпы индийского экономического роста, ко-

32. Atul Kohli, «Politics of Economic Liberalization in India», *World Development*, vol. 17, no. 3 (1989), pp. 305–28.

торые многие наблюдатели считали застывшими раз и навсегда, за 1980-е гг. более чем удвоились — с уровня, не достигавшего 2% (на душу населения), почти до 4%<sup>33</sup>. Тем не менее при этом не было устранено почти ни одного препятствия из стандартного перечня факторов, тормозивших индийское развитие. Бюрократическая неэффективность и волокита по-прежнему оставались кошмаром, сохранялись высокие торговые барьеры, а инфраструктура находилась в ужасающем состоянии.

В том случае, когда страна так слабо использует имеющийся у нее потенциал, обеспечение экономического роста требует совсем небольших усилий. Именно так обстояло дело в Индии, накопившей значительные возможности в течение долгих десятилетий подавления частного предпринимательства. Как только индийский частный сектор получил свободу, моментально окупилась все прежние инвестиции в промышленность и техническое образование. Индия в конце концов открыла свою экономику, но в отличие от Латинской Америки, она делала это медленно, постепенно и спустя десять с лишним лет после начала экономического подъема.

После успешного устранения одного сдерживающего фактора его место займут другие. По-

33. Dani Rodrik and Arvind Subramanian, «From 'Hindu Growth' to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition», *IMF Staff Papers*, vol. 52, no. 2 (2005).

этому выборочный подход требует готовности к борьбе с рядом новых препятствий. Он невозможен без гибкой политики и готовности к смене курса в зависимости от обстоятельств. Страны, в которых наблюдается устойчивый экономический рост, сумели последовательно применять эту стратегию на протяжении длительного времени. В этом смысле главным примером снова служит Китай. Китайские политические реформаторы использовали стратегический и последовательный подход, в рамках которого одна за другой ликвидировались различные сдержки в сфере предложения. Этот процесс начался в конце 1970-х в сельском хозяйстве, в 1980-е продолжился в промышленности, в 1990-е — во внешней торговле, а сейчас борьба идет в финансовом секторе. Китайские лидеры еще не полностью построили в стране институциональные основы современной рыночной экономики. Сильнее всего бросается в глаза отсутствие органов политического представительства. Тем не менее Китай по крайней мере превратился из бедной страны в страну со средними доходами, благодаря чему полмиллиарда его жителей сумели вырваться из крайней бедности.

Как же досадно и печально, что правила глобализации в их нынешнем виде не облегчают, а лишь затрудняют попытки повторить успех таких стран, как Маврикий, Южная Корея, Тайвань, Индия и Китай. Правила ВТО, практика МВФ и рекомендации западных политических советников в совокупности приводят к сужению политического пространства, на

котором могут быть разработаны и применены аналогичные местные, последовательные подходы — и все это во имя распространения благ глобализации.

### Южноафриканская проблема

Почти через полвека после визита Мида на Маврикий мы с группой моих коллег были приглашены южноафриканским министром финансов Тревором Мануэлем помочь этой стране с разработкой стратегии роста. Мануэль, бывший лидер местного сопротивления, по большей части самостоятельно обучался экономике, но был так подкован в экономической литературе, что мог цитировать мои последние статьи уже через несколько дней после их размещения в Интернете. Он понимал, что ЮАР по сравнению с другими странами развивается недостаточно быстро и не в полной мере использует свой потенциал.

ЮАР в 2005 г., разумеется, очень сильно отличалась от Маврикия в 1960 г. Это была среднедоходная страна с весьма диверсифицированной экономикой, достаточно высоко интегрированная в мировые рынки и обладавшая развитым финансовым сектором. Однако перед ней стояла та же самая принципиальная проблема: как создать рабочие места, необходимые, чтобы устранить избыток низкоквалифицированных трудящихся?

После перехода к демократии в 1994 г. ЮАР осуществила поразительные политические и экономические преобразования. Покончив с правлением белого меньшинства, она сумела избежать сведения счетов, бесконечных переделов собственности и популизма, которые могли бы разорить ее и превратить в бутафорскую демократию. Пришедшему ко власти Африканскому национальному конгрессу удалось создать стабильный и мирный политический режим, избавленный от расового неравенства и образцовый в плане соблюдения гражданских и политических свобод. Правительство страны вело благоразумную и продуманную экономическую политику, подчиняясь общим требованиям, характерным для 1990-х гг. Экономика ЮАР была открыта для торговли и потоков капитала. Осторожную фискальную политику дополняла активная борьба с инфляцией, проводившаяся независимым центральным банком.

В справедливом мире подобная политическая сдержанность и соблюдение постулатов экономики сделали бы ЮАР процветающим обществом с нулевым уровнем безработицы. К несчастью, экономика страны после 1994 г. развивалась вяло, годовые темпы роста на душу населения не достигали здесь и 2%, частные инвестиции находились на низком уровне и, что самое главное, безработица выросла до 26%. С учетом людей, не пытающихся найти работу, безработица приближалась к 40%, что является одним из самых высоких уровней, зафиксированных в истории. Как и следовало ожидать,

безработными в первую очередь были молодые чернокожие люди, не имеющие квалификации.

Экономика страны была неспособна создавать достаточное число рабочих мест с разумным уровнем зарплаты для большого количества нуждающихся в работе — как новичков на рынке труда, так и тех, кто прежде был занят в сокращающихся секторах (горнорудная промышленность и сельское хозяйство). Несовпадение между медленным ростом спроса на труд и быстрым ростом предложения рабочей силы означало одно из двух: либо снижение заработной платы до минимальных величин, либо высокую безработицу. Южно-Африканское правительство выбрало безработицу, но при этом учредило относительно щедрую систему финансового содействия, позволявшую немного поднять уровень жизни бедных и безработных.

В перспективе единственный способ создать хорошо оплачиваемые рабочие места для безработных заключался в существенном расширении промышленного производства. Сельское хозяйство и горнорудную отрасль вряд ли удалось бы оживить, а в таких отраслях сферы услуг, как финансовая (которая в целом была относительно благополучной), нужны были в основном квалифицированные работники. Это, в свою очередь, требовало повысить прибыльность промышленности в ЮАР, что послужило бы стимулом для частных инвестиций в этом секторе. В конечном счете страна нуждалась в решении, аналогичном



тому решению, которое Мид предложил для Маврикия<sup>34</sup>.

Южной Африке предстояло решить эту задачу в мире, где сложились принципиально новые правила игры. Превращение Китая в крупного экспортера недорогих товаров резко обострило конкуренцию в промышленности. ЮАР установила у себя низкие тарифы на импорт, а международные соглашения затрудняли или делали невозможным их существенное повышение. Несмотря на то что государство субсидировало некоторые отрасли промышленности — например, автомобильную, — эти программы уже выходили за рамки правил ВТО. Более того, независимый центральный банк страны и либеральный режим перемещений капитала не позволяли произвести девальвацию валюты (рэнда) с целью поднять прибыльность экспортного производства.

В конце концов мы с моими коллегами выдвинули эклектичный набор политических мер. Мы выступали за более жесткую фискальную политику, которая позволяла бы центральному банку снижать процентные ставки

---

34. Во главе этого проекта стоял мой гарвардский коллега Рикардо Осман. Описание условий, сложившихся в ЮАР, и дискуссию о проблемах этой страны см. в: Dani Rodrik, «Understanding South Africa's Economic Puzzles», *Economics of Transition*, vol. 16, no. 4 (2008), pp. 769–97. Все статьи, подготовленные для этого проекта, можно найти по адресу: <http://www.cid.harvard.edu/southafrica/>.

и не препятствовать девальвации рэнда. Мы предложили ввести временную субсидию на создание рабочих мест, чтобы предпринимателям было не так затратно нанимать молодых выпускников школ. Кроме того, мы рекомендовали новый подход к промышленной политике, которая, по нашему мнению, должна была быть более эффективной, более дружелюбной к рынкам и менее уязвимой для критики со стороны ВТО.

Традиционный подход к промышленной политике сводится к выявлению секторов, нуждающихся в стимулировании, и к определению методов этого стимулирования (таких как тарифный протекционизм, налоговые скидки, субсидии на НИОКР, дешевые кредиты, технопарки). Напротив, наш подход был ориентирован на процесс. Он предусматривал налаживание диалога между бизнесом и государством, причем ключевая роль в этом диалоге отводилась существующим институтам — таким, как Министерство торговли и промышленности или Корпорация промышленного развития, — а его цель заключалась в том, чтобы выявить в промышленном секторе узкие места и возможности, в основе своей заранее неизвестные, и незамедлительно реагировать на перспективы, открывающиеся в ходе диалога, посредством различных политических мер<sup>35</sup>.

---

35. Подробнее об этом см.: Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, and Charles F. Sabel, «Reconfiguring Industrial

Насколько удачными были наши предложения? Трудно сказать наверняка. Несомненно, некоторые из них не удалось бы воплотить в жизнь, а другие могли стать вполне эффективными лишь после серьезного пересмотра. В конечном счете главное — наличие правительства, понимающего природу проблем и готового экспериментировать с различными путями их решения. В 2009 г. в ЮАР был избран новый президент, Джейкоб Зума, и сформировано новое правительство. Чиновники в ЮАР указывали на риск деиндустриализации и говорили о промышленной политике как о ключевом аспекте ответа Южной Африки на глобальный финансовый кризис<sup>36</sup>.

---

Policy: A Framework with an Application to South Africa», Center for International Development, Working Paper No.168, Harvard University, May 2008. Возможно, мы преувеличивали новизну наших идей. Сам Мид достаточно четко указывал на значение диалога между государством и частным сектором. Входящая в список его рекомендаций Корпорация индустриального развития была, в частности, призвана стимулировать стратегическое сотрудничество, подобное тому, которое мы предполагали наладить в ЮАР. См.: Meade, *The Economic and Social Structure of Mauritius*, p. 30.

36. См. бюджетное послание, с которым министр торговли и промышленности Роб Дэвис выступил перед парламентариями в Кейптауне 30 июня 2009 г.; доступно онлайн по адресу: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71656?oiid=134655&sn=Detail>.

## Новый подход к проблеме развития

Еще в 1791 г. Александр Гамильтон указывал на ошибочность идеи о том, что современная промышленность может развиваться сама по себе, без поддержки со стороны государства<sup>37</sup>. Слишком много факторов — в том числе и конкуренция с более развитыми странами — препятствовало спонтанному и естественному возникновению такой промышленности в США. Не менее решительно Гамильтон критиковал и тех, кто считал, что вмешательство государства лишь усугубит ситуацию. Вопрос был не в том, следовало ли государству участвовать в этом процессе; вопрос был в том, какие формы должно принимать это участие.

Торговые фундаменталисты отмахиваются от этих слов Гамильтона и от того, что впоследствии говорили многие другие экономисты. Они коренным образом заблуждаются в своем отношении к тем вызовам, с которыми сталкиваются развивающиеся страны. Дорога к экономическому росту и развитию открывается лишь в ходе постепенного накопления возможностей в самых разных сферах — от навыков и технологий до общественных институтов. Глобализа-

- 
37. Alexander Hamilton, Report on Manufactures, Communication to the House of Representatives, December 5, 1791.

ция сама по себе не создает этих возможностей; она просто позволяет нациям лучше использовать то, чем они уже обладают. Именно поэтому страны, с наибольшим успехом участвующие в глобализации — в наши дни ими являются восточноазиатские нации — расширяют свои отечественные производственные мощности, прежде чем отдаться на волю сил международной конкуренции.

То, что промышленная политика в том или ином обличье снова считается приемлемой, а порой и необходимой, красноречиво свидетельствует о том, как далеко мы ушли от торгового фундаментализма 1990-х гг. Однако праздновать победу пока рано. Принципы торгового фундаментализма по-прежнему закреплены в правилах ВТО и диктуют практику других мультилатеральных институтов, а также определяют сознание множества технократов и политиков.

В значительной степени это связано с отсутствием альтернативного подхода, который обладал бы достаточной привлекательностью. Старая традиция мышления в области стратегий развития, более близкая лисам, чем ежам, в общих чертах сохраняет силу, но выглядит потрепанной и обветшавшей. Для того чтобы вдохнуть в нее новую жизнь, требуется пересмотр баланса между государством и рынками при сохранении его основ.

## ГЛАВА 9 Политическая трилемма мировой экономики

В 1990 ГОДУ экономика Аргентины находилась на грани полного краха. Страна, еще с 1970-х гг. пребывавшая в состоянии почти непрерывного кризиса, задыхалась от гиперинфляции и непосильного долгового бремени. Доходы сократились на 25% по сравнению с уровнем, наблюдавшимся десятью годами ранее, а частные инвестиции практически прекратились. Цены возрастали беспрецедентными — даже по аргентинским меркам — темпами. В марте 1990 г. инфляция превысила уровень в 20000% (в годовом исчислении), порождая хаос и неразбериху. Жители Буэнос-Айреса, утомленные борьбой за выживание, находили утешение в черном юморе. Пусть цены растут ежеминутно, шутили они, зато ездить на такси стало дешевле, чем на автобусе: ведь таксисту вы платите не в начале, а в конце поездки!

## Можно ли спасти экономику, привязав ее к мачте глобализации?

Доминго Кавальо считал, что ему известен источник проблемы. Аргентинские власти слишком привыкли изменять правила игры всякий раз, как это было им выгодно. Следствием этого произвола стала полная утрата доверия к аргентинским политикам. Реакция со стороны частного сектора заключалась в прекращении инвестиций и бегстве от аргентинской валюты. Чтобы вернуть себе доверие в глазах отечественных и иностранных инвесторов, правительству следовало установить четкий набор правил. В частности, требовалась жесткая монетарная дисциплина, которая бы не позволила государству бесконтрольно печатать деньги<sup>1</sup>.

Кавальо, экономист с гарвардским дипломом, был министром иностранных дел в правительстве президента Карлоса Менема. Он получил возможность воплотить свои идеи в жизнь после того, как Менем в феврале 1991 г. поставил его во главе аргентинской экономики. Краеугольным камнем стратегии Кавальо являлся «Закон о конвертируемости», который привязывал аргентинскую валюту к доллару США по курсу 1 песо за доллар и запрещал всякие

ограничения на зарубежные платежи. «Закон о конвертируемости» фактически вынуждал аргентинский центральный банк работать по правилам золотого стандарта. Отныне возращение отечественной денежной массы и снижение процентных ставок могло происходить лишь тогда, когда в экономику страны поступали доллары. Если же доллары утекали из страны, то следовало сокращать денежную массу и повышать процентные ставки. Такой режим был призван покончить с махинациями в монетарной политике.

Помимо этого, Кавальо принял меры к тому, чтобы ускоренными темпами провести приватизацию и дерегулирование аргентинской экономики и сделать ее открытой для внешнего мира. Он считал, что правила открытой экономики и глубокая интеграция укрепят доверие со стороны деловых кругов, препятствуя дискреционным интервенциям и подчинению политики интересам отдельных группировок. В условиях, когда политический курс определялся автоматически, инвесторы могли не опасаться неожиданного изменения правил не в их пользу. К началу 1990-х гг. ни одна из стран Латинской Америки не могла сравняться с успехами Аргентины в сфере либерализации, налоговой реформы, приватизации и финансовой реформы.

Кавальо рассматривал глобализацию и как узду для аргентинской экономики, и как ее двигатель. Глобализация не только обеспечивала дисциплину и обещала в кратчайшие сроки

1. См. интервью с Доминго Кавальо по адресу: [http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/shared/pdf/int\\_domingocavallo.pdf](http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/shared/pdf/int_domingocavallo.pdf).

восстановить доверие к экономической политике. Ожидалось также, что она станет мощной силой, которая приведет в движение аргентинскую экономику. После преодоления недоверия и других транзакционных издержек иностранный капитал должен был потечь в страну, обеспечивая рост отечественных инвестиций и экономический рывок. Зарубежный импорт, в свою очередь, вынудил бы отечественных производителей к повышению конкурентоспособности и производительности. Глубокая интеграция в мировую экономику решила бы все аргентинские краткосрочные и долгосрочные проблемы.

Это был Вашингтонский консенсус, доведенный до крайности, и он действительно принес ожидаемые плоды — но только в краткосрочном плане. Стратегия Кавальо чудесным образом покончила с самыми насущными проблемами аргентинской экономики. «Закон о конвертируемости» практически за одну ночь устранил гиперинфляцию и восстановил ценовую стабильность. Он обеспечил — по крайней мере, на какое-то время — доверие и уверенность, благодаря чему в страну хлынули потоки капитала. Резко возросли инвестиции, объемы экспорта и доходы. Как мы видели в главе 6, Аргентина в середине 1990-х гг. имела у мультилатеральных организаций и энтузиастов глобализации репутацию образцового ребенка, несмотря на то, что такие политические меры, как «Закон о конвертируемости», явно не соответствовали Вашингтонскому консенсусу. Кавальо превра-

тился в любимца международного финансового сообщества.

Но к концу десятилетия аргентинский кошмар вновь обрушился на страну с удвоенной силой. Неблагоприятные тенденции в мировой экономике привели к тому, что инвесторы неожиданно изменили свое отношение к Аргентине. Сначала по стране больно ударил Азиатский финансовый кризис, заметно уменьшив любовь международных финансовых менеджеров к зарождающимся рынкам, однако настоящей катастрофой стала бразильская девальвация в начале 1999 г. В результате девальвации курс бразильской валюты опустился на 40% по отношению к доллару, что позволило бразильским экспортерам устанавливать более низкие цены в долларах на мировых рынках. Поскольку Бразилия является главным глобальным конкурентом Аргентины, полученные Бразилией ценовые преимущества привели к тому, что аргентинский песо стал выглядеть явно переоцененным. Сразу же возросли сомнения в отношении способности Аргентины обслуживать свой внешний долг, доверие к ней рухнуло, и вскоре кредитоспособность Аргентины оказалась ниже, чем у некоторых африканских стран.

Между тем отношения Кавальо с Менемом испортились, и в 1996 г. министр экономики подал в отставку. Сменивший Менема президент Фернандо де ла Руа в марте 2001 г. вновь пригласил Кавальо в правительство, пытаясь вернуть утраченное доверие. На этот раз Кавальо не сумел добиться успеха. Когда его первые



мероприятия, связанные с торговлей и валютным режимом, принесли незначительные результаты, он был вынужден прибегнуть к политике экономии и провести резкие фискальные сокращения в экономике, где каждый пятый трудящийся уже и без того не имел работы. В июле Кавальо приступил к выполнению программы «нулевого дефицита», в рамках которой заработная плата в государственном секторе и пенсии снижались на величину до 13%. Это лишь усугубило финансовую панику. Опасаясь возможной девальвации песо, отечественные вкладчики спешили забрать из банков свои деньги, что, в свою очередь, вынудило правительство ввести лимиты на изъятие наличности.

Фискальные сокращения и ограничение на изъятие средств из банков привели к массовым протестам. Профсоюзы призывали к общенациональной забастовке, крупные города были охвачены бунтами и мародерством. Незадолго до рождества подал в отставку Кавальо, а за ним и де ла Руа<sup>2</sup>. Лишившись средств, аргентинское правительство в конце концов было вынуждено заморозить отечественные банковские счета, объявить дефолт по внешнему долгу, восстановить контроль над движением капитала и девальвировать песо. В 2002 г. сокращение доходов составило рекордную за несколь-

---

2. Эти события излагаются по: Dani Rodrik, «Reform in Argentina, Take Two: Trade Rout», *The New Republic*, January 14, 2002, pp. 13–15.

ко десятилетий величину в 12%. Эксперимент с гиперглобализацией окончился колоссальным крахом.

Что же было причиной неудачи? Если в двух словах, то гиперглобализация споткнулась о внутреннюю политику. Болезненные внутриэкономические меры, которых требовала глубокая интеграция, не были поддержаны гражданами страны, и политика в итоге взяла верх.

### Неизбежный конфликт между политикой и гиперглобализацией

История, скрывающаяся за аргентинским экономическим коллапсом, задним числом выглядит весьма незамысловатой. Аргентинские политики сумели устранить одно серьезное препятствие — расстройство монетарной сферы, — но в итоге получили другое препятствие — неконкурентную валюту. Если бы, скажем, в 1996 г. правительство отменило «Закон о конвертируемости» или скорректировало его в пользу более гибкого обменного курса, то ему, возможно, удалось бы избежать кризиса доверия, впоследствии охватившего страну. Однако аргентинские политики были слишком привязаны к «Закону о конвертируемости». Они рекламировали его как ключевой момент своей стратегии роста, вследствие чего практически лишились возможности отказаться от него. Прагматизм принес бы стране больше пользы, чем идеологическая непреклонность.

Помимо этого, опыт Аргентины преподносит нам еще один важный политический урок, связанный с самой природой глобализации. Эта страна на горьком опыте познала одну из главных истин глобальной экономики: национальная демократия и глубокая глобализация несовместимы друг с другом. Демократическая политика отбрасывает длинную тень на финансовые рынки и делает невозможной глубокую интеграцию страны в мировую экономику. Великобритания выучила этот урок в 1931 г., когда была вынуждена отказаться от золотого стандарта. Кейнс учитывал его, создавая Бреттон-Вудский режим. Аргентина же оставила этот факт без внимания.

В конечном счете поражение аргентинских политических лидеров было связано не с отсутствием воли, а с отсутствием возможностей. Преданность аргентинского правительства «Закону о конвертируемости» и его стремление делать все, чтобы завоевать доверие финансовых рынков, не вызывает сомнений. Кавальо знал, что у него нет иной альтернативы, помимо игры по правилам финансового рынка. Пока он находился у власти, аргентинское правительство готово было разорвать контракты буквально со всеми группами населения — государственными служащими, пенсионерами, провинциальными властями, банковскими вкладчиками — лишь бы до последнего цента выполнить все свои обязательства перед зарубежными кредиторами.

В глазах финансовых рынков участь Аргентины решалась не поступками Кавальо и

де ла Руа, а тем, на что был согласен аргентинский народ. Инвесторы и кредиторы все меньше верили в то, что аргентинский Конгресс, провинциальные власти и простые люди смиряются с политикой экономии, давно дискредитировавшей себя в развитых индустриальных странах. И в конечном счете рынки оказались правы. В тех случаях, когда глобализация сталкивается с внутренней политикой, умные люди ставят на политику.

Поразительно, но глубокая интеграция не в состоянии сама себя поддерживать даже тогда, когда ее требования и цели в полной мере учитываются руководством страны. Для Кавальо, Менема и де ла Руа глобализация была не внешним обстоятельством, с которым волей-неволей приходилось считаться, а конечной целью. Однако им не удалось уберечь свою стратегию от подрывавшего ее внутривнутриполитического нажима. Это стало отрезвляющим уроком для других стран. Если гиперглобализацию не удалось заставить работать в Аргентине, то сможет ли она работать в каком-либо еще окружении?<sup>3</sup>

---

3. Кавальо впоследствии утверждал, что всему виной была недостаточно строгая фискальная политика в годы, предшествовавшие кризису. Вполне возможно, что с узкой экономической точки зрения он был прав. При достаточной фискальной жесткости, ценовой дефляции и туго затянутых поясах аргентинская экономика могла бы обслуживать внешний долг и сохранить доверие финансовых

В своей знаменитой оде глобализации «Lexus и олива» Том Фридман описывал, как «электронное стадо» — финансисты и спекулянты, способные одним движением пальца перемещать по свету миллиарды долларов — заставили все страны облачиться в «золотую смирительную рубашку». Это одеяние, представляющее собой отличительную черту глобализации, объяснял он, соткано из строгих правил, которым должны подчиняться все страны: свободная торговля, свободные рынки капитала, свобода предпринимательства и слабое правительство. «Если ваша страна еще не способна влезть в этот наряд, — писал он, — то это случится в самом скором времени». После того как вы наденете его, продолжал он, начнутся два процесса: «ваша экономика начнет укрепляться, а ваша политика — хиреть». Поскольку глобализация (означавшая для Фридмана глубокую интеграцию) не допускает отступлений от этих правил, то внутренняя политика будет сводиться к выбору между «Кока-колой» и «Пепси». Все прочие марки, особенно местные, окажутся под запретом<sup>4</sup>.

---

рынков. Вопрос в том, насколько разумен подобный экономический курс. Стоит ли — более того, следует ли ожидать от политической системы способности в случае нужды (то есть тогда, когда страна и без того переживает трудные времена) прибегнуть к таким жестким мерам лишь для того, чтобы ублажить иностранных кредиторов?

4. Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree* (New

Как мы уже видели, Фридман ошибался, полагая, что правила глубокой интеграции влекут за собой быстрый экономический рост. Также он был не прав, считая свою «золотую смирительную рубашку» данностью. Мало найдется стран, руководство которых надевало бы «золотую смирительную рубашку» с большей готовностью, чем аргентинское (которое затем на всякий случай еще и выбросило ключи). Как показывает история аргентинского эксперимента, при демократическом режиме в конце концов побеждает внутренняя политика. Исключением являются лишь небольшие страны, уже вошедшие в состав крупных политических объединений наподобие Европейского союза; в следующей главе мы разберем пример Латвии. В решающий момент демократия сбрасывает «золотую смирительную рубашку».

Тем не менее ключевая идея Фридмана остается в силе. Гиперглобализация принципиально несовместима с демократической политикой. Гиперглобализация действительно требует загнать внутреннюю политику в дальний угол и изолировать технократов от нажима со стороны популистских группировок. Фридман допускал ошибку, переоценивая экономические выгоды гиперглобализации и недооценивая силу политики. Потому он переоценивал и долгосрочную осуществимость, а также желательность глубокой интеграции.

---

York: Anchor Books, 2000), pp. 104–06; Томас Фридман, *Lexus и олива* (СПб.: ИД «Весь», 2003), с. 120–122.

## Гиперглобализация и демократический выбор

Мы благоговеем перед нашей демократией и национальным суверенитетом, но в то же время подписываем одно торговое соглашение за другим и относимся к свободным потокам капитала как к естественному порядку вещей. Это нестабильное и нелогичное положение служит приглашением к катастрофе, яркий и крайний пример которой нам дают аргентинские события 1990-х гг. Однако совсем не нужно жить в дурно управляемой развивающейся стране, опустошенной спекулятивными потоками капитала, чтобы ощущать почти повседневное напряжение. Противостояние глобализации и внутренней социальной системы является ключевой чертой глобальной экономики. Рассмотрим несколько иллюстраций, демонстрирующих, как глобализация встает на пути у национальной демократии.

### *Трудовые стандарты*

В каждой развитой экономике существуют подробные законы, относящиеся к практике найма. Эти законы определяют, кого можно, а кого нельзя нанимать на работу, величину минимальной заработной платы, максимальную продолжительность рабочего времени, условия труда, обязанности работника перед работодателем и условия увольнения. Они гарантируют

трудящимся право объединяться в профсоюзы, представляющие их интересы, и устанавливают правила коллективного торга по поводу величины заработков и пенсионных пособий.

С классической либеральной точки зрения большинство этих правил не имеет смысла, так как они противоречат праву личности вступать в соглашения по своему выбору. Если вы готовы трудиться 70 часов в неделю за сумму, не достигающую величины минимальной заработной платы, в небезопасных условиях, и зная, что работодатель может уволить вас в любой момент, то с какой стати государство должно мешать вам соглашаться на такие условия? И разве вправе власти не позволять, чтобы ваша 14-летняя дочь работала на заводе полную смену, если сами вы считаете, что в этом нет ничего плохого? Согласно классической либеральной теории, каждому человеку виднее, в чем заключаются его интересы (а также интересы его близких), и потому добровольные контракты выгодны обеим договаривающимся сторонам.

Прежде рынки труда работали в соответствии именно с этой теорией<sup>5</sup>. Однако с 1930-х гг. аме-

---

5. Своим знаменитым решением, вынесенным в 1905 г. (Lochner v. New York), Верховный суд США отменил закон штата Нью-Йорк, устанавливавший максимальную продолжительность рабочего дня в пекарнях. По мнению судей, нью-йоркский закон представлял собой «неправомерное вмешательство в право индивидов — как нанимателей, так и нанимаемых — заключать трудовые договоры на та-

риканские законодатели и суды начали признавать, что интересы каждого отдельного трудящегося не обязательно соответствуют интересам всех трудящихся в целом. В отсутствие правил, устанавливающих социальные нормы достойной работы, потенциальный наемный работник, обладающий незначительными возможностями к торгу, может быть вынужден согласиться на такие условия работы, которые нарушают эти нормы. Кроме того, заключая такой договор, этот работник создает сложности для других трудящихся, добивающихся более высоких трудовых стандартов. Таким образом, работодателям должно быть запрещено предлагать контракты на крайне невыгодных условиях, даже если некоторые трудящиеся готовы их подписать. Необходимо также устранить некоторые формы конкуренции. Пусть лично вы готовы работать 70 часов в неделю за зарплату ниже

---

ких условиях, которые они считают для себя наиболее подходящими». См.: Michael J. Sandel, *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996), p. 41. Лишь в 1930-е гг., после того как Ф. Д. Рузвельт пригрозил заполнить Верховный суд своими сторонниками, тот изменил свою позицию и в 1937 г. поддержал закон о минимальной заработной плате для женщин (*West Coast Hotel Co. v. Parrish*). Это решение открыло путь к принятию дальнейших законов, регулирующих практику найма, включая максимальную продолжительность рабочего времени: Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics, Washington, DC, 1997, p. 36.

минимальной, но мой работодатель не должен пользоваться вашей готовностью к таким условиям работы, чтобы брать вас на мое место.

Как на эту ситуацию влияет международная торговля? Благодаря аутсорсингу мой работодатель теперь может делать то, что ранее было ему недоступно. Отечественное трудовое законодательство по-прежнему запрещает ему нанимать вас на мое место и заставлять меня работать в условиях, противоречащих этому законодательству. Но теперь это уже неважно. Он может заменить меня работником в Индонезии или в Гватемале, согласным трудиться в этих субстандартных или еще более худших условиях. С точки зрения экономистов, это не только вполне законно, но и является непосредственным проявлением выгод, обеспечиваемых торговлей. Однако те последствия, которыми это грозит мне и моей работе, не зависят от гражданства работника, по вине которого снижаются мои трудовые стандарты. Почему национальное законодательство защищает меня от демпинга на рынке труда со стороны соотечественников, но оставляет беззащитным перед иностранцами? Почему мы позволяем международным рынкам подрывать отечественное трудовое законодательство через черный ход, если это не позволено отечественным рынкам?

Эта нелогичность станет еще более заметной, если мы задумаемся над тем, одобряет ли общество наем этих же самых индонезийцев или гватемальцев как гастарбайтеров у нас на родине на тех же самых условиях, на которых они



трудятся в своей стране. Даже самые рьяные защитники свободной торговли станут возражать против такой практики. В любой стране должен существовать единый набор трудовых стандартов, скажут они, распространяющийся на всех трудящихся, вне зависимости от их гражданства. Но почему? Аутсорсинг посредством торговли приводит к тем же самым последствиям для всех заинтересованных сторон, как и разрешение нанимать иммигрантов на худших условиях по сравнению с условиями найма местных рабочих.

Насколько значимы эти проблемы в реальном мире? В меньшей степени, чем утверждают многие защитники прав трудящихся, но в большей степени, чем готовы признать адепты свободной торговли. Уровень заработной платы определяется в первую очередь производительностью труда. Различия в производительности отвечают примерно за 80–90% различий между заработной платой в разных странах мира. Это обстоятельство существенно уменьшает потенциал аутсорсинга к снижению трудовых стандартов в развитых странах. Угроза нанимателя передать мою работу на аутсорсинг тому, кто будет получать вдвое меньший заработок, не слишком страшна, если этот иностранец работает в два раза менее продуктивно.

Однако 80–90% — это не 100%. Политические и социальные институты, формирующие состояние рынков труда, оказывают определенное независимое влияние на размер заработков, никак не связанное с мощным влиянием про-

изводительности. Трудовое законодательство, масштабы профсоюзного движения и вообще политические права, имеющиеся у рабочих, диктуют результаты торга между работниками и работодателями, определяя, какая доля созданной фирмами стоимости достается каждой из сторон. Эти факторы в состоянии поднять или снизить уровень заработной платы в любой стране на 40% и больше<sup>6</sup>. Именно здесь аутсорсинг или его угроза может сыграть свою роль. Перемещение работы туда, где работники имеют меньше прав, или угроза такого перемещения могут быть выгодными для работодателей. В определенных пределах эта мера может использоваться в качестве инструмента, позволяющего выбивать из отечественных рабочих уступки в отношении заработной платы и практики найма.

Эта проблема не имеет простого решения. Право нанимателя выбирать, в какой стране он хочет работать — значимый фактор, безусловно, заслуживающий внимания. Интересы гватемальских или индонезийских трудящихся могут вступить в конфликт с интересами отечественных трудящихся. Но мы не можем приотворяться, будто аутсорсинг не оказывает серьезного давления на отечественные стандарты труда.

---

6. Dani Rodrik, «Democracies Pay Higher Wages», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, no. 3 (August 1999), pp. 707–38.

*Налоги на прибыль корпораций*

Международная мобильность фирм и капитала ограничивает также возможности страны к выбору налоговой структуры, в наибольшей степени отвечающей ее нуждам и предпочтениям. В частности, эта мобильность приводит к снижению ставок налога на прибыль корпораций и способствует тому, что налоговое бремя перекладывается с мобильного капитала на куда менее мобильный труд.

Эта очевидная логика регулярно фигурирует в аргументах тех, кто призывает к снижению налоговой нагрузки на бизнес. Сенатор Джон Маккейн постоянно ссылаясь на нее в своих предвыборных дебатах с Бараком Обамой, сравнивая американскую ставку корпоративного налога в 35% с ирландской ставкой в 11%. «В наши дни, если вы бизнесмен и можете поселиться в любой стране мира», — отмечал Маккейн, то, конечно же, «вы отправитесь в страну со ставкой налога в 11%, а не 35%»<sup>7</sup>. Маккейн немного ошибался: ставка корпоративного налога в Ирландии составляет 12,5%, а не 11%, однако отметим, что он признавал (и одобрял) существование такого ограничения, накладываемого глобализацией. Тем самым он получал дополнительный довод в пользу снижения налогов,

7. «Transcript of First Presidential Debate», September 9, 2008, <http://www.cnn.com/2008/POLITICS/09/26/debate.mississippi.transcript/#cnNSTCText>.

указывая на его неизбежность, обусловленную глобализацией.

С начала 1980-х гг. во всем мире наблюдается заметное уменьшение корпоративных налогов. В среднем по странам — членам ОЭСР, за исключением США, их уровень снизился примерно с 50% в 1981 г. до 30% в 2009 г. В США за тот же период ставка налога на капитал снизилась с 50 до 39%<sup>8</sup>. Свою роль в этой глобальной тенденции сыграла конкуренция между государствами за привлечение все более мобильных глобальных фирм — экономисты называют это явление «международной налоговой конкуренцией». Эта роль дополнительно подтверждается теми фактами, которые приводят в своих аргументах Маккейн и многие другие консервативные политики, использующие глобализацию как орудие для продвижения своей повестки дня.

При внимательном изучении налоговой политики ОЭСР выясняется, что когда другие страны снижают среднюю ставку корпоративного налога на 1 процентный пункт, это влечет за собой снижение ставки налога в рассматриваемой стране на 0,7 процентного пункта. Вы либо стоите на своем и рискуете тем, что ваши корпорации сбегут под юрисдикцию властей, устанавливающих более низкие налоги,

8. Scott A. Hodge and Andre Dammert, «U.S. Lags While Competitors Accelerate Corporate Income Tax Reform», Fiscal Fact No. 184, Tax Foundation, August 2009, <http://www.taxfoundation.org/files/ffi84.pdf>.

либо отвечаете тем же самым. Из этого же исследования вытекает другой любопытный факт: в международной налоговой конкуренции участвуют только те страны, которые отказались от контроля над движением капитала. Там, где такой контроль существует, капитал и прибыль не так-то легко перемещать через национальные границы и потому не возникает необходимости снижать налоги на капитал. Представляется, что контроль за капиталом является главным фактором, вызывавшим снижение ставок корпоративных налогов с 1980-х гг.<sup>9</sup>

Эта проблема вызвала у налоговых органов достаточно сильное беспокойство для того, чтобы ОЭСР и ЕС предприняли усилия по выявлению случаев так называемой вредной налоговой конкуренции и борьбе с ними. К настоящему моменту сфера приложения этих усилий ограничивается лишь налоговыми убежищами в ряде микрогосударств от Андорры до Вануату. Реальная задача сводится к тому, каким образом защитить целостность корпоративного налогового режима каждой отдельной страны в мире, отличающемся мобильностью предприятий и их капитала. Решение для этой задачи до сих пор не найдено.

---

9. Michael P. Devereux, Ben Lockwood, and Michela Reoano, «Do Countries Compete Over Corporate Tax Rates?» *Journal of Public Economics*, vol. 92, nos. 5–6 (June 2008), pp. 1210–1235.

### *Стандарты в сфере здравоохранения и безопасности*

Большинство людей согласилось бы с тем, что каждая страна вправе сама определять для себя стандарты в сфере общественного здравоохранения и безопасности. Что происходит в тех случаях, когда эти стандарты различаются от страны к стране — либо по своей природе, либо вследствие различий в их применении? Как следует поступать с товарами и услугами, пересекающими границы территорий с разными стандартами?

ВТО продолжает работу по развитию соответствующей юриспруденции. Принципы ВТО позволяют отдельным странам принимать такие законы в сфере здравоохранения и безопасности, которые могут противоречить их общим обязательствам, определяемым правилами торговли. Но эти законы следует применять таким образом, который бы не сопровождался явной дискриминацией импортных товаров и не смахивал бы на скрытый протекционизм. В Соглашении ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС) признается право каждой страны принимать меры к охране жизни и здоровья людей, животных и растений, однако эти меры должны соответствовать международным стандартам или основываться на «научных принципах». На практике исход дискуссий по этим вопросам зависит от того, что именно группа судей в Женеве сочтет разумным или практич-

ным. В отсутствие четких границ, отделяющих национальный суверенитет от международных обязательств, решения этих судей зачастую страдают сильным перекосом в пользу торгового режима.

Например, в 1990 г. совет ГАТТ выступил против введенного Таиландом запрета на импортные сигареты. Этот запрет был наложен в рамках кампании по борьбе с курением, однако не распространялся на отечественные сигареты. Тайское правительство утверждало, что импортные сигареты быстрее вызывают привыкание и чаще выбираются молодыми людьми и женщинами по причине эффективной рекламы. Но совет ГАТТ счел эти доводы неубедительными. Он решил, что тайские власти могли бы с меньшим ущербом для торговли решить задачи, поставленные ими в сфере здравоохранения, используя альтернативные стратегии. Так, правительство могло бы обратиться к таким мерам, как ограничения на рекламу или требования к надписям на упаковке и к составу продукции, и применять их недискриминационным образом.

Совет ГАТТ, несомненно, верно оценивал последствия тайского запрета для торговли. Однако, вынося свой вердикт, члены совета, по сути, навязывали тайскому правительству собственные представления о том, что является осуществимым и практичным. Как выразились специалисты по юриспруденции Майкл Требилкок и Роберт Хаус, «Совет просто проигнорировал возможность того,

что альтернативные меры могут повлечь за собой крупные издержки, связанные с контролем над их выполнением, или окажутся практически неосуществимыми в развивающейся стране»<sup>10</sup>.

Непростые вопросы также вставали в связи с проблемой использования гормонов в животноводстве, освещавшейся нами в главе 4. В данном случае введенный ЕС запрет на говядину, производившуюся с использованием некоторых гормонов роста, не носил дискриминационного характера; он относился и к импортной, и к отечественной говядине. Кроме того, было очевидно отсутствие протекционистских мотивов за этим запретом, которого добивались европейские потребительские лобби и заинтересованные группировки, встревоженные возможной угрозой такого мяса для здоровья. Тем не менее и совет ВТО, и апелляционный орган выступили против ЕС, заявив, что этот запрет нарушает положение СФС о том, что основанием для применяемых мер должны служить «научные доказательства». Несомненно, на тот момент не имелось серьезных доказательств того, что гормоны роста представляют какую-либо угрозу для здоровья. Однако ЕС исходил из более общего, в явном виде не прописанного в правилах ВТО «прин-

---

10. Michael J. Trebilcock and Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, 3rd ed. (New York: Routledge, 2005), p. 517.

ципа предосторожности», разрешающего проявлять осторожность в тех случаях, когда наука не дает однозначного ответа<sup>11</sup>.

Принцип предосторожности переворачивает идею бремени доказывания с ног на голову. Вместо вопроса «Имеются ли разумные свидетельства в пользу того, что гормоны роста или ГМО способны причинять вред здоровью?» он требует от политиков задавать вопрос: «Вполне ли мы уверены в том, что они не причиняют вреда?» Во многих не до конца исследованных научных сферах ответом на оба эти вопроса будет «нет». Принцип предосторожности имеет смысл в тех случаях, когда неблагоприятные эффекты способны оказаться масштабными и необратимыми. Как безуспешно указывала Еврокомиссия, политика в данном случае не может основываться только на данных науки. Решающее слово должно оставаться за политиками, исходящими из общих предпочтений общества в отношении рисков. Судьи ВТО признавали за нациями право на соблюдение своих собственных стандартов риска, но сочли, что ссылка ЕС на принцип предосторожности не удовлетворяет критерию «научных доказательств». Вместо простого ответа на вопрос о том, принимались ли во внимание

---

11. В 2006 г. ВТО вынесла аналогичный отрицательный вердикт в отношении введенного Евросоюзом запрета на генетически модифицированные продовольствие и семена, опять обвинив ЕС в неадекватной научной оценке риска.

данные науки, правила СФС требовали от них обратиться к международному стандарту оценки научных фактов.

Если даже ЕС с его отлаженной политической машиной не сумел убедить ВТО в том, что он вправе сам определять свои стандарты, то можно представить, с какими трудностями в подобных случаях сталкиваются развивающиеся страны. Для бедных стран правила ВТО становятся единым стандартом в еще большей степени, чем для богатых наций.

В конечном счете речь идет о том, позволено ли демократии самой определять свои законы — и самой совершать ошибки. Правила ЕС, касавшиеся говядины (а в аналогичном случае в 2006 г. — также и биотехнологий), не были дискриминационными в отношении импорта, что в еще большей степени ставит под сомнение международную дисциплину, призванную содействовать торговле. Как будет указано ниже, международные правила могут и должны предъявлять некоторые процедурные требования (такие как прозрачность, широкое представительство и научный вклад) к отечественным нормам контроля в соответствии с демократической практикой. Проблемы возникают тогда, когда вердикт международных трибуналов вступает в противоречие с отечественными нормами при рассмотрении значимых вопросов (в случае говядины такой вопрос сводился к поиску компромисса между экономической выгодой и неопределенными рисками для здоровья). В данном случае торговые



правила явно взяли верх над процессом принятия демократических решений в рамках ЕС.

*«Регулятивные изъятия»*  
(«regulatory takings»)

В настоящее время в мире действуют тысячи двусторонних инвестиционных договоров (ДИД) и сотни двусторонних или региональных торговых соглашений (РТС). Правительства используют их для укрепления торговых и инвестиционных связей сверх пределов, предусмотренных правилами ВТО и других мультилатеральных структур. Ключевая цель сводится к тому, чтобы обеспечить зарубежным инвесторам повышенный уровень безопасности путем принятия более серьезных внешних обязательств.

ДИД и РТС обычно предоставляют зарубежным инвесторам возможность судиться в международных трибуналах с местными властями в тех случаях, когда новые отечественные правила лишают инвесторов части прибыли. Идея состоит в том, что изменение законов и правил приравнивается к экспроприации (оно сокращает прибыль, которую инвесторы получали ранее в соответствии с ДИД или РТС) и потому требует компенсации. Речь идет об аналоге американской доктрины «регулятивного изъятия», которая, однако, никогда не была признана в США в качестве законной юридической практики. В данных договорах предусматривается общее исключение, согласно которому

отечественные власти вправе осуществлять политические меры в интересах общественного блага, но поскольку соответствующие дела разбираются в международных судах, в отношении них могут применяться разные стандарты. В результате иностранные инвесторы могут получить такие права, которых нет у отечественных инвесторов<sup>12</sup>.

Подобные дела часто фигурируют в практике заключенного в 1992 г. Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА), причем во многих случаях они связаны с природоохранным законодательством. В нескольких случаях зарубежным инвесторам удалось выиграть тяжбы с канадским и мексиканским правительствами. Так, в 1997 г. одна американская фирма выдвинула иск к мексиканскому муниципалитету, отказавшемуся выдавать ей разрешение на строительство завода по переработке токсичных отходов, и получила в возмещение ущерба 15,6 млн долларов. В том же году одна из американских химических компаний, оспаривавшая в суде введенный в Канаде запрет на присадки к бензину, отсудила у канадского правительства компенсацию в 13 млн долларов<sup>13</sup>.

12. Emma Aisbett, Larry Karp, and Carol McAusland, «Regulatory Takings and Environmental Regulation in NAFTA's Chapter 11», Unpublished paper, University of California at Berkeley, February 10, 2006.

13. Перечень дел, возбужденных согласно Разделу 11

Возможно, самым тревожным из подобных случаев на данный момент является иск, поданный в 2007 г. на правительство ЮАР тремя итальянскими горнорудными компаниями. Эти компании утверждали, что южноафриканская программа позитивной дискриминации «Экономические возможности для чернокожих» нарушает права, полученные ими согласно действующим двусторонним инвестиционным договорам. Цель этой программы заключается в том, чтобы устранить последствия длительной расовой дискриминации в ЮАР, и ее неотъемлемым элементом являются демократические преобразования в стране. Она требовала от горнорудных компаний изменить применявшиеся ими практики найма и продать миноритарные пакеты акций чернокожим партнерам. Итальянские компании запросили компенсацию в 350 млн долларов взамен того, что, по их утверждению, было у них экспроприировано южноафриканским правительством<sup>14</sup>. Победа в суде поставит их в привилегированное положение, абсолютно недоступное для отечественных инвесторов.

---

НАФТА, см. веб-сайт Public Citizen: <http://www.citizen.org/documents/ChinaCasesChart-2009.pdf>.

14. Luke Peterson and Alan Beattie, «Italian Groups Challenge Pretoria Over BEE», *Financial Times*, March 9, 2007.

*Промышленная политика  
в развивающихся странах*

К наиболее сильным внешним ограничениям, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в результате гиперглобализации, пожалуй, относятся ограничения на промышленную политику, препятствующие попыткам стран в Латинской Америке, Африке и других регионах повторить стратегии развития, которые с таким успехом применялись в Восточной Азии.

В отличие от ГАТТ, которое в принципе оставляло бедным странам полную свободу действий в сфере промышленной политики, членство в ВТО налагает на них несколько ограничений. Правила ВТО разрешают экспортные субсидии только самым бедным странам, что не позволяет развивающимся странам воспользоваться выгодами особых экономических зон, подобных тем, что создавались на Маврикии, в Китае и многих странах Юго-Восточной Азии<sup>15</sup>. Незаконной является и такая политика, которая требует от фирм шире использовать местные комплектующие (так называемые требования отечественного компонента), хотя она позволила Китаю и Индии

---

15. Поскольку такие зоны, как правило, предусматривают привилегии для фирм, работающих на экспорт, то их легко обвинить в нарушении правил ВТО о субсидиях. Некоторые развивающиеся страны выиграли от задержки со вступлением в силу этих ограничений на субсидии.

стать поставщиками автомобильных компонентов мирового класса. Патентное и авторское право отныне также должно соответствовать минимальным международным стандартам, что устраняет возможность к имитации технологий, которая играла ключевую роль в южно-корейских и тайваньских индустриальных стратегиях 1960–1970-х гг. (а ранее использовалась многими современными богатыми странами)<sup>16</sup>. Странам, не являющимся членами ВТО, в рамках переговоров по их вступлению в эту организацию нередко предъявляются еще более жесткие требования.

Особого упоминания заслуживает Соглашение ВТО по правам интеллектуальной собственности (ТРИПС). Оно существенно уменьшает возможности развивающихся стран к обратной разработке и к копированию передовых технологий, применяемых в богатых странах. Как отмечает экономист и специалист по технологической политике из Колумбийского университета Ричард Нельсон, копирование зарубежных технологий издавна являлось одним из самых мощных двигателей догоняющего развития<sup>17</sup>. ТРИПС вызывает серьезные опасения по причине того, что оно ограничивает доступ

16. См. пророческую статью об издержках, связанных с соблюдением патентных правил ВТО: Arvind Subramanian, «Putting Some Numbers on the TRIPS Pharmaceutical Debate», *International Journal of Technology Management*, vol. 10, nos. 2–3 (1995).

17. Richard R. Nelson, «The Changing Institutional Requi-

к важнейшим лекарствам и негативно сказывается на состоянии здравоохранения. Его пагубное воздействие на технические возможности развивающихся стран пока еще не привлекло к себе такого же внимания, хотя может оказаться не менее значительным.

Региональные и двусторонние торговые соглашения, как правило, накладывают дополнительные внешние ограничения, помимо тех, которые содержатся в правилах ВТО. По сути, эти соглашения являются для США и ЕС средством «экспортировать свои собственные принципы контроля» в развивающиеся страны<sup>18</sup>. Нередко они предусматривают меры, которые США и ЕС ранее безуспешно пытались провести в жизнь через ВТО или другие мультilaterальные форумы. В частности, в своих соглашениях о свободной торговле с развивающимися странами США агрессивно проталкивают ограничения на возможности их властей к тому, чтобы самим управлять потоками капитала и определять вид местного патентного законодательства. МВФ в настоящее время проявляет больше сдержанности, однако его программы для отдельных развитых стран по-прежнему содер-

rements for Technological and Economic Catch Up», Unpublished paper, Columbia University, June 2004.

18. Henrik Horn, Petros C. Mavroidis, and André Sapir, «Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements», Bruegel Blueprint 7, Bruegel Institute, Brussels, 2009.

жат много детальных требований в отношении торговой и промышленной политики<sup>19</sup>.

У развивающихся стран еще остается пространство для того, чтобы проводить промышленную политику, направленную на стимулирование новых отраслей. Решительное правительство может обойти многие из этих ограничений, но лишь немногие правительства в развивающихся странах позволяют себе не беспокоиться о том, законны или нет те или иные предлагаемые политические меры с точки зрения ВТО.

### Суть трилеммы

Что мы можем сделать с трениями между национальной демократией и глобальными рынками? У нас есть три варианта. Можно *ограничить демократию* в целях минимизации международных транзакционных издержек, оставив без внимания экономические и социальные потрясения, время от времени порождаемые глобальной экономикой. С другой стороны, можно *ограничить глобализацию* в надежде на построение отечественной легитимной демократии. И, наконец, можно *глобализовать демократию* за счет национального суверенитета. Вот те пути,

---

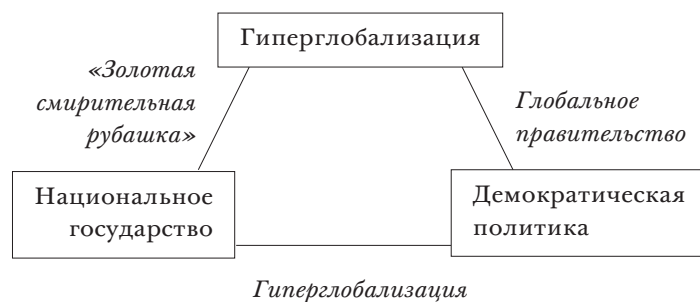
19. Подробнее об этом см.: Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth* (Princeton: Princeton University Press, 2007), chap. 4.

которые открыты нам при перестройке мировой экономики.

Этот список ставит перед нами принципиальную политическую трилемму мировой экономики: невозможно в одно и то же время иметь гиперглобализацию, демократию и национальное самоопределение. В лучшем случае нам одновременно будут доступны лишь два из этих трех пунктов. Если мы выбираем гиперглобализацию и демократию, то должны отказаться от национального государства. Если мы должны сохранить национальное государство, но при этом стремимся к гиперглобализации, то придется забыть о демократии. А если мы хотим сочетать демократию с национальным государством, то тогда прощай глубокая глобализация! Этот выбор показан на приведенном ниже рисунке.

Чем обусловлен такой ограниченный набор вариантов? Представим себе гипотетическую полностью глобализованную мировую экономику, в которой устранены все транзакционные издержки, а национальные границы не препятствуют обмену товарами, услугами и капиталом. Смогут ли существовать в таком мире национальные государства? Смогут, но лишь в том случае, если они посвятят все свои усилия экономической глобализации и тому, как сделаться привлекательными для международных инвесторов и торговцев. Отечественные законы и налоговую политику придется либо приводить в соответствие с международными стандартами, либо структурировать таким образом,

РИС. 9.1. Политическая трилемма мировой экономики



Выбрать можно только два из трех

чтобы они создавали минимум препятствий для международной экономической интеграции. На долю национального правительства останется лишь предоставление таких услуг, которые обеспечивают плавное функционирование международных рынков.

Мы можем представить себе подобный мир, и это будет именно такой мир, который имел в виду Том Фридман, когда писал о «золотой смирительной рубашке». В этом мире государства проводят такую политику, которая, по их мнению, поможет им завоевать доверие рынков и привлечет в страну торговлю и потоки капитала: речь идет о дорогом кредите, слабом государстве, низких налогах, гибком рынке труда, дерегулировании, приватизации и полной открытости. «Золотая смирительная рубашка» вызывает в памяти эпоху золотого стандарта

перед Первой мировой войной. Национальные правительства, не обремененные внутренними экономическими и социальными обязательствами, могли в то время выполнять такую повестку дня, которая сводилась исключительно к строгим монетарным правилам.

В эпоху меркантилизма и империализма внешние сдержки проявлялись с еще большей откровенностью, чем сейчас. До XIX века не существовало национальных государств в современном смысле слова, но глобальная экономическая система уже тогда подчинялась жестким правилам «золотой смирительной рубашки». Эти правила игры — открытые границы, защита прав иностранных купцов и инвесторов — навязывались торговыми монополиями и имперскими державами, и уклоняться от них не было никакой возможности.

Пусть сегодня мы далеко ушли от классического золотого стандарта или от торговых монополий, но законы гиперглобализации требуют аналогичного отказа от внутренней политики. Мы видим все то же самое: изоляцию экономических органов, обладающих политическим влиянием (центральных банков, налоговых властей, органов контроля и т. д.), исчезновение (или приватизацию) системы социального обеспечения, тенденцию к снижению корпоративных налогов, эрозию социального договора между бизнесом и трудом, отказ от отечественных целей развития, вызванный необходимостью сохранить доверие рынков. Как только правила игры начинают диктовать-



ся требованиями глобальной экономики, доступ отечественных групп к национальной экономической политике и их контроль над ней неизбежно оказываются ограниченными. Глобализация совместима с национальным государством, однако только за счет отказа от демократии.

Должны ли мы отказываться от демократии, если ставим перед собой цель построить полностью глобализованную мировую экономику? Выход есть: вместо демократической политики можно пожертвовать национальным государством, создав «глобальное правительство». Сильные глобальные институты, наделенные полномочиями в сфере контроля и установления стандартов, позволят объединить юридическую и политическую власть с влиянием рынков и устранить трансакционные издержки, связанные с национальными границами. Если вдобавок удастся наделить эти институты соответствующей подотчетностью и легитимностью, то политике не придется сдавать позиции: она лишь переместится на глобальный уровень.

Доводя эту идею до логического завершения, мы можем представить себе что-то вроде глобальной федерации — американскую модель во всемирном масштабе. Национальная американская конституция, центральное правительство, федеральная судебная система и множество общенациональных контролирующих учреждений обеспечивают сохранение подлинно национального характера рынков в пределах США,

несмотря на многочисленные различия между практикой налогообложения и контроля в отдельных штатах. Можно придумать и другие формы глобального правительства, не столь амбициозные, как глобальная федерация, и выстроенные вокруг новых механизмов подотчетности и представительства. Серьезный шаг в сторону создания глобального правительства в любой его разновидности обязательно повлечет за собой отказ от значительной доли национального суверенитета. Национальные правительства не исчезнут, но их полномочия будут жестко определяться наднациональными законодательными и надзорными органами, обладающими (и ограниченными в своих действиях) демократической легитимностью. Региональным примером такого правительства является Европейский союз.

Все это может показаться журавлем в небе, и, возможно, так оно и есть. Исторический опыт США демонстрирует, как сложно порой бывает создать и сохранить политический союз в условиях огромных различий между его отдельными компонентами. Медленное развитие политических институтов Европейского союза и постоянные сетования на то, что они недостаточно демократичны, также свидетельствуют о существующих проблемах — и это несмотря на то, что Евросоюз объединяет группу стран, близких друг другу уровнем дохода и пройденным историческим путем. Реального федерализма в глобальном масштабе нам придется ждать самое меньшее сотню лет.

Привлекательность модели глобального правительства, при всей ее умозрительности, не подлежит сомнению. Когда я ставлю перед своими студентами вышеназванную трилему и предлагаю выбрать один из вариантов, в большинстве случаев они называют именно этот. Если мы сможем одновременно пожинать выгоды глобализации и демократии, то кого будет волновать, что отечественные политики остались без работы? Да, создание демократического глобального правительства связано с определенными практическими трудностями, но, возможно, они тоже преувеличены. Многие политические теоретики и специалисты по юриспруденции полагают, что глобальное демократическое правительство может вырасти на основе современных международных политических сетей, пока те будут оставаться под контролем новых механизмов подотчетности, о которых мы поговорим в следующей главе.

Лично я скептически отношусь к возможности создания глобального правительства, но не из-за практических трудностей, а главным образом исходя из соображений общего характера. Мир слишком разнообразен, чтобы все нации можно было загнать в рамки единых правил, даже если эти правила являются порождением демократического процесса. Глобальные стандарты и правила не только непрактичны; они еще и нежелательны. Требование демократической легитимности, собственно говоря, гарантирует, что глобальное правительство будет организовано по принципу наименьшего общего

знаменателя, выродившись в режим со слабыми и неэффективными правилами. В этом случае мы слишком рискуем оказаться в условиях отсутствия сколько-нибудь сильной власти: национальные правительства откажутся от своих обязанностей, но никто не придет им на смену. Однако эта тема будет более подробно рассмотрена в следующей главе.

Последний оставшийся вариант — отказ от гиперглобализации. На это пошел Бреттон-Вудский режим, и именно поэтому я называю его Бреттон-Вудским компромиссом. Режим Бреттон-Вудских соглашений и ГАТТ позволял странам танцевать под свою собственную музыку, требуя от них только устранения некоторых ограничений на трансграничную торговлю и обеспечения равных условий для всех торговых партнеров. Разрешались (и даже поощрялись) ограничения на движение капитала, так как архитекторы послевоенного экономического порядка не верили в то, что свободное движение капитала совместимо с внутренней экономической стабильностью. Развивающиеся страны были вольны сами выбирать свою политику, не подчиняясь практически никакой международной дисциплине.

Вплоть до 1980-х гг. эти нестрогие правила давали странам мира возможность идти своими собственными, не всегда совпадающими путями развития. Западная Европа предпочла региональную интеграцию и построение государства с обширной системой социального обеспечения. Япония, как мы видели, догнала Запад

при помощи своеобразной разновидности капитализма, которая отличалась динамичным экспортным механизмом при сохранении неэффективности в сельском хозяйстве и сфере услуг. Китай начал развиваться рывками после того, как признал значение частной инициативы, несмотря на игнорирование всех прочих правил из учебников. Многие другие страны Восточной Азии совершили «экономическое чудо» благодаря промышленной политике, которую впоследствии запретила ВТО. Десятки стран в Латинской Америке, на Ближнем Востоке и Африке вплоть до конца 1970-х гг. демонстрировали беспрецедентные темпы экономического роста, избрав политику импортозамещения, изолировавшую их экономику от мировых рынков. Как мы видели, Бреттон-Вудский режим в основном был демонтирован в 1980-е гг., по мере того как набирала скорость либерализация потоков капитала, а торговые соглашения постепенно выходили за рамки национальных границ.

С тех пор мировая экономика никак не может выбраться из неудобного положения между тремя вариантами, диктуемыми нашей трилеммой. Мы еще не готовы делать обозначенный ею жесткий выбор. В частности, нам еще предстоит открыто признать, что следует снизить планку экономической глобализации, если мы хотим, чтобы национальное государство оставалось важнейшей точкой приложения демократической политики. Хочешь не хочешь, но нам придется ограничиться «легкой» версией гло-

бализации — вернуться к чему-то вроде Бреттон-Вудского компромисса в условиях другой эпохи.

Мы не можем просто реанимировать подходы 1950–1960-х гг. в первозданном виде. Нам требуется воображение, изобретательность и готовность к экспериментам. В последней части данной книги будут приведены некоторые идеи относительно того, как двигаться вперед. Однако в любом деле в первую очередь следует верно представлять себе окружающую ситуацию. Необходимые политические эксперименты будут невозможны до тех пор, пока мы не изменим логику своих действий.

*Умная глобализация способна укрепить национальную демократию*

В каждом из разбиравшихся выше примеров речь шла о компромиссе между устранением трансакционных издержек в международной экономике и сохранением отечественных особенностей. Чем сильнее мы стремимся к глубокой экономической интеграции, тем меньше остается места для национальных различий в социальной и экономической системе и тем больше сужается пространство для демократического принятия решений на национальном уровне.

Более узкие формы глобализации не обязательно требуют того же, без чего неосуществима глубокая интеграция. Ограничивая глобализацию, Бреттон-Вудский режим сделал возмож-

ным одновременное процветание мировой экономики и национальных демократий. Признав, что у глобализации должны быть пределы, мы по сути делаем шаг вперед. Можно представить себе такие глобальные правила, которые фактически *усиливают* национальную демократию.

Разумеется, не существует никакого принципиального противоречия между режимом, основанном на соблюдении глобальных правил, и национальной демократией. На практике демократия не бывает идеальной. Как указывают принстонские политологи Роберт Кьюн, Стивен Маседо и Эндрю Моравчик, продуманные внешние правила могут повысить и качество, и легитимность демократических процедур. Цель демократии, отмечают эти авторы, состоит не в том, чтобы обеспечить максимальное участие населения в политическом процессе. Даже в тех случаях, когда внешние правила ограничивают политическое участие на национальном уровне, они могут компенсировать это другими плюсами демократии, такими как повышение качества торгова, устранение фракционной борьбы и гарантированное представительство меньшинств. Демократические практики можно укрепить с помощью процедурных норм, предотвращающих подчинение государства заинтересованным группировкам и обеспечивающих использование соответствующих экономических и научных данных в ходе торгова. Кроме того, присоединение к обязывающим международным договоренностям представляет собой акт проявления суверенитета. Ограни-

чивать такое право — все равно что запретить Конгрессу делегировать часть своих законодательных полномочий независимым надзорным органам<sup>20</sup>.

Хотя международные обязательства способны укрепить национальную демократию, такой исход не является гарантированным. Повестка дня гиперглобализации с ее упором на минимизацию транзакционных издержек в международной экономике вступает в противоречие с демократией по той простой причине, что задача этой повестки — не совершенствование демократического процесса, а обслуживание коммерческих и финансовых интересов, стремящихся получить доступ к рынкам при минимальных издержках. Она требует от нас подчинения логике, объявляющей потребности мультинациональных предприятий, крупных банков и инвестиционных домов более приоритетными по отношению к иным социальным и экономическим задачам<sup>21</sup>. Соответственно,

20. Robert O. Keohane, Stephen Macedo, and Andrew Moravcsik, «Democracy-Enhancing Multilateralism», *International Organization*, 63 (Winter 2009), pp. 1–31. См. также: Robert Howse, «Democracy, Science and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization», *Michigan Law Review*, 98 (June 2000).

21. В некоторых случаях (таких как торговое соглашение 2006 г. между США и Перу) трудовым группировкам удавалось «уравновесить» эти интересы путем внесения положений о стандартах труда в двусторонние или региональные торговые согла-

данная повестка в первую очередь направлена на удовлетворение именно этих потребностей.

Преодолеть это неприятное обстоятельство можно разными способами. Мы можем вместе с рынками подвергнуть глобализации демократический режим; с другой стороны, можно пересмотреть торговые и инвестиционные соглашения с целью расширения пространства для демократического принятия решений на национальном уровне. Обе эти стратегии будут по очереди рассмотрены в следующих двух главах.

---

шения. По причинам, которые будут изложены ниже, это может усугубить существующие проблемы. Нажим со стороны американских профсоюзов едва ли будет отвечать интересам других стран в той же мере, как и нажим со стороны американских мультинациональных компаний.

## ГЛАВА 10.

### Возможно ли глобальное правительство? И нужно ли оно нам?

**Н**АЦИОНАЛЬНОЕ государство умерло. Границы исчезли. Расстояний больше нет. Земля плоская. Наша идентичность уже не привязана к месту рождения. На смену отечественной политике приходят новые, более гибкие формы представительства, преступающие национальные границы. Транснациональные сети контроля отбирают полномочия у отечественных законодателей. Политическая власть переходит к новой волне активистов, сплотившихся вокруг международных неправительственных организаций. Решения, определяющие нашу экономическую жизнь, принимаются крупными мультинациональными компаниями и безликими международными бюрократами.

Сколько раз нам приходилось слышать эти или аналогичные утверждения, провозглашающие или предвещающие рассвет новой эры глобального государства?

Вспомним, однако, как разворачивались события во время недавнего кризиса 2007–2008 гг. Кто спасал от банкротства глобальные банки,



чтобы финансовый кризис не стал еще более катастрофическим? Кто накачивал их ликвидностью, чтобы сгладить колебания на международных кредитных рынках? Кто стимулировал глобальную экономику посредством фискальной экспансии? Кто выплачивал пособия по безработице и изыскивал другие возможности поддержать трудящихся, потерявших работу? Кто устанавливает для крупных банков новые правила, связанные с компенсациями, адекватностью капитала и ликвидностью? Кого в первую очередь обвиняли во всем, что шло не так, до кризиса, во время кризиса и после кризиса?

Ответ на все эти вопросы будет один: национальные правительства. Мы можем фантазировать, будто живем в мире, где власть претерпела радикальные изменения под влиянием глобализации, однако в конечном счете все по-прежнему упирается в отечественных политиков. Все разговоры об упадке национального государства были и остаются надувательством. Пусть в мировой экономике можно найти международные организации на любую букву алфавита — от АБР до ЮНВТО<sup>22</sup>, — но процесс демократического принятия решений так и не вышел за рамки национальных государств. При всей привлекательности идеи глобального пра-

---

22. Африканский банк развития и Всемирная туристская организация при ООН (не путать со Всемирной торговой организацией!) соответственно.

вительства не стоит ожидать ее скорого воплощения в жизнь. Наш сложный и пестрый мир допускает лишь видимость глобальной власти, и на то есть веские причины.

### Долой тиранию национальных государств!

Идея глобального правительства перестала быть уделом чудаков и наивных утопистов. К поискам новых форм власти, которые бы позволили отказаться от национального государства, подключились многие экономисты, социологи, политологи, юристы и философы. Разумеется, мало кто из этих мыслителей выступает за подлинно глобальную версию национального государства; глобальный парламент или совет министров пока что остаются полной фантастикой. Предлагаемые решения основываются всего лишь на новых концепциях политического сообщества, представительства и подотчетности. Надежда возлагается на то, что эти инновации способны воспроизвести многие важнейшие функции конституционной демократии на глобальном уровне.

Такие проекты глобального правительства в простейшем случае сводятся к прямой передаче национальных полномочий международным технократам. При этом борьбу с тем, что в принципе считается «техническими» проблемами, возникающими из-за нескоординированного принятия решений в глобальной экономи-

ке, предполагается возложить на независимые органы контроля. По очевидной причине такая система пользуется особенной любовью у экономистов. Например, когда европейская экономическая сеть VoXEU.org обратилась к ведущим экономистам за советом о том, как залатать слабые места глобальной финансовой системы, выявившиеся после кризиса 2008 г., предлагавшиеся решения нередко сводились к созданию более жесткой международной системы контроля, управлять которой было бы поручено технократии того или иного рода; такая система включала бы международный суд по делам о банкротстве, всемирную финансовую организацию, международное лицензирование банков, международного кредитора последней инстанции и т.д.<sup>23</sup> Джефффри Гартен, служивший в администрации Клинтона заместителем министра торговли по делам международной торговли, уже давно призывает к учреждению глобального центрального банка<sup>24</sup>. Экономисты Кармен Рейнхарт и Кен Рогофф предлагали создать международный орган финансового надзора.

Эти предложения могут показаться наивными фантазиями экономистов, не разбирающихся в политике, но на самом деле в их основе нередко лежат четкие политические мотивы. Так,

23. См.: <http://voxeu.org/index.php?q=node/2544>.

24. См.: Jeffrey Garten, «The Case for a Global Central Bank», Yale School of Management, [http://ba.yale.edu/news\\_events/CMS/Articles/6958.shtml](http://ba.yale.edu/news_events/CMS/Articles/6958.shtml).

призывая к созданию органа международного финансового надзора, Рейнхарт и Рогофф ставили своей целью не только решить проблему экономических переливов между странами, но и устранить конкретный политический недочет, причем политическая мотивация в их глазах была, возможно, даже важнее экономической. Они надеялись покончить с политическим вмешательством на национальном уровне, ослаблявшим, как они считали, отечественную систему контроля. По их словам, «имеющий достаточные полномочия, оснащенный профессиональными кадрами международный надзорный орган — не нуждающийся в посредничестве многочисленных политиков — мог бы стать крайне необходимым противовесом для могущественного отечественного сектора финансовых услуг»<sup>25</sup>. Согласно политической теории, на которую опирается этот подход, делегирование надзорных полномочий изолированным и независимым глобальным технократам должно повлечь за собой совершенствование управления и на глобальном, и на национальном уровне.

В реальном мире такое делегирование требует, чтобы законодатели отказались от своих прерогатив по установлению правил, что должно привести к ограничению их возмож-

25. Carmen Reinhart and Kenneth Rogoff, «Regulation Should Be International», *Financial Times*, November 18, 2008 ([http://www.ft.com/cms/s/0/983724fc-b589-11dd-ab71-0000779fd18c.html?nclink\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/983724fc-b589-11dd-ab71-0000779fd18c.html?nclink_check=1)).

ности реагировать на требования избирателей. По этим причинам оно обычно происходит лишь при строго определенных обстоятельствах. Например, в США Конгресс делегирует законодательные полномочия исполнительным органам только тогда, когда в целом имеет те же политические предпочтения, что и президент, а вопросы, о которых идет речь, носят чисто технический характер<sup>26</sup>. Но даже в этих случаях полномочия делегируются лишь частично и этот процесс сопровождается созданием сложных механизмов подотчетности. Делегирование полномочий — акт политический. Поэтому должно быть соблюдено много условий, прежде чем делегирование полномочий наднациональным органам получит широкое распространение и станет постоянным. Нам потребуется создать некое «глобальное политическое тело» с общими нормами, транснациональным политическим сообществом и новыми механизмами подотчетности, пригодными для глобальной арены.

Экономисты не проявляют большого интереса к этим предпосылкам, но этого нельзя сказать о других исследователях. Многие из их числа видят признаки того, что в мире уже действительно зарождаются новые модели глобального управления. Так, предметом изуче-

---

26. David Epstein and Sharyn O'Halloran, *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1999).

ния для Энн-Мари Слотер, специалиста по международным отношениям из Принстонского университета, стали транснациональные сети, состоящие из регуляторов, судей и даже законодателей. Подобные сети способны выполнять функции правительства, даже не являясь межправительственными организациями и не будучи формально институционализированными. Как указывает Слотер, они расширяют сферу действия формальных механизмов управления, выводят процесс убеждения и обмен информацией за рамки национальных границ, вносят вклад в формирование глобальных норм и могут обеспечить соблюдение международных норм и соглашений странами, не имеющими для этого достаточных внутренних возможностей<sup>27</sup>.

По сути, подобные сети наиболее развиты в сфере управления финансовыми рынками, и в ней же Слотер находит самые выразительные из приводимых ею примеров. Международная организация комиссий по ценным бумагам (IOSCO) объединяет контролеров, работающих с ценными бумагами, и определяет глобальные принципы их деятельности. Базельский комитет по банковскому надзору играет аналогичную роль для контролеров банков. Эти сети отличаются ничтожной численностью (или полным отсутствием) секретариа-

---

27. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004).

та и не имеют в своем распоряжении никаких средств принуждения. Однако они обладают несомненным влиянием благодаря своим полномочиям по установлению стандартов и своей легитимности — по крайней мере, в глазах регуляторов, — а проходящие в их рамках дискуссии нередко становятся точкой отсчета при обсуждении тех или иных вопросов на национальном уровне. Может, такие сети не в состоянии полностью заменить собой национальные государства, но в конечном счете они способствуют установлению взаимно переплетающихся международных связей между политиками.

Для того чтобы приобрести легитимность, глобальное правительство должно выйти за пределы замкнутого круга контролеров и технократов. Способны ли эти сети не ограничивать свои усилия узкой технической сферой и обратиться к решению более общих социальных задач? Джон Рагги, гарвардский исследователь, использовавший выражение «встроенный либерализм» при описании Бреттон-Вудского режима, отвечает на этот вопрос утвердительно. Рагги согласен с тем, что транснациональные сети подрывают традиционную модель управления на основе национальных государств. Для того, чтобы исправить этот дисбаланс, утверждает он, мы должны уделять больше внимания корпоративной социальной ответственности на глобальном уровне. Усовершенствованная версия «встроенного либерализма» позволит перейти от мультилатерализма, опирающегося на государство, к «мультилатерализму, актив-

но использующему потенциальный вклад гражданского общества и корпоративных игроков в глобальную социальную организацию». Эти игроки могут насаждать новые глобальные нормы — связанные с правами человека, трудовыми практиками, здравоохранением, борьбой против коррупции и охраной окружающей среды, — а затем внедрять их в практику крупных международных корпораций и в политику национальных государств. Важным примером такого подхода служат программы по лечению СПИД/ВИЧ для бедных стран, финансируемые мультинациональными корпорациями.

Эта повестка дня нашла свое выражение в Глобальном договоре ООН, составленном при активном участии Рагги. Цель Глобального договора состоит в том, чтобы превратить международные корпорации в механизмы решения социальных и экономических задач. Такое превращение пойдет на пользу тем сообществам, в которых действуют эти корпорации и их филиалы. Однако, как объясняет Рагги, этим дело не ограничится. Успехи крупных корпораций в социальной и в экологической сферах побуждают другие, более мелкие, фирмы подражать им и помогут развеять массовые опасения в отношении того, что международная конкуренция влечет за собой снижение трудовых и природоохранных стандартов. Наконец, они позволят частному сектору взять на себя часть функций, которые вызывают у государства все больше трудностей в плане их финансирования и выполнения, таких как общественное здравоохра-

нение и защита окружающей среды, благодаря чему сузится неуправляемая мертвая зона между международными рынками и национальными властями<sup>28</sup>.

Аргументы в пользу новых форм глобального правительства — будь то делегирование полномочий, международные сети или социально ответственные корпорации — ставят перед нами непростые вопросы. Кому будут подотчетны эти механизмы? От кого получают свои полномочия эти глобальные клубы регуляторов, международные негосударственные организации или крупные фирмы? От кого они получают свой мандат и кто будет контролировать их работу? Как мы можем обеспечить учет голосов и интересов тех, кто не имеет аналогичных глобальных сетей? Ахиллесовой пятой глобального правительства является отсутствие четких отношений подотчетности. В национальном государстве источником политических полномочий в конечном счете является электорат, а механизмом подотчетности — выборы. Если вы оставляете без внимания надежды и чаяния ваших избирателей, то на новых выборах за вас не проголосуют. Подобная электоральная подотчетность в глобальных масштабах — идея чуждая фантастическая. Нам придется разрабатывать какие-то другие механизмы<sup>29</sup>.

28. John G. Ruggie, «Reconstituting the Global Public Domain — Issues, Actors, and Practices», *European Journal of International Relations*, 10 (2004), pp. 499–531.

29. В сфере международного права ведется параллель-

Возможно, самые удачные аргументы в пользу альтернативной глобальной концепции подотчетности были выдвинуты двумя выдающимися политологами, Джошуа Коэном и Чарльзом Сейбилом. Во-первых, эти исследователи указывают, что те проблемы, которые призвано решить глобальное правительство, не имеют отношения к традиционным принципам подотчетности. В традиционной модели группа избирателей с четко определенными интересами наделяет своего представителя полномочиями на совершение действий, отвечающих этим интересам. Глобальное правительство имеет дело с совершенно новыми вызовами, порой носящими чисто технический характер и связанными со стремительно изменяющимися обстоятельствами. Глобальная «общественность», как правило, имеет лишь смут-

---

ная дискуссия на тему о том, возможно ли внедрить эффективные правовые нормы и практики на глобальном уровне при отсутствии глобального правительства. См., например: Jeffrey L. Dunoff and Joel P. Trachtman (eds). *Ruling the World?: Constitutionalism, International Law, and Global Governance* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2009), и Eric Posner, *The Perils of Global Legalism* (Chicago: University of Chicago Press, 2009), а также вышеупомянутую работу Энн-Мари Слотер. Доводы против «глобального легализма» вкратце излагает Поснер, утверждающий, что в отсутствие юридических институтов — законодателей, исполнительных органов и судов, — законы не в состоянии контролировать поведение.



ное понятие о том, какие проблемы требуют решения и как их решать.

В этих условиях подотчетность основывается на способности международных регуляторов дать «хорошее объяснение» тому, что они собираются делать. «Вопросы решаются посредством аргументов об оптимальном способе решения проблемы, — пишут Коэн и Сейбил, — а не посредством простого изъявления власти, выражения своих интересов или торга на основе этих интересов, ведущегося с позиций силы»<sup>30</sup>. Отметим, что эти решения совсем не обязательно будут «технократическими». Даже в случае разногласий, порожденных несовпадением ценностей и интересов, остается надежда, что процесс транснационального торга даст объяснения, которые единодушно или подавляющим большинством голосов будут признаны законными. Подотчетность глобального законодательства обеспечивается в той мере, в какой те, на кого распространяются эти законы, сочтут их обоснование убедительным.

Схема Коэна и Сейбила в принципе оставляет пространство для различий между институциональными практиками отдельных национальных государств в общих рамках глобального сотрудничества и координации. Любая страна и ее политики будут вольны экспериментировать с различными решениями и их воплощением в той мере, в какой сумеют объяснить сво-

---

30. Joshua Cohen and Charles F. Sabel, «Global Democracy?» *International Law and Politics*, 37 (2005), p. 779.

им коллегам — политикам из других стран, — почему предпочтение было отдано именно такому решению. Они должны будут публично обосновать свой выбор и поместить его в контекст сопоставимых решений, предложенных в других странах. Впрочем, скептик может задаться вопросом, не приведут ли такие механизмы к всеобщему лицемерию, если политики продолжат вести себя как прежде, оправдывая свои действия в возвышенных терминах.

В конечном счете Коэн и Сейбил выражают надежду на то, что эти процессы торга внесут вклад в создание глобального политического сообщества, в котором «разобщенные люди смогут найти общую идентичность в качестве членов организованного глобального населения»<sup>31</sup>. Трудно представить, как эта концепция глобального правительства станет работать в отсутствие подобной смены политических идентичностей. Так или иначе, глобальное правительство возможно лишь при наличии индивидов, считающих себя обладателями глобального гражданства.

Возможно, мы находимся не слишком далеко от такого состояния дел. Принстонский специалист по этике Питер Сингер убедительно пишет о том, что глобализация порождает новую глобальную этику. «Если... революция в сфере связи создала глобальную аудиторию, то мы можем столкнуться с необходимостью оправдывать свое поведение перед всем ми-

---

31. Ibid., p. 796.

ром»<sup>32</sup>. Как указывает экономист и философ Амартия Сен, было бы серьезной ошибкой считать себя привязанными к одной-единственной, неизменной идентичности — этнической, религиозной или национальной, — с которой мы появились на свет. Каждый из нас имеет множество идентичностей, связанных с профессией, полом, местом работы, классом, политическими пристрастиями, хобби и интересами, спортивными командами, за которые мы болеем, и т. д.<sup>33</sup> Эти идентичности не вытесняют друг друга, и мы сами вправе решать, насколько значима для нас каждая из них. Многие идентичности выходят за рамки национальных границ, позволяя нам создавать транснациональные ассоциации и определять свои «интересы» в широком географическом пространстве. Эта гибкость и многообразие в принципе расчищают место для построения подлинно глобального политического сообщества.

Подобные идеи о возможности создания глобального правительства несут в себе много привлекательного. Как выразился Сен, «в том, чтобы рассматривать политические границы между государствами (в первую очередь между национальными государствами) как нечто фундаментальное и считать их не только практическими препятствиями, требующими устра-

32. Peter Singer, *One World: The Ethics of Globalization* (New Haven: Yale University Press, 2002), p. 12.

33. Amartya Sen, *Identity and Violence: The Illusion of Destiny* (New York: W. W. Norton, 2006).

нения, но и принципиальными водоразделами в этике и политической философии, скрывается что-то вроде тирании идей»<sup>34</sup>. Более того, политическая идентичность и общность с течением времени постоянно переопределяются в сторону все большего расширения. Союзы людей проделали путь от племенных и местных общин к городам-государствам, а затем к национальным государствам. Не станет ли следующим этапом глобальное сообщество?

Вкус пудинга познается во время еды. На что способны эти зарождающиеся формы глобального правительства и какой уровень глобализации они в состоянии обеспечить? Для ответа на эти вопросы удобнее всего начать с Европейского союза, проделавшего более долгий путь в направлении транснациональной власти, чем какое-либо иное объединение национальных государств.

### Европейский союз: исключение, подтверждающее правило

Коэн и Сейбил, развивая свои идеи о глобальном правительстве, основанном на принципе торгова, имели перед глазами конкретный пример: Европейский союз. Европейский экспе-

34. Amartya Sen, *The Idea of Justice* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009), p. 143.

римент демонстрирует как потенциал, заложенный в этих идеях, так и присущие им ограничения.

Европейские страны достигли в своем кругу поразительного уровня экономической интеграции. Нигде в мире мы не найдем большего приближения к глубокой интеграции и гиперглобализации, хотя бы и на региональном уровне. В основе единого европейского рынка лежит грандиозное искусственное институциональное устройство, призванное устранить трансакционные издержки и гармонизировать законодательство. Члены ЕС убрали всякие преграды к движению товаров, капитала и рабочей силы. Но помимо этого, они подписались под более чем сотней тысяч страниц общеевропейских правил, охватывающих все аспекты жизни от политики в области науки до защиты прав потребителей и закладывающих единые стандарты и единые ожидания. Также они создали Европейский суд, прилежно обеспечивающий соблюдение этих правил, наделили специальный административный орган — Европейскую комиссию — полномочиями по предложению новых законов и проведению единой политики в таких сферах, как внешняя торговля, сельское хозяйство, конкуренция, региональное содействие и многие другие. Они учредили ряд программ по оказанию финансового содействия отстающим регионам Евросоюза и поощрению экономической конвергенции. Шестнадцать членов Евросоюза перешли на единую валюту (евро) и обязались подчи-

няться единой монетарной политике, проводимой Европейским центральным банком. В дополнение ко всему этому в Европейском союзе имеются разнообразные специализированные учреждения, слишком многочисленные, чтобы перечислять их здесь.

Демократические институты ЕС развиты значительно слабее. Европейский парламент, избираемый прямым голосованием, в большей степени играет роль трибуны для выступлений, нежели источника законодательных инициатив или надзора. Реальная власть принадлежит Совету министров, в состав которого входят главы национальных министерств. Перед Европой уже давно стоит больной вопрос о том, как обеспечить и поддерживать демократическую легитимность и подотчетность обширной европейской наднациональной структуры. Критики из правого лагеря обвиняют институты ЕС в превышении полномочий, в то время как критики левого толка сетуют на «дефицит демократии».

Европейские лидеры в последние годы предприняли серьезные усилия с целью укрепить политическую инфраструктуру ЕС, однако их ожидал весьма тернистый путь. Амбициозная попытка ратифицировать Европейскую конституцию провалилась после того, как избиратели во Франции и в Нидерландах отвергли ее в 2005 г. За этой неудачей последовало заключение Лиссабонского договора, вступившего в силу в декабре 2009 г. — но его удалось подписать лишь после того, как Великобрита-

ния, Польша, Ирландия и Чехия добились для себя некоторых исключений из положений этого договора. Лиссабонский договор предусматривал изменение правил голосования в Совете министров, наделение Европарламента более обширными полномочиями, придание Хартии Евросоюза по правам человека юридически обязывающего статуса и создание новой должности — председателя Европейского совета.

Как свидетельствуют уступки, полученные Великобританией и другими странами, между государствами — членами ЕС сохраняются значительные разногласия по вопросу о желательности превращения Европы в подлинную политическую федерацию. Британия ревностно охраняет свое государственное устройство и юридическую систему от посягательств со стороны правил и институтов ЕС. Она слабо заинтересована в том, чтобы привести свою практику во многих сферах — включая контроль за финансами и монетарную политику — в соответствие с практикой других стран. Великобритания испытывает чисто экономический интерес к Европейскому союзу. Ее минималистский подход к европейскому институциональному строительству резко контрастирует с более амбициозными федералистскими целями, которые время от времени выдвигают Франция и Германия.

При всем значении этих широких дискуссий по вопросу об институциональной архитектуре Европейского союза реальная организационная работа в основном производится

в рамках неформальной, развивающейся системы практик, которую Чарльз Сейбил называет «экспериментаторским правлением». Сперва государства — члены ЕС и европейские институты высокого уровня определяют повестку дня. Входящие в нее задачи могут быть столь же амбициозными и расплывчатыми, как «социальное участие», или столь же узкими, как «создание единой энергетической системы». Далее национальные надзорные учреждения получают полномочия на решение этих задач теми средствами, которые они сочтут наиболее пригодными, но взамен они должны отчитываться о своих действиях и их результатах перед тем, что разные авторы называют форумами, сетевыми учреждениями, советами контролеров или открытыми координационными структурами. Взаимная подотчетность позволяет национальным контролирующим органам сравнивать свои подходы с подходами коллег из других стран и при необходимости вносить в них коррективы. Сами поставленные задачи с течением времени уточняются и изменяются в свете информации, полученной в ходе этого процесса<sup>35</sup>.

Экспериментаторское правление способствует выработке общеевропейских норм и вносит

---

35. См.: Cohen and Sabel, «Global Democracy», and Charles F. Sabel and Jonathan Zeitlin, «Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU», *European Law Journal*, vol. 14, no. 3 (May 2008), pp. 271–327.

вклад в достижение транснационального консенсуса на основе общих подходов. Они не обязательно ведут к насаждению полной однородности. Различия сохраняются, но вероятность их превращения в источник конфликтов существенно снижается благодаря контексту взаимного понимания и подотчетности. Взаимное примирение национальных различий облегчается требованием об оправданности национальных практик.

На первый взгляд страны — члены Евросоюза могут показаться разрозненным и пестрым скопищем, но по сравнению с другими нациями, из которых состоит мировая экономика, они являют собой образец согласия. Эти 27 стран объединены своей географией, культурой, религией и историей. За исключением Люксембурга, где зафиксирован очень высокий доход на душу населения, самые богатые из их числа (Ирландия в 2008 г.) лишь в 3,3 раза богаче беднейших (Болгария), по сравнению с громадными различиями между 190 странами мира. Члены ЕС мотивируются четким ощущением стратегической задачи, далеко выходящей за рамки экономической интеграции. По сути, европейское единство в гораздо большей степени представляет собой политическую цель, нежели чисто экономическую.

Несмотря на все эти сравнительные преимущества, институциональное развитие Европейского союза происходило медленно и между входящими в его состав государствами сохраняются значительные различия. В этом плане

наиболее показателен конфликт между стремлением к образованию более тесных связей внутри ЕС и курсом на его расширение за счет новых членов. Можно вспомнить долгую историю дебатов по вопросу о Турции. Франция и Германия противодействуют вступлению Турции в Европейский союз отчасти по причинам культурного и религиозного характера. Однако серьезную роль играют также опасения, что иные политические традиции и институты Турции могут сильно затруднить европейскую политическую интеграцию. С другой стороны, Великобритания приветствует все, что может умерить амбициозные французские и немецкие планы по достижению политического единства, и по этой причине выступает за то, чтобы со временем принять Турцию в Евросоюз. При этом все понимают, что углубление европейской политической интеграции становится все более проблематичным по мере того, как расширение ЕС усиливает его разнородность.

Европейская дилемма ничуть не отличается от той, которая стоит перед мировой экономикой в целом. Как мы видели в предыдущих главах, глубокая экономическая интеграция требует создания обширной транснациональной структуры управления, которая стала бы для нее опорой. В конце концов Европейский союз либо пойдет на этот шаг, либо ограничится ролью чисто экономического союза. Те, кто выступает за политическое единство Европы, имеют больше шансов на создание подлин-



но единого европейского рынка, чем те, кто не желает выхода дискуссии за рамки экономики. Однако сторонникам политического единства еще предстоит одержать победу. Они встречают серьезное противодействие как со стороны национального электората, так и со стороны других политических лидеров, иначе представляющих себе европейское будущее.

Таким образом, Европа лишь наполовину стала общим домом — в экономическом плане более интегрированным, чем любой другой регион мира, но с недостроенной структурой управления. ЕС обладает потенциалом к превращению в подлинно экономический союз, однако до этого ему еще далеко. Европейские экономики по-прежнему реагируют на кризисные ситуации, в первую очередь исходя из узконациональных интересов.

Отсутствие единой управляющей структуры было особенно заметно во время кризиса 2008 г. и сразу после него. Европейские власти не предприняли практически никаких скоординированных усилий по спасению своих банков, подчиняющихся национальным органам контроля. Отдельные правительства независимо друг от друга выплачивали долги банков и других фирм, при этом нередко действуя в ущерб другим странам-членам. Кроме того, планы по восстановлению экономики и программы фискального стимулирования никак не координировались, несмотря на наличие очевидных внешних эффектов (так, французские меры фискального стимулирования шли на

пользу немецким фирмам почти в той же степени, как и французским фирмам, что неудивительно, учитывая, как тесно связаны друг с другом обе эти экономики). Когда в декабре 2009 г. европейские лидеры наконец одобрили «общие» рамки финансового надзора, британский министр финансов подчеркнул ограниченный характер этого соглашения, напомнив о том, что ответственность по-прежнему «возложена на национальные регулирующие органы»<sup>36</sup>.

Более бедные и сильнее всего пострадавшие от кризиса члены ЕС могли рассчитывать лишь на неохотно оказывавшуюся им поддержку со стороны Брюсселя. Латвия, Венгрия и Греция были вынуждены обратиться за финансовым содействием к МВФ: лишь на таком условии они могли получить займы у более богатых государств из числа членов ЕС<sup>37</sup>. (Представьте себе, что было бы, если бы Вашингтон объявил,

36. Stephen Castle, «Compromise with Britain Paves Way to Finance Rules in Europe», *New York Times*, December 2, 2009 ([http://www.nytimes.com/2009/12/03/business/global/ozcubank.html?\\_r=1&sudsredirect=true](http://www.nytimes.com/2009/12/03/business/global/ozcubank.html?_r=1&sudsredirect=true)).

37. Решение направить Грецию в МВФ стало причиной серьезного конфликта в рамках Евросоюза, поскольку Греция, в отличие от двух других стран, входит не только в ЕС, но и в зону евро. В конце концов немецкий канцлер Ангела Меркель, настаивавшая на этом условии, преодолела сопротивление со стороны французского президента Николя Саркози и президента Европейского центрального банка Жана-Клода Трише.

что Калифорния должна подвергнуться мониторингу МВФ, чтобы иметь доступ к средствам из Федерального фонда возрождения экономики). Другие страны, попавшие в тяжелую экономическую ситуацию (Испания, Португалия), были предоставлены своей собственной участи. Фактически эти страны подверглись двойному удару: экономический союз лишил их возможности прибегнуть к девальвации валюты для быстрого восстановления конкурентоспособности, в то время как отсутствие политического единства не позволяло получить существенную помощь от остальной Европы.

В свете всего этого не составило бы большого труда списать ЕС со счетов, но такой вердикт был бы неоправданно суровым. В глазах небольших стран членство в ЕС служило вполне достаточной компенсацией для жизни по правилам гиперглобализации. Можно убедиться в этом на примере Латвии, маленькой прибалтийской республики, столкнувшейся с экономическими трудностями, подобными тем, через которые за десять лет до нее прошла Аргентина. Став в 2004 г. членом ЕС, Латвия вступила в этап ускоренного экономического роста, в основе которого лежали крупные займы, полученные от европейских банков, и отечественный «пузырь» в сфере недвижимости. К 2007 г. страна накопила огромный дефицит счета текущих операций и колоссальную внешнюю задолженность (в размере 20% и 125% ВВП соответственно). Неудиви-

тельно, что глобальный экономический кризис и начавшийся в 2008 г. отток капитала стали тяжелым испытанием для латвийской экономики. Вслед за крахом кредитования и падением цен на недвижимость безработица в стране выросла до 20%, а ВВП в 2009 г. сократился на 18%. В январе 2009 г. Латвию охватили самые сильные волнения с момента распада Советского Союза.

Латвия, подобно Аргентине, жила в условиях фиксированного обменного курса и свободного движения капитала. Однако, в отличие от Аргентины, латвийские лидеры сумели обойтись без девальвации валюты и введения контроля над движением капитала (последняя мера была бы откровенным нарушением правил ЕС). К началу 2010 г. возникло ощущение, что латвийская экономика начала стабилизироваться<sup>38</sup>. Отличие от аргентинской ситуации состояло в том, что членство Латвии в крупном политическом союзе изменяло баланс издержек и выгод по сравнению с существованием в одиночку. Действовавший в ЕС принцип свободного перемещения рабочей силы позволял многим латышам эмигрировать, выступая в роли предохранительного клапана на случай кризиса. Брюссель убедил европейские банки оказать поддержку их филиалам в Латвии.

---

38. См.: «After Severe Recession, Stabilization in Latvia», IMF Survey online, February 18, 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/CAR021810A.htm>.

Что самое важное, перспектива перехода на общую валюту и вступления в зону евро вынуждала латвийских политиков отказываться от любых мер — таких, как девальвация, — которые бы поставили эту цель под угрозу, несмотря на очень высокие краткосрочные экономические издержки.

Несмотря на все проблемы, с которыми сталкивается Европа, следует признать, что она достигла больших успехов, особенно в сфере институционального строительства. Однако для остального мира пример Европы играет роль предупреждения. Судьба ЕС позволяет нам судить о том, как непросто обеспечить достаточно прочное политическое единство, способное стать основой для глубокой экономической интеграции, даже когда речь идет об относительно небольшом числе стран, обладающих сходными взглядами. В лучшем случае можно говорить лишь об исключении, подтверждающем правило. ЕС своим существованием доказывает, что транснациональное демократическое правительство работоспособно, но в то же время наглядно демонстрирует, какие высокие требования должны предъявляться к такому правительству. Любой, кто считает, что глобальное правительство — весьма вероятный путь, которым пойдет мировая экономика в целом, — должен самым серьезным образом учитывать историю европейских достижений и неудач.

## Сможет ли глобальное правительство решить наши проблемы?

Давайте на время признаем правоту энтузиастов глобального правительства и задумаемся над тем, каким образом предлагаемые ими механизмы помогут преодолеть конфликты, порождаемые гиперглобализацией.

Разберем этот вопрос на примере трех следующих проблем:

- В китайских игрушках, экспортируемых в США, обнаружено избыточное содержание свинца.
- Разразившийся в США ипотечный кризис распространился на весь мир вследствие того, что многие ценные бумаги, выпущенные американскими банками и сбывавшиеся в зарубежных странах, оказались «токсичными».
- Некоторые товары, экспортируемые из Индонезии в США и Европу, производятся с использованием детского труда.

Мы видим, что во всех трех случаях некая страна экспортирует некий товар, услугу или актив, который порождает проблемы у страны-импортера. Китайские игрушки, содержащие свинец, способны причинить ущерб здоровью американских детей; переоцененные американские ценные бумаги, обеспеченные ипотекой, подрывают финансовую стабильность в осталь-

ных странах мира; индонезийские товары, произведенные с использованием детского труда, угрожают трудовым стандартам и ценностям в США и Западной Европе. Общеизвестные международные правила неспособны дать четкое решение этих проблем, в силу чего мы должны найти какой-то другой выход. Сможем ли мы решить их с помощью одних лишь рынков? Нужны ли нам какие-то специальные правила, а если да, то какими они должны быть — национальными или глобальными? Не выйдет ли так, что в каждом из этих случаев мы получим разные ответы?

Обратим внимание на сходство, присущее этим проблемам, хотя они относятся к совершенно разным сферам мировой экономики. Суть каждой из них сводится к различию в стандартах, будь то безопасный уровень содержания свинца, рейтинг ценных бумаг или допустимость детского труда. Во всех трех случаях страна-экспортер и страна-импортер используют (или желают использовать) разные стандарты. Путем снижения стандартов экспортеры могут получить конкурентные преимущества на рынках страны-импортера. Однако покупатели в стране-импортере не могут непосредственно оценивать стандарты, соблюдавшиеся при производстве экспортируемого товара или оказании экспортируемой услуги. Потребителю трудно определить, содержит ли данная игрушка свинец и не была ли она произведена с использованием детского труда; также и кредитор не в состоянии полностью оце-

нить степень риска приобретенного им актива. При прочих равных условиях импортеры будут менее склонны приобретать товары или услуги, содержащие свинец, произведенные детьми или способные вызвать финансовый хаос.

В то же время у потребителей бывают разные предпочтения. Едва ли все мы примем одно и то же решение в ситуации, когда приходится выбирать между соблюдением стандарта и получением других преимуществ — таких, как более низкая цена. Допустим, вы готовы отдать лишние 2 доллара за футболку, сделанную без использования детского труда, в то время как я не склонен переплачивать за это больше одного доллара. Вы готовы рискнуть в обмен на более высокую доходность ценной бумаги, я же придерживаюсь более консервативных инвестиционных принципов. Некоторые люди готовы покупать игрушки со свинцом, если они дешево стоят, в то время как другие ужаснутся подобной идее. Соответственно, если применять любой стандарт без разбора, кто-то окажется в выигрыше, а кто-то — в проигрыше.

Как нам ответить на три эти проблемы? В самом общем случае ими пренебрегают до тех пор, пока они не становятся слишком злободневными для того, чтобы и дальше их игнорировать. Мы можем избрать этот вариант по нескольким причинам. Во-первых, мы можем доверять стандартам, соблюдаемым в странах-экспортерах. Если американские рейтинговые агентства считаются лучшими в мире, то с какой стати кто-то должен испытывать сомнения

при покупке американских ипотечных ценных бумаг с рейтингом AAA? Если в Китае формально действуют более жесткие нормы в отношении содержания свинца, чем в США, то с какой стати нам беспокоиться о возможном вреде китайских игрушек для здоровья? Во-вторых, мы можем считать, что зарубежные стандарты и нормы — это совсем не наше дело. Главное, чтобы покупатели не теряли бдительности. В-третьих, мы действительно можем полагать, что различия в стандартах являются источником сравнительных преимуществ (а соответственно, и торговой прибыли) точно так же, как ими являются различия в производительности и навыках между разными странами. Если менее жесткое трудовое законодательство позволяет Индонезии продавать нам дешевые товары, то это всего лишь очередное проявление благ глобализации.

Эти близорукие аргументы подрывают эффективность глобальной экономики и в конечном счете лишают ее легитимности. Вышеупомянутые проблемы порождают законную озабоченность и заслуживают серьезного ответа. Поэтому рассмотрим некоторые имеющиеся у нас возможности.

### *Глобальные стандарты*

У нас может возникнуть искушение установить глобальные стандарты, которым подчинялись бы все страны мира. Мы можем потребовать, чтобы все производители соблюдали

элементарные стандарты труда, чтобы все банки подчинялись общим нормам и чтобы все товары имели единообразную маркировку. Именно такое решение будет характерно для глобального правительства. Как мы видели, этот подход понемногу одерживает верх в самых разных сферах, но это не устраняет ряда очевидных препятствий. Страны мира не склонны признавать навязываемые им стандарты, нередко имея к этому самые серьезные основания.

Проще всего в этом убедиться на примере трудовых стандартов. Аргумент о том, что установленные в богатых странах ограничения на использование детского труда не всегда подходят для развивающихся стран, уже давно мешает достижению глобального консенсуса. Такой детский труд, против которого выступают активисты в богатых странах, нередко является неизбежным следствием бедности. Запрещая детям работать на фабриках, мы можем причинить больше вреда, чем пользы, если наиболее вероятной альтернативой для детей станет не учеба, а еще менее желательная надомная работа (в качестве примера такой работы нередко приводят проституцию). Этот аргумент против единообразия применим и к другим трудовым стандартам — таким, как максимальная продолжительность рабочего дня или минимальная заработная плата. Вообще в той мере, в какой не нарушаются такие принципиальные права человека, как защита от дискриминации и свобода союзов, нации должны быть вправе устанавливать такие стандарты труда, которые



в наибольшей степени отвечают их обстоятельствам и социальным предпочтениям. Общие стандарты весьма затратны, даже если они порой повышают приемлемость некоторых импортных товаров для богатых стран.

Это относится и к сфере финансового регулирования. То, что «безопасно» для США, не обязательно будет «достаточно безопасным» в глазах Франции или Германии. Вполне возможно, что США с удовольствием пойдут на больший риск, чем две последние страны, если такой будет цена финансовой инновации. С другой стороны, США, желая уменьшить риск, могут предъявлять своим банкам более высокие требования в отношении достаточности капитала, чем сочли бы необходимым французские или немецкие политики. Ни в том, ни в другом случае нельзя сказать, что кто-то прав, а кто-то не прав. Страны придерживаются разных взглядов, потому что имеют разные предпочтения и живут в разных обстоятельствах.

Можно подумать, что проще всего ввести общие стандарты, связанные с безопасностью товаров, но даже здесь мы сталкиваемся с серьезными препятствиями. Во-первых, отметим, что в Китае вообще-то действуют весьма жесткие требования в отношении содержания свинца. Причиной проблемы являются не формальные различия между стандартами, а различия в практике их применения. Как и в большинстве развивающихся стран, китайское правительство сталкивается с серьезными трудностями при попытках заставить производителей

соблюдать установленные стандарты. Эти трудности нередко вызваны не отсутствием желания, а отсутствием возможностей, связанным с дефицитом административных и людских ресурсов и с нехваткой финансов. И никакой глобальный стандарт ничего не сможет здесь изменить. Возможно, как полагает Слотер, участие в глобальных сетях помогло бы китайским регулирующим органам повысить качество своей работы, обеспечив обмен информацией и обучение «передовым практикам». Только не слишком на это надейтесь. Совершенствование национальных институтов — длинный, затяжной процесс, обычно слабо поддающийся попыткам иностранцев оказать на него влияние.

Даже если страны мира готовы подчиняться глобальным стандартам, не исключено, что сами эти стандарты окажутся неудачными. В этом плане хорошим примером служит сфера глобальных финансов. Базельский комитет по банковскому надзору, представляющий собой глобальный клуб банковских регуляторов, зачастую объявляется едва ли не идеалом международного финансового сотрудничества, что не мешает его членам заключать ущербные соглашения<sup>39</sup>. Первый набор рекомендаций

---

39. Разумеется, национальные контролирующие органы, вступавшие в эти международные соглашения, мотивировались своими собственными интересами, в какой-то степени рассматривая данные соглашения как противовес отечественному политическому давлению. См.: David Andrew Singer, *Regulating*

этого комитета («Базель-I») поощрял рискованные краткосрочные займы, возможно, став одним из шагов на пути к Азиатскому финансовому кризису. Второй набор рекомендаций («Базель-II»), возлагавший оценку рискованности тех или иных требований достаточности капитала на рейтинговые агентства и модели, используемые самими банками, в свете последнего финансового кризиса на данный момент считается непродуманным. Стандарты Базельского комитета, не учитывавшие того, что риски, создаваемые действиями отдельных банков, зависят от ликвидности системы в целом, привели лишь к повышению системных рисков. С учетом сильных различий во взглядах относительно достоинств различных подходов к регулированию экономики, возможно, разумнее было бы допустить широкое параллельное использование всевозможных методов регулирования.

### *Рыночные решения*

Можно предложить иной вариант, более дружелюбный по отношению к рынкам. Вместо того чтобы требовать соблюдения глобальных стандартов, можно выдвинуть требование о предоставлении информации. Если мы сможем обеспечить импортеров всей необходимой информацией о стандартах, в соответствии с ко-

---

*Capital: Setting Standards for the International Financial System* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007).

торыми производятся данные товары и услуги, то каждый покупатель сможет принять решение, в наибольшей степени отвечающее его потребностям.

Например, в том, что касается детского труда, можно представить себе систему сертификатов и маркировки, позволяющих потребителям в развитых странах определять, какие товары были произведены с использованием детского труда, а какие — нет. В мире уже действует много таких систем сертификации. Например, международная неправительственная организация *RugMark* выдает сертификаты на ковры, сделанные в Индии и Непале без использования детского труда. Предполагается, что товары, при производстве которых не использовался детский труд, имеют более высокую себестоимость и будут стоить дороже. Потребители могут выразить свои предпочтения, делая выбор в пользу тех или иных товаров. Те, кто выступает против детского труда, могут заплатить лишние деньги и купить товар, имеющий соответствующий сертификат, в то время как другие получают возможность приобрести более дешевый товар. Привлекательной чертой сертификации является то, что она не навязывает единых стандартов всем потребителям в стране-импортере. Мне не придется переплачивать за ваш высокий стандарт, если меня вполне устраивает более низкий.

На первый взгляд это решение кажется удачным, тем более что оно не предъявляет серьезных требований в плане глобального управле-

ния. И в некоторых сферах оно может оказаться более чем разумным. Однако оно не годится в качестве общего решения.

Вплоть до недавнего финансового кризиса мы могли бы указать на рейтинговые агентства как на удачный пример сертификации. Эти агентства в принципе функционируют именно таким образом, как мы представляем себе систему сертификации. Если вы не склонны к риску, то можете ограничиться покупкой низкодоходных ценных бумаг, имеющих рейтинг AAA. Если вам нужна более высокая доходность, сопряженная с более серьезным риском, то вы можете вкладывать средства в ценные бумаги с более низким рейтингом. Эти рейтинги — опять же, в принципе — позволяют инвесторам самим определять степень допустимого риска, и государству не приходится осуществлять микронадзор за решениями о составе инвестиционного портфеля.

Теперь мы знаем, что информация, содержащаяся в кредитных рейтингах, несет намного меньше смысла, чем казалось в то время. По разным причинам — и не в последнюю очередь потому, что рейтинговым агентствам платили те самые фирмы, чьи ценные бумаги они оценивали, — «токсичные» активы получали высокие рейтинги. Слишком много инвесторов обожгло на том, что они принимали эти рейтинги всерьез. Рыночные механизмы очень плохо работают с информацией.

Завышенные рейтинги нанесли ущерб не только инвесторам, купившим эти ценные бу-

маги, но и обществу в целом. В этом заключается проблема системных рисков: когда крупные институты, накопившие большие долги, терпят крах, они грозят утащить с собой на дно всю финансовую систему. Недобросовестность рейтинговых агентств привела к последствиям, которые отразились отнюдь не только на владельцах этих «токсичных» активов.

По сути, каждая система сертификации поднимает вопрос о том, кто будет сторожить сторожей: перед кем подотчетны органы сертификации и кто, в свою очередь, выдает им сертификаты? Рейтинги ценных бумаг вводили финансовые рынки в заблуждение, потому что рейтинговые агентства стремились получить максимум прибыли и пренебрегали своими общественными обязанностями в плане надзора. Сложная проблема управления «решалась» путем передачи соответствующих полномочий частным коммерческим организациям, интересы которых не вполне совпадали с интересами общества.

Не менее серьезны и те проблемы, с которыми сталкивается сертификация в сфере трудовых или природоохранных стандартов, где в случае несостоятельности государства роль лидеров берут на себя всевозможные коалиции неправительственных организаций и частных корпораций. Все эти игроки имеют свою собственную повестку дня, вследствие чего рейтинги и сертификаты становятся неоднозначными. Например, движение «Справедливая торговля» отмечает своими ярлыками такие

товары, как кофе, какао или бананы, если они произведены без ущерба для окружающей среды и обеспечивают выжившим их фермерам некий минимальный доход. Как будто бы все от этого выигрывают. Потребители могут спокойно пить свой кофе, зная, что они внесли вклад в борьбу с бедностью и в охрану окружающей среды. Но знает и понимает ли потребитель, что в действительности означает ярлык «Справедливая торговля» на банке с кофе?

Мы имеем очень слабое представление о том, как в реальности работают такие организации, как «Справедливая торговля». Согласно одному из немногих научных исследований по данной теме, посвященному кофейным плантациям в Гватемале и Коста-Рике, производители кофе проявляют очень слабый интерес к получению сертификатов «Справедливой торговли». Это весьма удивительно в свете явных преимуществ, которые дают такие сертификаты — в первую очередь более высоких цен. На самом же деле похоже, что наценка, которую получают производители, невелика по сравнению с тем, что они могут получить, если будут выращивать специальные сорта. Нередко эта наценка не покрывает даже инвестиций, необходимых, чтобы пройти сертификацию. Более того, эти лишние деньги не всегда доходят до беднейших фермеров — безземельных коренных американцев<sup>40</sup>. Из других сообщений

40. Colleen E. H. Berndt, «Is Fair Trade in Coffee Production Fair and Useful? Evidence from Costa Rica and

следует, что производителям достается незначительная доля наценки, которую дают сертификаты «Справедливой торговли»<sup>41</sup>.

Возможно, в целом «Справедливая торговля» или такие программы сертификации, как *RugMark*, приносят определенную пользу, но нам следует скептически относиться к вероятным масштабам их влияния и к информативности их ярлыков. А то, что верно в отношении неправительственных организаций, еще более верно в отношении корпоративной социальной ответственности. В конце концов, корпорации работают ради прибыли. Они готовы вкладывать средства в социальные и природоохранные программы, если покупают этим расположение клиентов. Тем не менее не следует считать, что их мотивы совпадают с мотивами общества в целом, как не следует и преувеличивать их готовность к выполнению социальной повестки дня.

Самое принципиальное возражение против сертификации и других рыночных подходов сводится к тому, что они не принимают во внимание социального аспекта, связанного с установлением стандартов. Например, тради-

---

Guatemala and Implications for Policy», Mercatus Policy Series, Policy Comment No. 11, George Mason University, June 2007.

41. Andrew Chambers, «Not So Fair Trade», *The Guardian*, December 12, 2009. (<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cif-green/2009/dec/12/fair-trade-fairtrade-kitkat-farmers>).

ционный подход к угрозам для здоровья и безопасности предусматривает не сертификацию, а соблюдение стандартов. Если сертификация так хорошо работает, то почему бы нам не решать эти вопросы точно таким же способом, позволяя индивидам самим выбирать, на какой риск они готовы идти? Насколько я знаю, даже экономисты-либертарианцы не готовы утверждать, что лучший способ ответить на проблему опасных китайских игрушек — наклеивать на них ярлык, предупреждающий о неизвестном или высоком содержании свинца, после чего покупатели сами будут делать выбор, исходя из своих предпочтений и того, что для них важнее — низкая цена или угроза здоровью. Напротив, инстинкты подсказывают нам ужесточить контроль и принимать более строгие меры к соблюдению существующих стандартов. Даже американские производители игрушек призвали федеральное правительство установить для всех игрушек, продаваемых в США, обязательные стандарты тестов на их безопасность для здоровья<sup>42</sup>.

В подобных случаях мы отдаем предпочтение единообразным стандартам, установленным государством, по нескольким причинам. Во-первых, мы можем не верить в то, что потребители сумеют сделать правильный выбор

---

42. См.: «Toy Makers Seek Standards for U.S. Safety», New York Times, September 7, 2007 ([http://www.nytimes.com/2007/09/07/business/07toys.html?\\_r=2](http://www.nytimes.com/2007/09/07/business/07toys.html?_r=2)).

на основе имеющейся у них информации, или в их способность разобраться в этой информации. Во-вторых, мы можем считать, что социальные цели и нормы важны не меньше, чем индивидуальные предпочтения. Несмотря на то что некоторые из нас могут быть готовы продать себя в рабство, мы как общество едва ли допустим что-то подобное. Наконец, индивиды, действующие в личных интересах, могут создавать проблемы для всего общества, и соответственно, нам придется ограничивать их свободу выбора. Вспомните, в какие неприятности нас ввергли банки, вкладывавшие средства в «токсичные» активы, и как потогонки могут ухудшить условия найма для всех трудящихся в данной стране.

Эти соображения в той же мере применимы к социальным и экономическим проблемам, как и к вопросам здоровья и безопасности. Они приводят нас к выводу о том, что маркировка и сертификация будут играть лишь ограниченную роль при решении проблем глобальной экономики, связанных с управлением.

### *Пределы полномочий глобального правительства*

Мы не получим от глобального правительства серьезной помощи при решении только что рассмотренных задач. Источники этих проблем скрываются в глубоких различиях между отдельными обществами в смысле предпочтений, условий существования и возможностей. Тех-



нические средства здесь ничем не помогут, как не помогут и сети контролирующих органов, рыночные решения, корпоративная социальная ответственность или процесс транснационального торга. В лучшем случае вместе с этими новыми формами управления мы получим «облегченное» глобальное правительство. Они просто не в состоянии выдержать тяжесть гиперглобализованной мировой экономики. Мир слишком разнообразен для того, чтобы загонять его в рамки единого политического сообщества.

В случае игрушек, содержащих свинец, большинство людей согласится с тем, что очевидное и верное решение — требовать соблюдения отечественных стандартов. США должны установить свои стандарты здоровья и безопасности, а затем допускать импорт только тех игрушек, которые соответствуют этим стандартам. Если другие страны хотят придерживаться других стандартов или по практическим причинам неспособны соблюдать американские стандарты, то они получают право выбирать тот вариант, который их устраивает. Но им не стоит ожидать, что они смогут экспортировать свои товары на американский рынок, если те не будут отвечать американским стандартам. Такой подход позволяет отдельным странам устанавливать свои собственные нормы, даже если расплачиваться за это придется торговыми барьерами на границе.

Можем ли мы применить такой же принцип к финансовому контролю, трудовым стандар-

там или другим сферам конфликтов, порождаемых различиями между национальными стандартами? И можем, и должны.

## Идентичность и глобализация

Один из главных героев комикса Ника Хорнби «Голая Джульетта» (2009), некто Дункан, одержим малоизвестным американским рок-музыкантом Такером Кроу, ведущим жизнь затворника. Вся жизнь Дункана вращается вокруг Кроу: он читает о нем лекции, организует посвященные ему собрания и слеты и даже написал неопубликованную книгу об этом великом человеке. Первоначально рядом с Дунканом нет почти никого, с кем он мог бы разделить свою страсть. Ближайший фанат Такера Кроу живет в шестидесяти милях от него, и Дункан может встречаться с ним не чаще, чем один-два раза в год. Но затем появляется Интернет. Дункан заводит веб-сайт и налаживает контакты с сотнями не менее страстных поклонников Такера Кроу, разбросанных по всему миру. Как пишет Хорнби, «теперь ближайшие фанаты живут в лэптопе у Дункана», и он может постоянно общаться с ними<sup>43</sup>.

Новые информационные и коммуникационные технологии позволяют простым людям

---

43. Nick Hornby, *Juliet, Naked* (New York: Penguin, 2009); Ник Хорнби, *Голая Джульетта* (СПб.: Амфора, 2010).

вроде Дункана объединяться вокруг совместных интересов, и этот процесс, как надеются некоторые исследователи, включая Питера Сингера и Амарию Сена, приведет к тому, что мир уменьшится в размерах. Благодаря этим глобальным связям местные привязанности теряют свое значение, зато становятся все более заметными транснациональные нравственные и политические сообщества. Или нет?

Несмотря на то что история Дункана кажется нам знакомой — жизнь каждого из нас благодаря Интернету претерпела аналогичные изменения, — не все в ней до конца ясно. В самом ли деле глобальное взаимодействие ведет к разрушению нашей локальной и национальной идентичности? Реальные факты дают нам совершенно иную и очень неожиданную картину — о чем говорит хотя бы пример Нетвилля.

В середине 1990-х гг. при застройке одного из пригородов канадского города Торонто был проведен интересный эксперимент. Дома в этом жилом квартале, возведенные с нуля, были оснащены новейшей широкополосной телекоммуникационной инфраструктурой и множеством новых интернет-технологий. Жители Нетвилля (название вымышленное) получили доступ к высокоскоростному Интернету, видеотелефону, онлайн-радио, медицинским онлайн-услугам, дискуссионным форумам и прочим развлекательным и образовательным сервисам<sup>44</sup>.

44. Излагается по: Keith Hampton, «Netville: Community On and Offline in a Wired Suburb», in Stephen

Эти технологии превратили Нетвилль в идеальное место для воспитания глобальных граждан. Жители городка освободились от тирании расстояний. Они могли общаться с любым человеком в мире с такой же легкостью, как если бы он жил рядом с ними, заводить свои собственные глобальные связи и присоединяться к виртуальным сообществам в киберпространстве. Наблюдатели ожидали, что они во все большей степени станут определять свою идентичность и свои интересы не в локальных, а в глобальных терминах.

Однако реальность опровергла эти прогнозы. Проблемы, возникавшие у провайдера, оставляли некоторые дома без связи с сетью. Это позволило исследователям сравнить поведение семей, имеющих и не имеющих выход в сеть, и прийти к некоторым выводам о последствиях подключения к ней. Люди, подключенные к сети, отнюдь не утрачивали своих локальных социальных связей, а напротив, активно их укрепляли. По сравнению с жителями, не подключенными к сети, они узнавали большее число своих соседей, чаще разговаривали с ними, чаще ходили к ним в гости, делали больше местных телефонных звонков. Они с большей готовностью

---

Graham, ed., *The Cybercities Reader* (London: Routledge, 2004), pp. 256–62. Ссылка на это исследование почерпнута мной из работы: Nicholas A. Christakis and James H. Fowler, *Connected: The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives* (New York: Little, Brown, 2009).

участвовали в организации местных мероприятий и мобилизовали соседей на решение общих проблем. Компьютерная сеть помогала им в выполнении различных социальных функций — от устройства пикников до помощи соседским детям с домашним заданием. Жители Нетвилля, как выразился один из них, проявили «сплоченность, которую вы найдете не в каждой общине». Технологии, призванные обеспечить участие в глобальных процессах и сетях, вместо этого способствовали укреплению местных социальных связей.

При всей мощи информационных и коммуникационных технологий не стоит ожидать, что с их помощью мы обретем глобальное самосознание и создадим транснациональные политические сообщества. Расстояния никуда не исчезли. Наша идентичность и наши интересы по-прежнему определяются в основном нашими местными связями.

Ассоциация *World Values Survey* («Всемирное исследование ценностей») периодически проводит опросы среди случайным образом отобранных жителей разных стран мира на предмет выявления их настроений и привязанностей. Один из недавних опросов был посвящен определению относительной значимости локальной, национальной и глобальной идентичности для людей из 55 стран мира. Во всех регионах мира были получены аналогичные результаты, оказавшиеся весьма поучительными. Выяснилось, что привязанность к национальному государству намного важнее всех прочих

видов идентичности. Люди в первую очередь вспоминают о том, что они — граждане своей страны, затем — что они члены своей местной общины, и лишь в последнюю очередь называют себя «гражданами Земли». Люди в большей степени идентифицировали себя со всем человечеством, чем со своей нацией, только в двух странах — охваченной насилием Колумбии и крошечной Андорре<sup>45</sup>.

Эти исследования выявляют существование важного водораздела между элитами и остальным обществом. Как правило, сильнее всего глобальными гражданами ощущают себя богатые и наиболее образованные индивиды. И напротив, чувство привязанности к национальному государству в большинстве случаев сильнее всего развито у представителей низших социальных слоев (и соответственно, им же наименее свойственна глобальная идентичность). Вероятно, этот раскол никого не удивит. Квалифицированные лица свободных профессий и инвесторы способны воспользоваться глобальными возможностями всюду, где могут их встретить. Национальное государство и его действия значат для этих людей намного меньше, чем для менее мобильных трудящихся и лиц с низкой квалификацией, вынужденных искать себе занятие поблизости от места

---

45. Приведенные здесь данные взяты из банка данных *World Values Survey*: <http://www.worldvaluessurvey.org/services/index.html>.

проживания. Этот разрыв в возможностях демонстрирует наличие некоей обратной стороны у призывов к созданию глобального правительства. Построение транснациональных политических сообществ — это проект глобализованных элит, в первую очередь отвечающий их потребностям.

Если не глобальное правительство,  
то что?

Новые формы глобального управления весьма интересны и заслуживают дальнейшего развития, однако в конечном счете они упираются в некие принципиальные пределы: так, политические идентичности и привязанности по-прежнему вращаются вокруг национальных государств; политические сообщества имеют местную, а не глобальную природу; подлинно глобальные нормы возникли лишь в очень небольшом числе областей; наконец, между странами мира сохраняются существенные различия в отношении желательного институционального устройства. Эти новые транснациональные механизмы способны смягчить остроту некоторых проблем, но они не в состоянии заменить настоящее правительство. Их недостаточно для того, чтобы стать основой для обширной экономической глобализации.

Мы должны признать реальность разделенного мира и сделать непростой выбор. Необходимо четко определить, где проходит граница

между правами и обязанностями разных стран. Мы не можем придумать для национальных государств несуществующую роль и действовать, думая, будто на наших глазах происходит рождение глобального политического сообщества. Следует признать наличие препятствий к глобализации, связанных с отсутствием единства в мире, и смириться с ними. *Желательная глубина глобализации определяется масштабами реального глобального регулирования.* Гиперглобализация неосуществима, и не стоит делать вид, что это не так.

В конечном счете учет существующих реалий позволит нам прийти к более здравому, более устойчивому мировому порядку.

## ГЛАВА 11

### Капитализм 3.0

**КАПИТАЛИЗМ** остается непревзойденной системой с точки зрения высвобождения коллективной экономической энергии человеческого общества. Именно благодаря этому обстоятельству все процветающие страны являются капиталистическими в широком смысле слова: они организованы по принципу частной собственности и позволяют рынкам играть важную роль в распределении ресурсов и определении размеров экономического вознаграждения. Глобализация представляет собой капитализм, распространившийся на весь мир. Вообще, капитализм настолько переплелся с глобализацией, что невозможно обсуждать их будущее, отрывая эти явления друг от друга.

#### К капитализму 3.0

Ключ к долговечности капитализма скрывается в его почти неограниченной пластичности. По мере того как в течение столетий развивались наши представления об институтах, необ-

ходимых в качестве опоры для рынка и экономической активности, развивался и капитализм. Благодаря своей способности перестраиваться капитализм способен преодолеть свои периодические кризисы и пережить всех своих критиков начиная с Карла Маркса. Изучая капитализм сквозь призму глобальной экономики, мы имели возможность проследить на страницах нашей книги за тем, как происходила эта трансформация.

Идеальное рыночное общество, описанное Адамом Смитом, не требовало от государства почти ничего, кроме исполнения функций «ночного сторожа». Все, что должны были делать власти, чтобы обеспечить разделение труда — следить за соблюдением прав собственности, охранять мир и собирать небольшие налоги, необходимые для предоставления немногочисленных общественных благ, включая национальную оборону. В начале XX века, на первой волне глобализации, развитие капитализма определялось узкими представлениями об общественных институтах, на которые он опирался. На практике полномочия государства нередко выходили за рамки этой концепции (можно сослаться на созданную Бисмарком в 1889 г. в Германии пенсионную систему). Однако власти по-прежнему брали на себя лишь очень ограниченные экономические обязанности. Будем называть эту систему «капитализм 1.0».

По мере демократизации общества и мобилизации профсоюзов и прочих групп на борь-



бу с предполагаемыми пороками капитализма постепенно набирали силу новые, более широкие представления о государстве и его задачах. В США под влиянием Прогрессивного движения разворачивалась антимонопольная политика, покончившая с крупными монополиями. После Великой депрессии широкое распространение получила активная монетарная и фискальная политика. Непрерывно расширялась роль государства, связанная с социальным обеспечением. В современных индустриальных странах быстро возрастала доля общественных расходов в национальном доходе, в конце XIX в. в среднем не превышавшая 10%, а накануне Второй мировой войны составлявшая уже более 20%. После Второй мировой войны эти страны создали сложную систему социального обеспечения, вследствие чего на долю общественного сектора здесь в среднем приходилось уже более 40% национального дохода.

Эта модель «смешанной экономики» представляла собой коронное достижение XX века. В отношениях между государством и рынком установился новый баланс, в развитых экономиках ставший основой для беспрецедентного периода социальной сплоченности, стабильности и процветания, продолжавшегося до середины 1970-х гг. Можно говорить об этой эпохе как о «капитализме 2.0».

Капитализм 2.0 сопровождался ограниченной глобализацией, воплотившейся в Бреттон-Вудском компромиссе. Эта послевоенная модель требовала обуздания международной

экономики, потому что она обслуживала потребности для национальных государств и действовала на их же уровне. Режим Бреттон-Вудских соглашений и ГАТТ предусматривал «мелкую» форму международной экономической интеграции с контролем над движением капитала, частичной либерализацией торговли и множеством исключений для социально значимых секторов (сельское хозяйство, текстильная промышленность, сфера услуг), а также для развивающихся стран. Это давало отдельным нациям возможность строить свои собственные местные версии капитализма 2.0 при одновременном соблюдении нескольких простых международных правил.

Бреттон-Вудская модель в 1970–1980-е гг. начала давать сбои, а к настоящему времени, судя по всему, необратимо разрушилась под двойным напором финансовой глобализации и глубокой торговой интеграции. Те проекты, которые гиперглобализаторы предлагали взамен капитализма 2.0, страдали от недостатков, причиной которых были два заблуждения. Первое из них представляло собой уверенность в том, что мы можем добиваться стремительной и глубокой интеграции в мировой экономике, не заботясь о запаздывающем развитии институциональной основы. Вторым заблуждением была идея о том, что гиперглобализация никак не скажется на отечественном институциональном устройстве, а в крайнем случае ее влияние будет только положительным. Насколько велики эти заблуждения, выяснилось только после фи-

нансового краха 2008 г., ставшего кульминацией кризиса в финансовой сфере и кризиса легитимности, порожденных глобализацией.

Мы должны создать новую модель капитализма для нового столетия, в котором будут действовать намного более мощные силы экономической глобализации. Подобно тому как скромный капитализм Адама Смита (капитализм 1.0) преобразовался в кейнсианскую смешанную экономику (капитализм 2.0), необходимо осуществить переход от национальной версии смешанной экономики к ее глобальному варианту. Следует добиться более оптимального баланса между рынками и институтами, поддерживающими их *на глобальном уровне*.

Заманчиво думать, что это решение — «капитализм 3.0» — будет представлять собой простое развитие логики капитализма 2.0: «глобальная экономика требует глобального правительства». Но как мы видели в предыдущей главе, глобальное правительство будет неприемлемо для подавляющего большинства стран, по крайней мере, в обозримом будущем. Этот вариант непрактичен и даже нежелателен. Нам нужна какая-то другая система, которая сохраняла бы серьезные выгоды умеренной глобализации и в то же время недвусмысленно признавала ценность национального разнообразия и ключевую роль национального государства. Фактически нам нужен модернизированный Бреттон-Вудский компромисс для XXI века.

Эта модернизация должна учитывать текущие реалии, включая в том числе то, что

в современном мире фактически отсутствуют ограничения на торговлю, джинн финансовой глобализации вырвался из бутылки, США утратили роль доминирующей экономической сверхдержавы, а крупные зарождающиеся рынки (в первую очередь Китай) уже нельзя игнорировать, как нельзя и допускать, чтобы они пользовались преимуществами существующей системы, но ничего не давали взамен. Мы не можем вернуться к мифической «золотой эре» с высокими торговыми барьерами, обширными мерами контроля за капиталом и слабым ГАТТ — да к этому и незачем стремиться. Все, что нам остается — признать, что стремление к гиперглобализации не принесло нам ничего хорошего, и соответственно изменить свои приоритеты. Что это означает на практике, объясняется в этой и следующей главах.

## Принципы новой глобализации

Предположим, что ведущие политики мира снова соберутся в отеле «Маунт-Вашингтон» в нью-гэмпширском городке Бреттон-Вудс, чтобы разработать основы нового глобального экономического строя. Естественно, в центре их внимания будут находиться новые злободневные проблемы: глобальное экономическое возрождение, угроза ползучего протекционизма, задачи финансового регулирования, глобальный макроэкономический дисбаланс и т. д. Од-

нако для того, чтобы дать ответ на эти животрепещущие вопросы, необходимо подняться над ними, чтобы задуматься о разумности общего устройства глобальной экономики. Можно ли назвать какие-то из ключевых принципов управления глобальной экономикой, которые не вызовут у них возражений?

В этой главе разбираются семь разумных принципов. В своей совокупности они представляют собой основу, которая в будущем окажется полезна для мировой экономики. Мы обсудим здесь вопросы общего характера, а в следующей главе обратимся к конкретным последствиям некоторых важнейших проблем, стоящих перед мировой экономикой.

*1. Необходима глубокая интеграция рынков в систему управления.*

Идея о том, что рынки способны регулировать себя сами, получила смертельный удар во время последнего финансового кризиса и должна быть отвергнута раз и навсегда. Как показывает опыт финансовой глобализации, «магия рынков» — это опасная песнь сирены, которая заставляет политиков забывать о фундаментальном принципе капитализма 2.0: рынки и государство — это две стороны одной монеты.

Рынки должны опираться на другие социальные институты. Рынкам требуются суды и юридические системы, обеспечивающие соблюдение прав собственности, а также регуляторы, пресекающие злоупотребления и приходящие на помощь в случае рыночных сбоев.

Рынки нуждаются в стабилизаторах, роль которых выполняют кредиторы последней инстанции и контрциклическая фискальная политика. Им необходима политическая опора, обеспечить которую помогают системы социального обеспечения и перераспределительное налогообложение. Иными словами, рынки неспособны сами себя создавать, регулировать, стабилизировать и поддерживать. История капитализма представляет собой процесс многократного усвоения и повторения этого урока.

То, что верно для отечественных рынков, сохраняет силу и для глобальных рынков. Благодаря болезненному опыту межвоенного режима и проницательности Кейнса Бреттон-Вудский режим сводился к поиску тонкого баланса, при котором глобализация не стала бы непосильной обузой для глобальной власти, являющейся ее фундаментом. Мы должны вновь взять этот подход на вооружение, если хотим защитить глобализацию от ее неумеренных энтузиастов.

*2. Демократическая власть и политические сообщества организуются главным образом в рамках национальных государств, и эта ситуация, скорее всего, сохранится в ближайшем будущем.*

Национальное государство живо, и даже если не все идет у него гладко, мы не можем предложить ничего лучше. Попытки создать глобальное правительство бессмысленны: во-первых, национальные государства вряд ли уступят серьезные полномочия транснациональным ин-

ститутам, а во-вторых, установление единых правил не пойдет на пользу обществам с различными потребностями и предпочтениями. Единственным возможным исключением из этой банальной истины, вдобавок подтверждающим ее, является Европейский союз.

Нежелание замечать проблемы, с которыми неизбежно будет сталкиваться глобальное правительство, является одним из источников современных слабых мест глобализации. Мы растрачиваем потенциал международного сотрудничества на чрезмерно амбициозные цели, в конечном счете получая слабые результаты, едва превышающие наименьший общий знаменатель для крупнейших стран мира. Например, именно этим почти наверняка закончатся текущие усилия по выработке единых глобальных финансовых правил. В тех случаях, когда международное сотрудничество приводит к «успеху», его итогом нередко становятся правила, отражающие предпочтения более влиятельных государств и слабо соответствующие потребностям других стран. В качестве примера подобных злоупотреблений можно назвать правила ВТО в отношении субсидий, интеллектуальной собственности и инвестиционных мероприятий.

Стремление к созданию глобального правительства внушает национальным политикам ложное чувство уверенности в силе и прочности глобальных соглашений. Те банковские контролеры, которые более реалистично оценивают влияние Базельских правил на доста-

точность капитала или на качество работы американских рейтинговых агентств, уделили бы больше внимания тем угрозам, которые вызваны действиями отечественных финансовых институтов.

Полагаясь на глобальное правительство, мы также перестаем уделять должное внимание праву национальных государств на создание и сохранение отечественных стандартов и норм, а также тому пространству, в рамках которого они могут пользоваться этим правом. Опасения по поводу того, что это пространство сузилось до минимума, являются главной причиной, порождающей массовую озабоченность «гонкой уступок» в таких сферах, как трудовые стандарты, корпоративное налогообложение и т. д.

В конечном счете пытаюсь построить систему глобального управления, мы остаемся без какого-либо реального управления вообще. Единственный шанс на укрепление инфраструктуры глобальной экономики заключается в повышении способности демократических властей обеспечить эту основу. Мы можем сделать глобализацию более эффективной и более легитимной, если будем расширять, а не сужать роль отечественных демократических процедур. Если в конечном счете это также означает отказ от идеализированной, «абсолютной» глобализации, то значит, так тому и быть. Умеренно глобализованный мир станет куда более приятным местом для жизни, чем мир, втянутый в донкихотскую погоню за гиперглобализацией.

### 3. *К процветанию ведет много путей.*

После того как мы признаем, что ключевая институциональная инфраструктура глобальной экономики должна выстраиваться на национальном уровне, у стран мира появится возможность развивать те институты, которые больше всего им подходят. Даже в современных мнимо однородных индустриальных обществах существуют самые разные институциональные системы.

И США, и Европа, и Япония относятся к преуспевающим обществам, и с течением времени они стали примерно одинаково богатыми. Тем не менее они существенно различаются правилами, которым подчиняются рынки труда, корпоративное управление, антимонопольная сфера, социальное обеспечение и даже банковское дело и финансы. Эти различия позволяли журналистам и ученым мужам раз за разом объявлять одну из этих «моделей» примером великого успеха, указывающим верный путь. В 1970-е гг. всеобщим любимцем была Скандинавия; в 1980-е гг. объектом для подражания была объявлена Япония; бесспорной звездой 1990-х стали США. Подобные поветрия не должны ослеплять нас и заставлять забыть о том, что ни одна из этих моделей не может считаться чистым победителем в состязании разных «видов капитализма». Сама идея о наличии «победителя» сомнительна в мире, где разные страны имеют несколько различающиеся предпочтения — где европейцы, например, выбра-

ли бы чуть большую уверенность в завтрашнем дне и чуть меньший уровень неравенства по сравнению с тем, к чему привыкли американцы, даже если для этого придется платить более высокие налоги<sup>1</sup>.

Это обилие моделей влечет за собой более глубокое следствие. Нынешние институциональные соглашения при всем их многообразии составляют лишь поднабор всего диапазона потенциальных институциональных возможностей. Сомнительно, чтобы современные общества сумели исчерпать все полезные институциональные варианты, на которые может опереться здоровая и энергичная экономика<sup>2</sup>. Мы должны сохранять здоровый скептицизм в отношении идеи того, что конкретный тип институтов — например, тот или иной режим корпоративного управления, система социального обеспечения или трудовое законодательство — является единственным, способным работать в хорошо функционирующей рыночной экономике. Самые успешные общества будущего не станут лишать себя пространства для экс-

- 
1. Подробный статистический анализ различий между отношением европейцев и американцев к неравенству см. в: Alberto Alesina, Rafael Di Tella, and Robert MacCulloch, «Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?» *Journal of Public Economics*, vol. 88, nos. 9–10 (August 2004), pp. 2009–42.
  2. Этот аргумент развивается в: Roberto Mangabeira Unger, *Democracy Realized: The Progressive Alternative* (London and New York: Verso, 1998).



периментов и допустят дальнейшую эволюцию институтов во времени. Глобальная экономика, признающая необходимость и ценность институционального разнообразия, будет не тормозить, а поощрять подобные эксперименты и эволюцию.

*4. Страны мира имеют право защищать свои социальные договоренности, правила и институты.*

Вышеизложенные принципы могут показаться непротиворечивыми и невинными. Тем не менее из них вытекают серьезные следствия, вступающие в конфликт с истинами, имеющими хождение среди борцов за глобализацию. Одно из этих следствий состоит в том, что мы должны признать право отдельных стран на охрану своего институционального выбора. Признание институционального многообразия будет бессмысленным в том случае, если страны не смогут «защищать» свои институты — если в их распоряжении не окажется инструментов, позволяющих формировать и сохранять их собственные институты. Констатация принципов, несомненно, позволяет выявить эти связи во всей их очевидности.

Торговля — это средство достижения цели, а не самоцель. Сторонники глобализации не устанут читать остальному миру лекции о том, каким образом страны должны поменять свою политику и институты с тем, чтобы расширить объемы своей международной торговли и стать более привлекательными для иностранных ин-

весторов. Авторы этих заявлений путают цели со средствами. Глобализация должна быть средством для достижения тех целей, к которым стремится общество: процветания, стабильности, свободы и высокого качества жизни. Ничто так не распаляет критиков ВТО, как подозрение в том, что когда доходит до дела, ВТО позволяет торговле попираť экологию, права человека или процесс демократического принятия решений. Ничто так не распаляет критиков международной финансовой системы, как заявление о том, что интересы глобальных банкиров и финансистов важнее интересов простых трудящихся и налогоплательщиков.

Противники глобализации утверждают, что она является причиной «гонки уступок»: страны наперегонки снижают ставки корпоративного налогообложения, стандарты финансового регулирования и защиты окружающей среды, труда и прав потребителей. Сторонники глобализации в ответ указывают, что у нас нет особых оснований говорить о снижении национальных стандартов.

Чтобы выйти из тупика, мы должны признать, что страны имеют право на сохранение национальных стандартов в этих сферах и могут сделать это, повышая таможенные барьеры в тех случаях, когда торговля явно угрожает отечественным практикам, пользующимся широкой народной поддержкой. Если сторонники глобализации правы, то призывы к протекционизму утихнут сами собой из-за отсутствия оснований и поддержки. Если они ошибают-

ся, то мы получим предохранительный клапан, гарантирующий, что обеим этим конкурирующим ценностям — выгодам открытой экономики и пользе от сохранения отечественных правил — будет уделяться должное внимание в ходе отечественных политических дебатов.

Этот принцип позволяет не допустить проявлений экстремизма и с той, и с другой стороны. Он не даст сторонникам гиперглобализации взять верх в тех случаях, когда международная торговля и финансы исподволь оказывают пагубное влияние на общепризнанные местные стандарты. С другой стороны, он не позволит протекционистам наживаться за счет общества тогда, когда их методы не приносят ему сколько-нибудь заметной пользы. В менее очевидных обстоятельствах, требующих найти компромисс между этими ценностями, данный принцип побуждает общество к внутреннему торгу и дискуссиям — оптимальному способу решения сложных политических вопросов.

Несложно представить, какие вопросы будут подниматься в ходе отечественных политических дискуссий. Насколько велик социальный и экономический ущерб, который способна причинить данная сфера торговли? В какой степени рассматриваемые практики, правила и стандарты пользуются внутренней поддержкой? Не окажутся ли под ударом особенно обделенные члены общества? Насколько значительным будет размер экономической компенсации, если она вообще ожидается? Су-

ществуют ли альтернативные способы достижения желательных социальных и экономических целей, не требующие ограничений в сфере международной торговли и финансов? Что говорят обо всем этом соответствующие экономические и научные данные?

Если политический процесс является прозрачным и инклюзивным, подобные вопросы будут естественным образом порождаться в ходе конкуренции между группами — как заинтересованными в свободной торговле, так и выступающими за ее ограничение. Вообще говоря, не существует абсолютно надежных механизмов, позволяющих определить, пользуются ли рассматриваемые правила «широкой народной поддержкой» и подвергаются ли они «явной угрозе» со стороны торговли. Демократическая политика — вещь запутанная и не всегда дающая «верные» результаты. Но в тех случаях, когда речь идет о компромиссе между различными ценностями и интересами, нам больше не на что положиться.

Вывод этих вопросов из сферы демократического обсуждения с тем, чтобы передать их на рассмотрение технократам или международным органам — менее удачное решение. Оно не гарантирует ни легитимности, ни экономической выгоды. Международные соглашения способны внести важный вклад, однако их задача — укреплять цельность отечественного демократического процесса, а не подменять его. К этому моменту мы вернемся в следующей главе.

*5. Страны не имеют права навязывать свои институты другим.*

Следует проводить четкую грань между использованием ограничений на трансграничную торговлю или движение капитала для защиты отечественных ценностей и норм и тем, чтобы с помощью таких ограничений навязывать эти ценности и нормы другим странам. Правила глобализации не должны вынуждать европейцев и американцев к потреблению товаров, произведенных способами, которые большинство граждан этих стран считает неприемлемыми. Также нельзя, исходя из этих правил, запрещать странам вводить какие-либо ограничения на финансовые трансакции, подрывающие отечественные нормы. Эти правила не должны позволять США или Европейскому союзу прибегать к торговым санкциям или другим видам давления на другие страны, чтобы те пересмотрели свою политику в сфере трудовых отношений, охраны окружающей среды или финансов. Нации имеют право на различия, но не на то, чтобы насаждать единообразие.

На практике применение первого права порой ведет к тем же самым последствиям, что и применение второго. Предположим, что США решают запретить импорт индийских товаров, сделанных с использованием детского труда, чтобы предотвратить нечестную конкуренцию, ставящую товары отечественного производства в неравноправное положение. Будет ли это

чем-то отличаться от торговых санкций, направленных на изменение индийских трудовых практик в сторону их большего соответствия американским? И да, и нет. В обоих случаях индийский экспорт сталкивается с ограничениями, и для того, чтобы получить неограниченный доступ к американским рынкам, Индия будет вынуждена сокращать разрыв между своими и американскими стандартами. Однако здесь важны намерения. Мы вправе защищать свои собственные институты, но отнюдь не вправе требовать от других изменения их институтов. Если в моем клубе действует дресс-код, требующий от мужчин носить галстуки, то с моей стороны вполне разумно ожидать, что вы подчинитесь этому правилу, когда я приглашу вас пообедать — какое бы отвращение ни вызывали у вас галстуки. Но это не дает мне права диктовать вам, как вы должны одеваться в других случаях.

*6. Цель международных экономических соглашений — устанавливать правила контроля за взаимодействием между национальными институтами.*

Из требования о передаче национальным государствам важнейших функций управления мировой экономикой совсем не вытекает, что мы должны отказаться от международных правил. В конце концов, Бреттон-Вудский режим работал по четким правилам, при всей ограниченности их масштабов и глубины. Полная децентрализация никому не пойдет на поль-

зу; решения одной страны могут повлиять на благосостояние других стран. Открытая глобальная экономика — возможно, не настолько свободная от трансакционных издержек, как хотелось бы сторонникам гиперглобализации, но тем не менее открытая — остается весьма желательной целью. Мы должны стремиться не к ослаблению глобализации, а к ее переводу на более здоровую основу.

Ключевая роль национальных государств означает, что формулировать правила следует с прицелом на институциональное разнообразие. Можно сказать, что нам нужны такие правила движения, которые помогут автомобилям разной формы и размера, движущимся с разной скоростью, разъезжаться друг с другом, а не такие, которые требовали бы, чтобы все автомобили были одинаковыми или ездили с одной и той же скоростью. Наша цель должна заключаться в достижении максимального уровня глобализации при одновременном сохранении пространства, на котором могли бы существовать самые разные национальные институциональные договоренности. Вместо того чтобы спрашивать: «Какой мультилатеральный режим обеспечит максимальные объемы мировых потоков товаров и капитала?», мы должны задаться вопросом: «Какой мультилатеральный режим в наибольшей степени благоприятствует стремлению стран мира к их собственным ценностям и целям развития и способствует их процветанию, не разрушая существующих у них социальных договоренностей?» Такая поста-

новка вопроса приведет к серьезному повороту в умонастроениях участников торга на международной арене.

В рамках этого поворота можно представить себе намного более заметную роль, которую в системе международных экономических норм будут играть избавительные оговорки. Любое ужесточение международной дисциплины должно предусматривать недвусмысленную возможность выхода из системы. Такой подход будет способствовать легитимизации правил и позволит демократиям подтверждать свои приоритеты в том случае, если они вступят в противоречие с обязательствами перед глобальными рынками или международными экономическими институтами. Избавительные оговорки следует рассматривать не как «подрыв» или нарушение правил, а как неотъемлемый компонент устойчивых международных экономических договоренностей.

Чтобы избежать злоупотреблений, можно сделать так, чтобы избавительные оговорки возникали в ходе многостороннего переговорного процесса и включали конкретные процедурные ограничения. Это позволит отличить использование избавительных оговорок от чистого протекционизма; странам будет позволено отказываться от соблюдения международных правил только после выполнения соответствующих процедурных требований, оговоренных заранее и прописанных в тех же самых правилах. В то время как подобные из-

бавительные оговорки сопряжены с известным риском, в их отсутствие открытая международная экономика никогда не станет совместимой с демократией. По сути, содержащиеся в них процедурные ограничения — требования прозрачности, подотчетности, принятия решений на основе фактов — повышают качество демократического торга.

*7. Недемократические страны не могут претендовать на те же права и привилегии в рамках международного экономического строя, что и демократии.*

В основе той международной экономической архитектуры, о которой до сих пор шел разговор, лежит постулат о первенстве демократического принятия решений. Он вынуждает нас признать ключевую роль национальных государств с учетом того факта, что демократическая политика в большинстве случаев не выходит за пределы их границ. Кроме того, он требует смириться с существованием национальных различий в стандартах и правилах (а следовательно, с возможностью отхода от гиперглобализации), поскольку подразумевает, что эти различия представляют собой порождение коллективного выбора, выраженного демократическим образом. Наконец, этот принцип легитимизирует международные правила, ограничивающие отечественные политические действия, если эти правила приняты с одобрения репрезентативных правительств и содержат избавительные оговорки, допускающие и укреп-

ляющие отечественный процесс демократического торга.

Однако в случае недемократических национальных государств все эти построения рушатся. Мы уже не можем исходить из допущения о том, что институциональное устройство страны отражает предпочтения ее граждан. Также невозможно рассчитывать и на то, что по сути своей авторитарные режимы способны трансформироваться в функциональные демократии под влиянием последовательно применяемых международных правил. Таким образом, недемократические режимы будут играть по другим правилам.

Рассмотрим, например, вопрос о трудовых и природоохранных стандартах. Бедные страны утверждают, что они не могут себе позволить устанавливать в этих сферах такие же жесткие стандарты, какие действуют в развитых странах. В самом деле, более строгие требования в отношении вредных выбросов или законы, запрещающие детский труд, могут выйти стране боком, если их следствием станет сокращение рабочих мест и рост бедности. Такая демократическая страна, как Индия, вполне законно может утверждать, что ее практики соответствуют потребностям ее населения. Разумеется, индийская демократия, как и всякая демократия, не идеальна, но гражданские права, свободные выборы органов власти и защита прав меньшинств ограждают эту страну от обвинений в систематической эксплуатации населения или его исключении из политиче-



ского процесса<sup>3</sup>. Кроме того, они позволяют не придавать большого значения разговорам о неоправданно низких индийских стандартах в сфере труда, охраны окружающей среды и т. д. Такие недемократические страны, как Китай, не в состоянии пройти этот тест. Эти страны не могут с такой же легкостью отмахнуться от

- 
3. Вопросу о сравнительных экономических достижениях демократических и недемократических государств посвящена обширная литература. Из нее следует, что экономики с демократической системой правления опережают авторитарные режимы по целому ряду параметров: они легче переносят внешние потрясения, более стабильны и предсказуемы, а также обеспечивают более высокие социальные показатели и более оптимальное распределение дохода. Результаты, связанные с долгосрочными показателями роста, менее однозначны, однако факты, полученные в последние годы, говорят о том, что и в этой сфере побеждает демократия. См.: José Tavares and Romain Wacziarg, «How Democracy Affects Growth», *European Economic Review*, vol. 45, no. 8 (August 2001), pp. 1341–1379; Dani Rodrik, «Participatory Politics, Social Cooperation, and Economic Stability», *American Economic Review*, Papers and Proceedings (May 2000); Dani Rodrik, «Democracies Pay Higher Wages», *Quarterly Journal of Economics* (August 1999); Dani Rodrik and Romain Wacziarg, «Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes?» *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol. 95, no. 2 (May 2005), pp. 50–55; и Elias Papaioannou and Gregorios Siourounis, «Democratization and Growth», *Economic Journal*, vol. 118, no. 10 (2008), pp. 1520–51.

обвинений, что права трудящихся и экология попираются здесь ради обогащения немногих избранных. Соответственно, экспорт из недемократических стран заслуживает более тщательного международного контроля, особенно в тех случаях, когда он влечет за собой серьезные издержки (например, связанные с распределением дохода) в других странах.

Это не значит, что мы должны отгораживаться высокими торговыми и прочими барьерами от всех недемократических стран без разбора. Разумеется, не все законы в этих странах имеют неблагоприятные последствия для их экономики. Китай при всей своей авторитарности демонстрирует высочайшие темпы экономического роста. А поскольку страны торгуют для того, чтобы повысить свое собственное благосостояние, открытый протекционизм в любом случае не будет отвечать интересам стран-импортеров. Тем не менее в некоторых случаях применение более жестких правил к авторитарным режимам является вполне оправданным.

Например, введение ограничений на торговлю с недемократической страной встретит меньше препятствий в тех случаях, когда эта торговля создает проблемы для страны-импортера. При наличии положения о том, что в случае обращения к избавительной оговорке страна-экспортер имеет право на компенсацию, ей может быть отказано в этом праве, если она является недемократической. Кроме того, в тех случаях, когда авторитарный режим требу-

ет сделать для него исключение из правил, он должен будет предъявить доказательства того, что данная мера действительно направлена на достижение целей развития, борьбу с социальными проблемами или решение иных важных задач.

Принцип дискриминации недемократических наций уже используется в рамках текущего торгового режима. В соответствии с Законом о росте и возможностях Африки беспопытный доступ к рынкам США получают лишь те африканские страны-экспортеры, которые являются демократиями. Когда правительство той или иной африканской страны начинает притеснять политическую оппозицию или прибегает к явным подтасовкам на выборах, оно вычеркивается из списка стран, имеющих право на торговые преференции<sup>4</sup>.

Попытки обобщения этого принципа, несомненно, вызовут противодействие. Против них наверняка выступят и торговые фундаменталисты, и, разумеется, сами авторитарные режимы. Тем не менее такая мера представляется весьма разумной, особенно в контексте всех рассматриваемых здесь принципов. В конце концов, демократия является глобальной нормой.

---

4. В декабре 2009 г. из этого списка были исключены три страны — Гвинея, Нигер и Мадагаскар, продемонстрировавшие нулевые результаты в плане движения к демократическим практикам. С другой стороны, в него вернулась Мавритания, сумевшая провести у себя демократические выборы.

Она должна стать одним из краеугольных камней международного торгового режима и брать верх над принципом недискриминации, когда это будет необходимо.

### Как быть с «глобальными общественными благами»?

В ответ на обрисованные здесь принципы можно выдвинуть ряд возражений. Большинство из них будет рассмотрено в следующей главе, но одно из главных возражений необходимо разобрать прямо сейчас, так как его причиной служит одно принципиальное заблуждение. Иногда утверждается, что соблюдение правил глобализованной экономики нельзя доверять отдельным национальным государствам. Согласно этому возражению, подобная система приведет к резкому сужению международного сотрудничества, и поскольку каждая страна будет преследовать свои собственные узкие интересы, мировая экономика скатится в болото протекционизма. В итоге все окажутся в проигрыше.

Эта логика опирается на ложную аналогию между глобальной экономикой и глобальным общественным благом. Чтобы понять, как работает (или, вернее, почему не работает) эта аналогия, рассмотрим вопрос глобальных климатических изменений, самым непосредственным образом связанный с проблемой глобальных общественных благ. Все новые и новые

факты говорят о том, что причиной глобального потепления является накопление в атмосфере парниковых газов — в первую очередь углекислого газа и метана. Вследствие того, что газы не признают границ, эта проблема превращается из национальной в глобальную, вызывая к глобальному сотрудничеству. Земной шар имеет единую климатическую систему, и потому неважно, где именно происходят выбросы углекислого газа. С точки зрения глобального потепления важно лишь накопление этого и других газов в атмосфере, независимо от их происхождения. Если мы хотим избежать экологической катастрофы, то нам всем необходимо объединить усилия. Можно сказать, что все экономики мира аналогичным образом связаны друг с другом, и это будет в значительной степени верно. Открытая и здоровая мировая экономика является «общественным благом», приносящим пользу всем людям, точно так же, как и атмосфера с низким уровнем содержания парниковых газов.

Но на этом параллель заканчивается. В случае глобального потепления ограничения на выбросы углекислого газа, введенные отдельной страной, не принесут ей никакой или почти никакой пользы. Вследствие того, что глобальная климатическая система едина, мои личные действия в лучшем случае окажут на нее лишь незначительное влияние. Абстрагируясь от соображений космополитического характера, можно сказать, что оптимальная стратегия для каждой страны будет заключаться в том, чтобы

не вводить никаких ограничений на выбросы и получать все выгоды от введения ограничений в других странах. Для борьбы с изменениями климата необходимо, чтобы все нации поднялись над своими местническими интересами и приступили к разработке совместной стратегии. В отсутствие международного сотрудничества и координации мы лишимся важного глобального общественного блага.

Напротив, экономическое положение отдельных стран зависит главным образом от того, что происходит у них дома, а не за границей. Открытая экономическая политика желательна вследствие того, что она отвечает интересам страны — а не потому, что идет на пользу другим странам. Вспомним, что говорил Генри Мартин о свободной торговле: покупка дешевой хлопчатобумажной ткани в Индии аналогична техническому прогрессу в отечественной промышленности. Как мы не раз видели в этой книге, у стран, отказывающихся от свободной торговли, зачастую имеются к тому законные основания. Барьеры, препятствующие международной торговле и перемещению финансов, порой способствуют социальной сплоченности, позволяют избежать кризисов или подхлестывают экономический рост. В подобных случаях остальной мир обычно от этого выигрывает. В тех случаях, когда торговые барьеры служат лишь для того, чтобы перераспределить доход в пользу тех или иных группировок за счет сокращения общего экономического пирога, основная доля этих издержек ложится на

отечественные, а не на зарубежные группы<sup>5</sup>. В рамках глобальной экономики «хорошая» политика выбирается потому, что она выгодна. Открытость опирается на эгоизм, а не на глобальный дух. Борьба за открытую торговлю ведется и выигрывается на отечественной политической арене.

Эту картину осложняет лишь несколько штрихов. Во-первых, крупные экономики иногда бывают способны манипулировать ценами на свой импорт и экспорт таким образом, что основная часть торговой прибыли достается им самим — например, вспомним о влиянии ОПЕК на торговлю нефтью. Такая политика, безусловно, причиняет ущерб другим странам и должна быть наказуема. Однако в наше время подобная мотивация является скорее исключением, чем правилом. Внешняя экономическая политика диктуется главным образом внутренними соображениями, как это и должно быть. Во-вторых, на других странах может неблагоприятно сказаться наличие значительного внешнего дисбаланса у данной страны — торгового дефицита или же профицита. В подобных случаях также требуются меры международного контроля. Мы рассмотрим этот вопрос, когда в следующей главе речь пойдет о торговом профиците Китая.

---

5. В качестве примера можно сослаться на аграрный протекционизм в развитых странах. За издержки этого протекционизма расплачиваются главным образом потребители и налогоплательщики в тех же самых странах.

Вышеизложенные принципы оставляют много места для международного сотрудничества в этих и других вопросах. Однако по сравнению с прочими сферами — такими, как климатические изменения, — они действительно предполагают наличие серьезной разницы, связанной с уровнем международного сотрудничества и координации, без которых не станет работать глобальная система. В случае глобального потепления эгоизм заставляет страны пренебрегать риском климатических изменений, и лишь слишком большие страны, которые не в силах не заметить своего собственного вклада в накопление парниковых газов, способны иногда обращаться к экологически ответственной политике. В глобальной экономике эгоизм подталкивает нации к открытости, а искушению проводить политику типа «разори соседа» бывают подвержены лишь крупные страны, обладающие значительным влиянием на рынке<sup>6</sup>. В первом случае здоровый глобальный режим должен полагаться на международное сотрудничество; во втором случае его опорой служит разумная политика, направленная на процветание отечественной экономики.

---

6. Согласно экономической теории, глобальный климат — это «чистое» общественное благо, в то время как открытая экономика с точки зрения отдельных наций представляет собой частное благо, оказывающее определенное внешнее воздействие на другие нации.

## Применение принципов

Наше коллективное понимание глобализации формируется под влиянием хорошо известной, но неверной логики, согласно которой национальные экономики мира так тесно переплетены друг с другом, что адекватный ответ на стоящие перед нами проблемы может дать лишь власть нового типа, опирающаяся на новое глобальное самосознание. Нам внушают, что все мы сидим в одной экономической лодке. Ответственные лидеры призывают нас подняться над нашими местечковыми интересами и совместно решать общие проблемы.

Эта логика звучит правдоподобно и заключает в себе четкую нравственную позицию. Но при этом она ошибается в главном. То, что верно в отношении климатических изменений или, скажем, прав человека — подлинного «глобального общественного блага», неверно в отношении международной экономики. Ахиллеса пята глобальной экономики — не дефицит международного сотрудничества, а неспособность в полной мере осознать все следствия, вытекающие из простой идеи: масштабы глобальных рынков должны ограничиваться степенью контроля за ними (носящего главным образом национальный характер). Имея хорошие правила дорожного движения, мы ничего не потеряем, доверив управление автомобилем мировой экономики национальным государствам.

## ГЛАВА 12

### Здоровая глобализация

**КАК** станут работать на практике принципы, предложенные в предыдущей главе? Можно ли придумать разумные правила, которые обеспечивали бы соблюдение этих принципов и в то же время не допускали бы сползания к международной экономической анархии? И как эти правила помогут справиться с теми вызовами, которые стоят сейчас перед мировой экономикой?

В данной главе мы дадим ответы на некоторые из этих вопросов, уделяя основное внимание четырем ключевым сферам, к которым относятся эти вызовы. Сперва мы рассмотрим наши принципы применительно к мировому режиму торговли и покажем, почему они требуют правил, значительно отличающихся от тех, принятия которых участники переговорного процесса добивались в последние годы. Далее мы обратимся к сфере глобальных финансов и предложим подход, который позволил бы различным национальным нормам сосуществовать бок о бок, не подрывая друг друга. Третья сфера — трудовая миграция: явление, слабо



освещавшееся в настоящей книге, но способное стать источником существенных выгод при правильном с ним обращении. Наконец, мы поднимем вопрос, который с большой вероятностью станет в ближайшие годы самой серьезной головной болью для мировой экономики: как вписать Китай в глобальную экономику.

### Перестройка международного торгового режима

В рамках нашей нынешней торговой стратегии, выстроенной вокруг соглашений об открытии рынков, огромное количество политического и переговорного капитала тратится ради получения скромной экономической выгоды. Хуже того, эта стратегия не учитывает главного дефекта системы, а именно отсутствия массовой поддержки со стороны простых людей.

Сегодня задача заключается не в том, чтобы установить открытый торговый режим; борьба за это велась в 1960–1970-е гг. и завершилась решительной победой. Пресловутые тарифы Смута-Холи, принятые в 1930-е гг., превратились в символ всего плохого, происходящего тогда, когда страны отворачиваются от мировой экономики. Слово «протекционизм» стало ругательством. Тарифы на импорт и другие ограничения на международную торговлю, установленные национальными властями, сократились до самого низкого уровня в истории. Несмотря на то что ограничения и субси-

дии продолжают играть важную роль в разных сферах, особенно в сфере торговли некоторыми сельскохозяйственными продуктами (такими как рис, сахар и молочные продукты), мировая торговля носит поразительно свободный характер. В результате те выгоды, которые мы получим, если устраним последние пережитки протекционизма, будут незначительными — вопреки тому что утверждают ученые мужи и финансовая пресса. Согласно оценкам, приведенным в одном недавнем исследовании, эти выгоды составят не более трети процента от мирового ВВП<sup>1</sup>. Большинство других оценок, заслуживающих доверия, дают примерно ту же цифру.

Защитники свободной торговли, включая некоторых экономистов, нередко запутывают нас, утверждая, что то или иное торговое соглашение позволит вести торговлю в объемах, достигающих «сотен миллиардов долларов». Однако источником более высоких доходов, лучших рабочих мест и экономического прогресса яв-

---

1. Antoine Bouët, «The Expected Benefits of Trade Liberalization for World Income and Development», *Food Policy Review* No. 8, International Food Policy Research Institute, Washington, DC, 2008. Эти оценки относятся к стандартным выгодам, связанным с установлением режима свободной торговли, и не учитывают рассмотренных нами ранее соображений, согласно которым ограничения на торговлю некоторыми видами продукции могут улучшить экономическое положение бедных стран.

ляется не рост объемов торговли как таковой. Мы не станем жить лучше из-за того, что переправим за границу футболку или компьютер. Более высокий уровень жизни обеспечивается возможностью приобретать эти товары по более низкой цене и продавать свои товары за границу по более высоким ценам. Именно поэтому мы стремимся устранить искусственные препятствия в торговле. Впрочем, в настоящее время много на этом заработать не удастся, поскольку снижать барьеры уже практически некуда<sup>2</sup>.

Наша задача сегодня состоит в том, чтобы сделать нынешнюю открытость устойчивой и совместимой с более широкими социальными задачами. Для этого необходимо решительно изменить направление многосторонних переговоров. Министры торговли на своих встречах должны говорить о том, как расширить пространство маневра для отдельных наций, а не о том, как сузить его путем сокращения тарифов и субсидий. Им следует создавать пространство, необходимое для защиты социальных программ и норм внутри своих стран, пересмотра отечественных социальных контрактов и проведения политики экономическо-

---

2. Согласно экономической теории, снижение эффективности, вызванное налогами и прочими ограничениями экономической активности, приближается к нулю, когда они невелики, и возрастает пропорционально размеру налога или ограничения, возведенному в квадрат.

го роста, приспособленной к местным обстоятельствам. Было бы лучше, если бы они вели переговоры о политическом пространстве, а не о доступе к рынкам. Подобная переориентация пошла бы на пользу и богатым, и бедным странам. Расширение политического пространства ради достижения отечественных целей не отменяет открытого, многостороннего торгового режима, а является необходимой предпосылкой к нему.

Правила мировой торговли уже позволяют странам прибегать к «защитным мерам» в виде повышения таможенных тарифов в тех случаях, когда неожиданный приток импортных товаров ставит отечественные фирмы в тяжелое положение<sup>3</sup>. Мне бы хотелось, чтобы Соглаше-

---

3. В настоящее время Соглашение о защитных мерах позволяет временно ужесточать торговые ограничения при соблюдении некоторых весьма строгих условий. Страна, прибегающая к этим мерам, должна быть уверена в том, что увеличение объемов импорта «причиняет или грозит причинить серьезный ущерб данной отечественной отрасли», и представить доказательства существования причинно-следственной связи между ростом объемов импорта и этим ущербом; кроме того, при наличии нескольких факторов, являющихся причиной ущерба, его нельзя приписывать влиянию импорта. Защитные меры должны действовать в отношении всех экспортеров данной продукции. Однако их нельзя применять к экспортерам из развивающихся стран, если только их доля в импорте данной продукции не превышает определенного пре-

ние ВТО о защитных мерах (доставшееся нам в наследство от ГАТТ) было пересмотрено с целью создания дополнительного политического пространства посредством расширения условий, допускающих использование защитных мер. Следует отказаться от нынешней узкой интерпретации последних и признать, что страны могут ограничивать торговлю или временно отказываться от соблюдения требований ВТО по иным причинам, помимо угрозы для их отраслей со стороны конкурентов. В число таких законных причин необходимо включить проблемы, связанные с распределением дохода, защиту отечественных норм и социальных договоренностей, стремление не допустить эрозии отечественных правил, а также приоритеты в сфере экономического развития.

В частности, страны должны иметь возможность «нарушать» правила ВТО в тех случаях, когда те создают угрозу для отечественных трудовых или природоохранных стандартов, либо затрудняют проведение здоровой политики развития<sup>4</sup>. Фактически вместо данного соглашения

---

дела. От страны, прибегающей к защитным мерам, как правило, требуется компенсировать убытки затрагиваемым ими экспортерам посредством «эквивалентных уступок».

4. Этот вопрос излагается на основе работ: Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*; и Rodrik, «The Global Governance of Trade As If Development Really Mattered», United Nations Development Program, New York, 2001.

следует заключить более широкое Соглашение о защитных мерах в сфере развития и в социальной сфере. Страна, прибегающая к таким мерам, обязана будет выполнить ключевое процедурное требование: доказать, что она соблюдала демократические процедуры, когда выносила вердикт о том, что данная защитная мера будет отвечать интересам общественности. Предусмотренный в текущем соглашении тест на «серьезный ущерб», учитывающий главным образом финансовую прибыльность отечественных фирм, следует заменить проверкой соответствия таким критериям, как прозрачность, подотчетность, инклюзивность и торг на основе фактов.

Третейские группы ВТО сохраняют определенные полномочия, но они будут выносить решения по процедурным вопросам, а не по существу дела, выясняя, в какой степени удовлетворены демократические требования. Были ли в достаточной мере представлены позиции всех заинтересованных сторон, включая потребителей и гражданские группировки, импортеров и экспортеров, а также общественные организации? Учитывались ли при вынесении окончательного решения соответствующие научные и экономические свидетельства? Пользуется ли предложение о выходе из соглашения или о применении защитных мер достаточно широкой общественной поддержкой? Третейская группа может вынести отрицательный вердикт, если из процесса внутреннего торга была исключена какая-либо из за-

интересованных сторон или он проводился без учета соответствующих научных данных. Но группа будет не вправе высказываться по принципиальным вопросам — таким, как вопрос о том, действительно ли данная защитная мера отвечает интересам отечественного общества, способствуя решению отечественных социальных задач или содействуя развитию отечественной экономики. Такой подход аналогичен акценту на процедурах, характерному для текущего Соглашения о защитных мерах, хотя он существенно расширяет масштабы его применения<sup>5</sup>.

---

5. Вот что говорится в существующем соглашении: «Каждый член может применить защитную меру только после проведения расследования компетентными органами этого члена на основе заранее установленных и преданных гласности процедур в соответствии со статьей X ГАТТ 1994. Такое расследование включает разумное публичное извещение всех заинтересованных сторон, а также публичные слушания или другие соответствующие средства, которые позволяют импортерам, экспортерам и другим заинтересованным сторонам представлять доказательства и свои мнения, включая возможность отвечать на заявления других сторон и излагать свои мнения, *inter alia*, по вопросу о том, послужит ли применение специальной защитной меры общественным интересам или нет. Компетентные органы публикуют доклад с изложением полученных данных и мотивированных заключений, сделанных ими по всем относящимся к делу фактическим и правовым аспектам».

Борьбу за экономическую открытость следует вести и выигрывать у себя дома. Устойчивый торговый режим в конечном счете опирается не на внешние ограничения, а на внутреннюю политическую поддержку. Предлагаемая процедура будет способствовать более глубоким и более репрезентативным общественным дискуссиям по вопросу о легитимности торговых правил и об условиях, при которых окажется оправданной их приостановка. Самая надежная гарантия против злоупотребления правом выхода — просвещенный торг на национальном уровне. Требования о том, чтобы в этом торге участвовали те группы, которым выход из соглашения нанесет ущерб — импортеры и экспортеры, — и чтобы интересы противостоящих друг другу группировок учитывались прозрачным образом, сведут к минимуму риск протекционистских мер, выгодных небольшому сегменту промышленности, но дорого обходящихся обществу. Предохранительный клапан, позволяющий учесть обоснованные возражения против свободной торговли, лишь облегчит борьбу с протекционистскими наклонностями.

Очевидно, на первом месте в ходе этого торга будут находиться отечественные интересы, однако не останутся без учета и его последствия для других стран. Например, в тех случаях, когда социальные защитные меры представляют серьезную угрозу для бедных стран, неправительственные организации и другие группы получают возможность мобилизоваться против

предлагаемого выхода из соглашения, и их аргументы в конечном счете вполне могут перевесить издержки для национальной экономики. Профсоюз будет способен настоять на протекционистских мерах, если его члены окажутся втянуты в конкуренцию с зарубежными рабочими, подвергающимися неприкрытой эксплуатации. Куда менее вероятна его победа над противостоящими отечественными интересами в том случае, если условия, в которых работают зарубежные трудящиеся, отражают низкую производительность, а не подавление их прав. Как отмечает правовед Роберт Хаус, повышение уверенности в способности отечественного торгового делателя различие между законно установленными внутренними правилами и протекционистским «жульничеством» позволит развеять опасения в отношении того, что отечественные меры носят чисто протекционистский характер. «Требование о том, чтобы применение данных правил было обосновано в ходе рациональной, состязательной публичной защиты, вполне может повысить такое доверие, в то же самое время укрепляя, а не подрывая демократию»<sup>6</sup>.

Распространение защитных мер на такие сферы, как природоохранные и трудовые нормы,

---

6. Аргументация Хауса развивается с точки зрения управления рисками, но сохраняет свою силу и в более широком контексте: Robert Howse, «Democracy, Science, and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization», *Michigan Law Review*, vol. 98, no. 7 (June 2000), p. 2357.

защита прав потребителей и приоритеты отечественного развития — при соответствующих процедурных сдержках, направленных против злоупотреблений, повысит легитимность и прочность мировой торговой системы, а также сделает ее более отзывчивой к вопросам развития. Оно вдохнет жизнь в принцип, согласно которому в ситуации, когда торговля подрывает массовую демократическую практику, страны имеют право на охрану национальных стандартов, при необходимости ограничивая доступ к рынку или приостанавливая выполнение своих обязательств в рамках ВТО. Развитые страны смогут вводить временные протекционистские меры против импорта из стран, плохо соблюдающих права трудящихся, когда этот импорт ухудшает положение отечественной рабочей силы. Бедным странам может быть позволено субсидирование промышленной активности (а косвенным образом — и импорта), если эти субсидии вносят вклад в пользующуюся широкой поддержкой стратегию развития, направленную на стимулирование технологических возможностей.

Текущие процедуры принятия защитных мер требуют соблюдения режима наибольшего благоприятствования в сфере экспорта, допускают только временные меры и предусматривают выплату компенсаций страной, прибегающей к этим мерам. Эти правила должны быть пересмотрены в контексте предлагаемого мной более широкого соглашения. Режим наибольшего благоприятствования во многих случа-



ях является бессмысленным. Если защитные меры представляют собой реакцию на эксплуатацию труда в конкретной стране, то разумно будет применять их исключительно против импорта из этой страны. Аналогичным образом, на длительные злоупотребления необходимо отвечать длительным сроком действия защитных мер. Вместо того чтобы вводить временную меру, было бы лучше требовать ее периодического пересмотра или установить срок, после которого она утратит свою силу в том случае, если данная проблема будет устранена. Такой подход существенно снизит вероятность окостенения торговых ограничений или правил, причиняющих ущерб интересам других стран.

Более сложен вопрос о компенсациях. Считается, что страна, прибегающая к защитной мере, отменяет «торговую уступку», которую она прежде делала другим странам в рамках международного обязывающего соглашения. Эти страны имеют право на получение эквивалентных уступок или на ответную отмену каких-то своих уступок. В динамичном мире, где постоянно происходят изменения, невозможно точно предсказать природу уступок, которые страна делает другим странам. Из-за этой неопределенности международные торговые соглашения превращаются в «незавершенные контракты». Кому принадлежит право контролировать торговые потоки в тех случаях, когда непредвиденные события, такие как появление новых приемов генной инженерии, или новых экологических ценностей, или новых

соображений о желательности тех или иных стратегий развития, изменяют их значение или стоимость? Требование о компенсации недвусмысленно наделяет этим правом международный торговый режим; экспортер вправе требовать доступа к рынку на прежних условиях. Однако мы можем вполне законно возразить, что цена первоначальных уступок определялась условиями, в которых они предоставлялись. При такой интерпретации экспортер лишится возможности претендовать на те выгоды, которые не были предусмотрены изначально, а импортер не должен будет понести те потери, о которых не шла речь при подписании соглашения. В результате право контроля станет более доступным для национальных государств и будет резко ограничен объем компенсаций, на которые могут рассчитывать экспортеры.

К авторитарным режимам, решившим воспользоваться правом выхода, будут предъявлены дополнительные требования. Возможно, таким странам придется оправдывать применение защитных мер необходимостью решения конкретных задач в социальной сфере или в сфере развития. Они должны будут доказать, что данная защитная мера реально содействует достижению заявленных публичных целей.

Скорее всего, демократическим странам проще будет прибегать к защитным мерам против авторитарных режимов в тех случаях, когда их экспорт создает проблемы для этих стран. Авторитарным странам легко оправдать некоторые из своих трудовых практик, но отнюдь

не все. Более низкий уровень заработной платы по сравнению с богатыми странами можно будет обосновать в ходе внутренних дебатов ссылками на более низкие производительность труда и уровень жизни. Нестрогие нормы в сфере детского труда нередко оправдываются указанием на то, что в стране с массовой нищетой невозможно и нежелательно преграждать молодым работникам доступ к рынку труда. В других случаях подобные аргументы оказываются более легковесными. Такие фундаментальные права трудящихся, как защита от дискриминации, свобода создания профсоюзов, право на ведение переговоров о заключении коллективного договора между работниками и работодателями и запрет принудительного труда, ничего не стоят. Соблюдение этих прав не препятствует экономическому развитию, а может быть, даже способствует ему. Напротив, их серьезное нарушение представляет собой эксплуатацию труда и повлечет за собой принятие странами-импортерами защитных мер на том основании, что оно приводит к издержкам, связанным с несправедливым распределением.

Подобное обобщение соглашения о защитных мерах сопряжено с известным риском. Критики поднимут тревогу в связи с тем, что уменьшение размеров компенсаций снизит ценность торговых соглашений. Они будут беспокоиться по поводу того, что новые процедуры толкают нас на «скользкую дорожку» протекционизма. В ответ на подобные заявле-

ния следует напоминать о злоупотреблениях, происходящих при существующих правилах, но не причиняющих серьезного ущерба системе. Если механизмы, откровенно поощряющие возведение протекционистских барьеров — такие, как антидемпинговые правила ГАТТ, — до сих пор не уничтожили многосторонний торговый режим, то неясно, с какой стати тщательно продуманные условия выхода из соглашения могут повлечь за собой более неприятные последствия.

Гибкие правила отнюдь не обязательно хуже негибких. Последние повышают опасность того, что руки властей будут связаны в обстоятельствах, когда им стоило бы действовать. Поэтому негибкие правила могут снизить, а не повысить ценность торговых соглашений и уменьшить стимулы к их подписанию.

Подумаем о том, что может случиться, если мы сохраним прежний курс. Основным содержанием Дохийского раунда торговых переговоров, по-прежнему поглощающего основные усилия официальных кругов, отвечающих за мировую торговлю, является снижение оставшихся таможенных барьеров, особенно в сфере сельского хозяйства. Этот раунд, начавшийся в 2001 г., пока что не дал нам ничего, кроме череды провалов. Несмотря на всю шумиху, сопровождающую эти переговоры, мы можем уверенно сказать, что успешное завершение Дохийского раунда способно принести лишь самые скромные плоды — не превышающие величины в треть процента мирового до-

хода, которую нам даст полная либерализация торговли.

Разумеется, поставленная в Дохе повестка дня может принести кое-кому серьезные дивиденды. В частности, производители хлопка в Западной Африке крупно выиграют от отмены субсидий в США — их доход вырастет на величину до 6%, что немало для крестьян, живущих в условиях едва ли не прожиточного минимума<sup>7</sup>. С другой стороны и после отмены субсидий в богатых странах рост мировых цен на сельскохозяйственную продукцию больно заденет бедные страны, импортирующие продовольствие<sup>8</sup>.

---

7. Julian M. Alston, Daniel A. Sumner, and Heinrich Brunke, «Impacts of Reductions in US Cotton Subsidies on West African Farmers», Oxfam America, June 21, 2007 (<http://www.oxfamamerica.org/publications/impacts-of-reductions-in-us-cotton-subsidies-on-west-african-cotton-producers/>).

8. К сожалению, сторонники дохийской повестки дня, пытаясь в самом розовом свете представить влияние Дохийского торгового раунда на глобальную бедность, не позволяют внести ясность в эту проблему. Отмена субсидий в богатых странах приведет к росту мировых цен на сельскохозяйственные товары. В то время как это будет выгодно бедным производителям в сельской местности (например, крестьянам, выращивающим хлопок в Западной Африке), бедные потребители в городах, сами не выращивающие свою еду, окажутся в проигрыше. Поэтому предлагаемые в Дохе меры по-разному скажутся на положении бедных жителей города

В целом следует признать, что участники Дохийского раунда заняты пустяками. После тех успехов, которые в последние десятилетия продемонстрировали ориентированные на экспорт восточноазиатские экономики, сталкивавшиеся с еще более высокими барьерами, ни один серьезный экономист не станет утверждать, что существующие ограничения на доступ к рынку заметно сказываются на перспективах роста в бедных (как и во всех прочих) странах. Собственно говоря, недостаток политической воли, проявляющийся на дохийских переговорах, может быть частично объяснен отсутствием надежд на серьезный экономический выигрыш.

Национальные границы действительно порождают серьезные транзакционные издержки в торговле. Однако причиной этих издержек является не столько таможенный протекционизм, сколько различия между стандартами, валютами, юридическими системами, социальными сетями и т.д. Для того чтобы выжать более существенную прибыль из мирового торгового режима, необходима обширная институциональная хирургия, выходящая за рамки традиционной торговой либерализации и требующая гармонизации национальных стандартов и правил. Эта прибыль окажется весьма эфемерной,

---

и села. См.: Dani Rodrik, «Food Prices and Poverty: Confusion or Obfuscation?» [http://rodrik.typepad.com/dani\\_rodriks\\_weblog/2008/05/food-prices-and.html](http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2008/05/food-prices-and.html).

так как она будет получена за счет той выгоды, которую дают институциональное разнообразие и политическое пространство. Подобная стратегия имеет сомнительные достоинства; собственно говоря, она мало кого привлекает после разочарований, принесенных последним торговым раундом ГАТТ (Уругвайским) — по вполне понятным причинам.

Проблемы, с которыми сталкиваются участники Дохийского раунда, дают представление о том тупике, в который зашел сам торговый режим. Они воплощают в себе недостатки преобладающей стратегии низкой отдачи и высоких издержек, которая вынуждает мировую экономику выбирать один из двух малопривлекательных вариантов. Первый из них состоит в том, что давление масс вынудит власти прибегнуть к одностороннему протекционизму, нарушающему существующие правила и толкающему другие страны к принятию ответных мер. Страны будут отказываться от заключения серьезных торговых соглашений, опасаясь того, что взятые ими на себя обязательства существенно сузят имеющееся у них политическое пространство. Это приведет к постепенному разрушению международного сотрудничества. Другая возможность сводится к тому, что в конце концов возобладает дух «глубокой интеграции» и государства станут подписывать торговые соглашения, все более сковывающие их действия. В результате будут сокращаться возможности для институционального разнообразия, от чего пострадают и законность тор-

гового режима, и перспективы экономического развития.

В любом случае «традиционный» путь создаст более серьезную угрозу для здоровья глобализации, чем предлагаемые мной реформы. Это может показаться парадоксом, но в реальности никакого парадокса здесь нет: возвращение полномочий национальным демократиям является предпосылкой, а не препятствием к построению открытой мировой экономики.

### Регулирование глобальных финансов

Крах субстандартной ипотеки выявил неадекватность существующего подхода к регулированию — и на национальном, и на международном уровне. Лазейки в правилах позволяли финансовым игрокам идти на такой риск, который угрожал не только им, но и обществу в целом. За разразившейся бурей последовали лихорадочные усилия по повышению жесткости и разумности финансового регулирования. В число предлагаемых мер входят более строгие стандарты адекватности капитала, ограничения на величину кредитного плеча, установление максимальной величины оклада для руководителей, правила, упрощающие закрытие банков, более широкие требования в плане прозрачности, более развитый контроль за банковскими операциями и ограничение размеров банков.

Все эти попытки страдают одним существенным недостатком. Политики на словах приветствуют разнообразие методов регулирования и внутривластный нажим, вынуждающий таких крупных игроков, как США и ЕС, принимать свои собственные правила. Однако те же самые политики выступают за гармонизацию регулирования, опасаясь того, что различия между правилами будут создавать трансакционные издержки и помешают финансовой глобализации. Как заявил перед европейской аудиторией крупный чиновник из американского министерства финансов, «мы не можем идти разными путями, серьезно отклоняющимися от международных стандартов и практик, и подвергать глобальные рынки риску фрагментирования». Впрочем, добавил он, «не должны мы и навязывать свои стандарты друг другу в том случае, если мы не одинаковы»<sup>9</sup>. Никто еще не сформулировал, каким образом обеспечить разумный компромисс между этими двумя взаимоисключающими задачами. По-

---

9. «The Global Crisis Response and the Role of US-EU Cooperation», Remarks by Mark Sobel, Assistant Secretary of U.S. Department of Treasury for International Monetary and Financial Policy to the European Forum of Deposit Insurers at the Fédération Bancaire Française, June 29, 2009 (<http://www.treas.gov/press/releases/tg196.htm>). См. также: Marcus Walker and Stephen Fidler, «IMF Chief Urges Coordinated Finance Rules», *Wall Street Journal*, January 30, 2010, p. A11.

пытка получить разом и то, и другое не просто бессмысленна; она навлекает на мировую экономику именно те несчастья, которые ее чуть было не разрушили.

С точки зрения энтузиастов глобального правительства посткризисное международное сотрудничество не может похвастаться особыми успехами. Все, чего нам удалось достичь, трудно назвать реальным ослаблением влияния национальных политиков. Глобальный регулятор или, скажем, всемирный центральный банк остаются такой же фантазией, как и прежде. Происходящие изменения носят второстепенный и в какой-то мере косметический характер. Самым важным событием стала фактическая замена «Большой семерки» — клуба богатых стран, игравшего для глобальной экономики роль дискуссионной трибуны — «Большой двадцаткой», в состав которой входит ряд крупных развивающихся стран. Международный валютный фонд получил дополнительные финансовые ресурсы. Совет (ранее Форум) по финансовой стабильности — ассоциация контролирующих органов и центральных банков пары дюжины стран — получил новые надзорные полномочия. Базельский комитет по банковскому надзору приступил к разработке нового набора глобальных принципов банковского регулирования — третьего за два с небольшим десятилетия.

В реальной истории финансового регулирования мы увидим больше международных раздоров, чем гармонии. Отечественное давление



вынуждает национальных политиков быстро проводить финансовые реформы, не дожидаясь, пока банкиры разработают правила, единые для всего мира<sup>10</sup>.

Линии разлома между промышленно развитыми странами проходят там, где и следовало ожидать. За некоторыми важными исключениями, жители континентальной Европы обычно отдают предпочтение более жесткому подходу, в то время как американцы и британцы опасаются избыточного регулирования, которое повредило бы их финансовой отрасли. В 2009 г. Европейская комиссия под нажимом социалистических партий предложила ввести обширные меры контроля над хедж-фондами и частными инвестиционными фирмами, предусматривавшие ограничение уровня задолженности, введение требований в отношении капитала, полную прозрачность и верхний предел выплат для высшего руководства. Эти меры, которые намного превосходили американские предложения своими масштабами и должны были также распространяться на все американские фирмы, работающие в Европе, вызвали в США бурную активность в поддержку англичан, пытавшихся спустить реформу на тормозах<sup>11</sup>.

---

10. См.: Christine Harper and Simon Kennedy, «Politicians Can't Wait for Bankers Urging Caution on Regulation», Bloomberg News Service, February 1, 2010 (<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=2060117o&sid=ABY2eGclTyqg>).

зах<sup>11</sup>. Аналогичным образом, Европарламент в апреле 2009 г. одобрил обширные правила контроля за рейтинговыми агентствами, после чего рейтинговые агентства, базирующиеся в США, стали жаловаться на дополнительные издержки, в которые их ввергают новые правила. Французы и немцы, к которым на этот раз присоединились и англичане, требовали введения глобального налога на трансграничные финансовые трансакции (по образцу рассмотренного нами ранее «налога Тобина»), но эти призывы не встретили понимания у американской администрации. Наконец, европейцы по сравнению с американцами заняли значительно более жесткую позицию в отношении бонусов для руководителей банков.

Однако в других случаях именно американцы шли в авангарде, в то время как европейцы противодействовали ужесточению контроля. Президент Барак Обама одобрил так называемые правила Волкера, ограничивавшие размеры банков и запрещавшие им участвовать в торговых операциях на финансовом рынке. Эти предложения в сильно разбавленном виде в конце концов попали в закон о финансовой реформе, принятый Конгрессом в июле 2010 г. Кроме того, Соединенные Штаты в целом демонстрировали более серьезную готовность повысить требо-

---

11. Alistair MacDonald, «U.S. Enters Europe's Fund Debate; Washington Joins U.K. in Lobbying EU for Less Stringent Regulations», *Wall Street Journal*, July 27, 2009, p. C3.

вания в отношении банковского капитала, чем Европа<sup>12</sup>. В обоих случаях европейцы обвиняли США в односторонних действиях, подрывающих международное сотрудничество.

К этим различиям следует относиться не как к отклонениям от требования о гармонизации международных норм, а как к естественным последствиям разных условий существования. В мире, где национальные интересы (как мнимые, так и реальные) не совпадают друг с другом, стремление к координации контроля может принести больше вреда, чем пользы. Даже в случае успеха оно приводит к заключению слабых соглашений на основе наименьшего общего множителя или к установлению более жестких стандартов, которые могут оказаться

---

12. В декабре 2009 г. Базельский комитет дал свое согласие на пакет реформ, в котором, среди прочего, предусматривалась отмена «гибридного» капитала, которым пользовались европейские банки в рамках предъявляемых им требований к капиталу. Кроме того, комитет предложил ввести новые правила в отношении банковского левериджа, ликвидности и контрциклического буферного капитала, а также новые методики оценки риска, которые бы учитывали кредитный риск у контрагентов. Однако количественные требования к достаточности капитала, величине левериджа и ликвидности, которые должны были соблюдать банки, так и не были точно определены. Некоторые из этих предложений были включены в состав более широкого пакета, предложенного в июле 2010 г. См.: Patrick Jenkins, «Bank Capital Rules Face Overhaul», *Financial Times*, December 17, 2009.

для кого-то неприемлемыми. Гораздо разумнее признавать эти различия, чем допускать, что с течением времени их удастся сгладить путем переговоров и политического нажима.

В этом вопросе нам следует опираться на тот же самый принцип, к которому мы прибегали тогда, когда речь шла о безопасности потребителей. Если другая страна хочет продавать нам игрушки, она должна быть уверена в том, что эти игрушки будут отвечать нашим нормам содержания свинца и другим требованиям в сфере безопасности. Аналогичным образом, если некая финансовая фирма работает в нашей стране, она должна подчиняться нашим финансовым правилам, независимо от того, где она базируется. Это означает, что она должна соблюдать те же требования в отношении достаточности капитала, прозрачности и торговых операций, которые соблюдаются нашими фирмами. Этот принцип звучит очень просто: если хочешь участвовать в нашей игре, играй по нашим правилам.

Как справедливо спрашивает Саймон Джонсон, почему Соединенные Штаты должны оставаться заложниками сопротивления со стороны европейцев в тех случаях, когда американские законодатели решают повысить требования в отношении достаточности капитала или расформировать крупные банки, которые «слишком большие, чтобы рухнуть»?<sup>13</sup> Для Со-

---

13. Simon Johnson, «Was the G20 Summit Actually Dan-

единенных Штатов, — утверждает он, — будет разумнее действовать в одиночку, чем медлить по причине «ледяного характера международной экономической дипломатии и европейского эгоизма».

Допустим, европейцы не хотят вводить таких жестких требований, предъявляемых к капиталу, на каких настаивают американцы. Предложение Джонсона заключается в том, что если другие страны не повысят свои требования в отношении достаточности капитала, то их банкам нельзя будет давать доступ к американскому рынку или разрешать вести дела с американскими банками, пока те не обзаведутся дополнительным резервным капиталом. Аналогичное наказание должно ожидать американские банки и их руководителей в случае нарушения этих правил. Джонсон полагает, что подобный подход сделает европейцев более сговорчивыми и заставит их соблюдать высокие американские стандарты с целью получения доступа к самому крупному и развитому рынку в мире.

Независимо от того, последуют ли этому примеру другие, Джонсон подал правильную мысль. По его словам, Соединенным Штатам нужно «перестать волноваться о том, что смогут и чего не смогут сделать другие страны... [следует] ввести в США высокие требования в отношении достаточности капитала, чтобы

---

gerous?» September 26, 2009, <http://baselinescenario.com/2009/09/26/was-the-g20-summit-actually-dangerous/#more-5085>.

они стали маяком, указывающим путь к здоровой и продуктивной финансовой сфере»<sup>14</sup>. Если США чувствуют себя в большей безопасности, соблюдая определенный набор стандартов, то они должны быть вправе устанавливать их — не для того, чтобы добиться подчинения от других наций, а потому, что этого требуют национальные интересы.

То, что верно в отношении США, будет верно и в отношении других стран. Несмотря на то что у других стран не всегда хватит сил, чтобы заставить остальных подражать себе, они должны иметь возможность вводить у себя те или иные правила, если будут считать, что те им нужны — даже если это означает установление ограничений на трансграничные финансовые операции. Как и в торговле, здоровый глобальный режим оставляет пространство для различий между национальными стандартами.

Ложкой дегтя в бочке меда будет то, что сохранять свои собственные правила в условиях, когда финансы свободно перемещаются через национальные границы, весьма затруднительно. Банки и инвестиционные дома могут просто перебраться туда, где действуют менее жесткие ограничения. Финансовая глобализация фактически нейтрализует различия между национальными правилами. Это явление известно как «регуляторный арбитраж» — гонка уступок в сфере финансов<sup>15</sup>.

---

14. Ibid.

15. Банкиры действительно спешат напомнить об этом,

По этой причине приверженность принципу разнообразия имеет очень важное следствие: необходимость ограничивать глобальные финансовые потоки. Правила игры должны допускать введение ограничений на движение капитала, чтобы противодействовать регуляторному арбитражу и защитить целостность национальных правил. Государство должно иметь возможность не допускать в страну банки и финансовые потоки — не ради финансового протекционизма, а с тем, чтобы предотвратить распад национальной системы регулирования. К настоящему моменту такую потребность в явном виде не признало руководство ни одной из ведущих стран мира, однако в отсутствие подобных ограничений отечественные правила останутся неработоспособными, а у отечествен-

---

когда сталкиваются с угрозой ужесточения контроля. В октябре 2009 г. председатель банка *Barclays* в интервью для газеты *Financial Times* предупредил о негативных последствиях, угрожающих британскому финансовому сектору в том случае, если «регулирующие органы слишком энергично поведут глобальное наступление по линии бонусов и требований в отношении капитала, а другие страны — например, США — будут от них отставать». «Мы сталкиваемся с очень высоким риском регуляторного арбитража», — добавил он. — «Наша финансовая система является глобальной. Ее компоненты можно менять местами. Поэтому я очень озабочен вопросом об установлении единых условий игры». См.: <http://www.ft.com/cms/s/0/47fdof82-bc23-11de-9426-00144feab49a.html>.

ных фирм будет мало шансов на то, чтобы выдержать конкуренцию с финансовыми услугами, экспортируемыми оттуда, где отсутствует жесткое регулирование. Отечественная экономика станет заложницей рисков, порождаемых такими трансакциями.

Поэтому новый глобальный финансовый строй следует создавать, руководствуясь минимальным набором международных директив и в условиях ограниченной международной координации<sup>16</sup>. Новые соглашения будут, несомненно, предусматривать создание усовершенствованного МВФ, обладающего более значительными ресурсами, и повышенное внимание к мнению развивающихся стран. Возможно, понадобится принять международный финансовый устав, решающий такие ограниченные задачи, как поощрение финансовой прозрачности, содействие консультациям и обмену информацией между национальными регулирующими органами и введение ограничений в отношении тех юрисдикций (таких как финансовые убежища), которые экспортируют финансовую нестабильность. Небольшой глобальный налог на финансовые трансакции (допустим, порядка 0,1%) даст десятки миллиардов долларов для борьбы с такими глобальными проблемами, как изменения климата или пандемии, почти не со-

---

16. Эти идеи впервые были обрисованы в: Dani Rodrik, «A Plan B for Global Finance», *The Economist*, March 12, 2009.

здавая нагрузку на экономику<sup>17</sup>. Однако ответственность в плане контроля над леввериджем, установления стандартов достаточности капитала и общего надзора за финансовыми рынками будет возложена исключительно на национальные правительства. Что самое главное, такие правила будут однозначно признавать право властей на ограничение трансграничных финансовых транзакций в той мере, в какой оно будет призвано и позволит защитить отечественные стандарты надзора от негативного воздействия конкуренции со стороны юрисдикций с менее строгими нормами контроля.

Усиление роли национальных стандартов регулирования за счет международных также по-

---

17. Среди экономистов ведутся обширные дискуссии на тему о том, сможет ли налог такого рода также пресечь дестабилизирующие краткосрочные спекуляции. В случае его применения в глобальном масштабе, он, несомненно, снизит объем краткосрочных транзакций при обмене валюты. Неясно, позволит ли это изменить баланс дестабилизирующих и стабилизирующих потоков в пользу последних. Кроме того, небольшой налог, несомненно, не сможет предотвратить набеги на страны, аналогичные тем, которые имели место во время Азиатского финансового кризиса, поскольку влияние этого налога будет компенсироваться ожиданием существенной выгоды. Бесспорно то, что такой налог позволит мобилизовать значительные ресурсы благодаря обширной базе налогообложения, а при тех ставках налога, которые обычно фигурируют в дискуссиях, он самым незначительным образом скажется на экономической эффективности.

зволит отнять у технократов часть полномочий и передать их отечественным группам — в первую очередь законодательным собраниям. Это даст возможность политизировать и демократизировать финансовое регулирование<sup>18</sup>. Технократы задают тон в дискуссиях, ведущихся в таких международных органах, как Базельский комитет или «Большая двадцатка». Более строгая демократическая подотчетность перед национальными парламентами снизит влияние этих технократов и поставит регулирование в зависимость от предпочтений более широкого слоя отечественных избирателей. Многие экономисты сочтут политизацию серьезным шагом назад. Но к подобным заявлениям позволительно относиться со скептицизмом в свете плачевного послужного списка технократов за последние годы. Как указывает профессор Николас Дорн из Эразмовской школы права, «демократически обусловленное разнообразие в сфере регулирования могло бы стать гарантией против недавних потрясений в области глобального финансового регулирования и рынков»<sup>19</sup>.

Для развивающихся стран такие правила могли бы стать полезными еще и тем, что они открыли бы им доступ к политическому пространству, необходимому для управления ме-

---

18. Nicholas Dorn, «Financial Market Systemic Regulation: Stability through Democratic Diversity», VoXEU.org, December 18, 2009, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4411>.

19. Ibid.



ждународными потоками капитала, и предотвратили бы их внезапные остановки и завышенный курс национальных валют. Избыточное внимание к гармонизации регулирования во всемирном масштабе заставило нас забыть об особых интересах зарождающихся экономик. Как мы видели, финансовая интеграция нередко приводит к неожиданным и неблагоприятным последствиям для этих стран. Движение краткосрочного капитала приносит хаос в отечественное управление макроэкономикой и усугубляют вредные колебания валютных курсов. Спекулятивный капитал порой делает проблематичным для таких финансово открытых экономик, как Бразилия, ЮАР или Турция, сохранение конкурентоспособной валюты и лишает их возможности прибегать к этой важной форме промышленной политики. Благоразумный контроль, осуществляемый контрциклическим образом с тем, чтобы своевременно пресекать избыточный приток капитала, составляет неотъемлемую часть продуманной экономической политики. Значение такого контроля лишь возрастает в мире, где игроки в сфере глобальных финансов способны очень быстро переходить от эйфории к унынию. Такие международные органы, как МВФ и «Большая двадцатка», должны сочувственно, а не неприязненно относиться к подобным принципам контроля<sup>20</sup>.

20. См.: Dani Rodrik, «The IMF Needs Fresh Thinking on Capital Controls», Project Syndicate column, November 11, 2009 (<http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik37>), и Arvind Subramanian and John Williamson, «Put the Puritans in Charge of the Punch-bowl», *Financial Times*, February 11, 2009 ([http://www.ft.com/cms/s/0/a0c04b34-c196-11de-b86b-00144feab49a.html?nclink\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/a0c04b34-c196-11de-b86b-00144feab49a.html?nclink_check=1)).

Разумеется, группы стран-единомышленников, стремящихся к более глубокой интеграции, будут вправе гармонизировать свои правила контроля, при условии, что это не станет прикрытием для финансового протекционизма. Возможно, таким путем пойдет Европа, согласившись подчиняться единому регулирующему органу. Также не исключено, что страны Восточной и Юго-Восточной Азии со временем создадут региональную зону глубокой интеграции вокруг Азиатского валютного фонда.

Остальному миру придется жить в условиях определенной финансовой сегментации — неизбежной обратной стороны разнообразия в сфере контроля. Так и должно быть. В пестром мире, поделенном на суверенные государства, именно перспектива углубления финансовой глобализации должна заставлять нас лишаться сна.

### Как извлечь выгоду из глобальных потоков рабочей силы

Проблемы международной торговли и финансов порождаются избыточной, плохо организованной глобализацией. С другой стороны, су-

mentary/rodrik37), и Arvind Subramanian and John Williamson, «Put the Puritans in Charge of the Punch-bowl», *Financial Times*, February 11, 2009 ([http://www.ft.com/cms/s/0/a0c04b34-c196-11de-b86b-00144feab49a.html?nclink\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/a0c04b34-c196-11de-b86b-00144feab49a.html?nclink_check=1)).

ществует крупный сегмент мировой экономики, который глобализирован очень слабо. Возрастание экономической открытости на мировых рынках труда в потенциале способно обернуться колоссальной выгодой, особенно для бедных слоев мирового населения. Даже незначительное ослабление введенных в развитых странах ограничений на использование иностранной рабочей силы может самым серьезным образом сказаться на глобальных доходах. По сути, результаты подобного шага далеко превзойдут любые другие предложения из числа рассматриваемых в настоящее время, включая весь пакет торговых мер, обсуждаемых на Дохийском торговом раунде! Рынки труда — это передний край глобализации, еще только ожидающий освоения.

Заявление о недостаточной глобализованности рынков труда может вызвать удивление. В СМИ вы найдете множество репортажей о зарубежных трудящихся в богатых странах: одни из этих историй вдохновляют, другие — ужасают. Индийские программисты в Кремниевой долине, нелегалы-мексиканцы в потогонках Нью-Йорка, бесправные филиппинские служанки в странах Персидского залива, недовольные уроженцы Северной Африки в Европе... Контрабанда людей и торговля живым товаром для секс-индустрии представляют собой особенно мрачную сторону глобальной торговли трудом. Однако факты неопровержимы. Трансакционные издержки, связанные с пересечением национальных границ, в этом сегменте

мировой экономики намного выше, чем в любом другом. Более того, эти издержки по большей части связаны с пограничными барьерами, роль которых выполняют визовые ограничения. Они могут быть снижены одним росчерком пера.

Изучим цифры. Зарботки рабочих, имеющих одинаковую квалификацию, в бедных и богатых странах могут различаться на порядок; рабочий мог бы многократно увеличить свой доход, просто перейдя границу. Прямое сопоставление заработков в разных странах затруднительно, поскольку непросто отделить влияние визовых ограничений от других факторов — таких, как различия в квалификации, образовании, опыте и способностях. Авторы недавнего исследования, в котором делалась поправка на эти факторы, приходят к поразительным выводам. Средний рабочий с Ямайки, переселившись в США, может увеличить свой заработок по меньшей мере вдвое, рабочий из Боливии или Индии — по меньшей мере втрое, а рабочий из Нигерии — более чем в восемь раз. Чтобы оценить эти цифры в соответствующем контексте, следует учесть, что заработок пуэрториканского рабочего, переехавшего в Нью-Йорк — на что у него, в отличие от жителей других стран, есть полное право, — увеличится всего на 50%<sup>21</sup>. Также можно сравнить их

---

21. Эти цифры взяты из: Michael A. Clemens, Claudio E. Montenegro, and Lant Pritchett, «The Place Pre-

с различиями в ценах на товары и финансовые активы между странами мира — опять же, намного менее существенными (они составляют в крайнем случае 50% или еще меньше).

Рынки труда намного сильнее сегментированы в масштабах мировой экономики, чем все прочие рынки. Эта крайняя сегментированность и порождаемые ею колоссальные разрывы в величине заработков побуждают нелегальных иммигрантов из бедных стран идти на большой риск и выносить страшные тяготы в надежде увеличить свой доход и благосостояние своих семей, оставшихся на родине. Совсем не трудно выявить причину, по которой сохраняются эти разрывы в заработках. Все дело в визовой политике богатых стран, допускающей, чтобы в страну легально въезжало и получало работу в ее экономике лишь ограниченное число рабочих из бедных стран. Более того, эти ограничения все чаще благоприятствуют квалифицированным и образованным рабочим из-за границы.

Если бы лидеры развитых стран были всерьез заинтересованы в том, чтобы увеличить доход по всему земному шару и сделать это с соблюдением принципов равноправия, они бы единодушно направили свои усилия на изменение правил, определяющих международную

---

mium: Wage Differences for Identical Workers Across the U. S. Border», Unpublished paper, Harvard Kennedy School of Government, July 2008.

мобильность рабочей силы. Никакие другие пункты в их повестке дня — ни Доха, ни глобальное финансовое регулирование, ни даже увеличение масштабов зарубежной помощи в целях развития — даже близко не сравнятся с этой мерой в смысле потенциального влияния на увеличение размеров мирового пирога. Речь не идет о тотальной либерализации. Полное или даже существенное устранение визовых ограничений в развитых странах повлечет за собой слишком разрушительные последствия. Оно приведет к массовому притоку мигрантов, который вызовет полный хаос на рынках труда и в социальной политике развитых стран. Однако ограниченная программа повышения трудовой мобильности будет вполне управляемой и при этом принесет очень значительные экономические выгоды рабочим-мигрантам и их родным странам.

Вот что имеется в виду. Богатые страны создадут систему временной выдачи рабочих виз, предусматривающую увеличение общей рабочей силы в этих странах не более чем на 3%. Согласно этой системе, квалифицированным и неквалифицированным рабочим из бедных стран будет позволено получать работу в богатых странах на срок до пяти лет. Чтобы гарантировать, что рабочие вернутся домой после завершения срока их контрактов, в программе будут предусмотрены различные стимулирующие меры, действующие и в их родной стране, и в странах, дающих им работу. После того как первая волна мигрантов вернется на родину, на

смену им придут новые рабочие из тех же самых стран<sup>22</sup>.

Такая система способна обеспечить повышение мирового дохода примерно на 360 млрд долларов ежегодно, что значительно превышает ту прибыль, которую может дать соглашение по устранению всех оставшихся тарифов и субсидий в глобальной торговле товарами<sup>23</sup>. Основная доля этого прироста достанется непосредственно гражданам развивающихся стран — беднейшим трудящимся в мире. Нам не придется ждать, когда прибыль просочится к ним, как с в случае торговой и финансовой ли-

---

22. Эти идеи обсуждаются в: Dani Rodrik, «Globalization for Whom?» *Harvard Magazine* (July–August 2002) (<http://harvardmagazine.com/2002/07/globalization-for-whom.html>), и: Rodrik, «Feasible Globalizations», in Michael Weinstein, ed., *Globalization: What's New?* (New York: Columbia University Press, 2005). Мой гарвардский коллега Лант Притчетт развивает их дальше в своей работе: Lant Pritchett, *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility* (Washington, DC: Center for Global Development, 2006). Освещение этих вопросов с юридической точки зрения см. в: Joel P. Trachtman, *The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom* (New York: Upjohn Institute, 2009).

23. Глобальная прибыль от полного перехода к свободной торговле товарами составит около 100 млрд долларов — см.: Bouët, «The Expected Benefits of Trade Liberalization for World Income and Development». Оценка прибыли от роста трудовой мобильности приводится по: World Bank, *Global Economic Prospects 2006*, Washington, DC, 2005.

берализацией. Не менее важно и то, что эти цифры недооценивают общую выгоду, поскольку они не учитывают дополнительную экономическую прибыль, которую получит родная экономика этих рабочих после их возвращения. Вернувшиеся рабочие, накопившие в богатых странах знания, навыки, связи и сбережения, могут стать настоящими проводниками изменений в своих обществах. Их опыт и инвестиции станут толчком к позитивной экономической и социальной динамике. О потенциальных возможностях этого плана свидетельствует мощный вклад, внесенный бывшими эмигрантами в основание компаний по разработке программного обеспечения и других отраслей, нуждающихся в высококвалифицированных рабочих, в Индии и Тайване<sup>24</sup>.

---

24. См.: Devesh Kapur and John McHale, «Sojourns and Software: Internationally Mobile Human Capital and High-Tech Industry Development in India, Ireland, and Israel», in Ashish Arora and Alfonso Gambardella (eds). *From Underdogs to Tigers: The Rise and Growth of the Software Industry in Some Emerging Market Economies* (New York: Oxford University Press, 2005, pp. 236–274, и Annalee Saxenian, *Local and Global Networks of Immigrant Professionals in Silicon Valley* (San Francisco: Public Policy Institute of California, 2002). Подробный разбор влияния индийской диаспоры на политическое и экономическое развитие ее родной страны см.: Devesh Kapur, *Diaspora, Development, and Democracy: The Domestic Impact of International Migration from India* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2010).

Оценка тех выгод, которые сулит программа по выдаче временных рабочих виз, будет неполной без учета ряда возражений. Многие из них — включая утверждения, что такая программа приведет к созданию нового эксплуатируемого класса или лишит трудолюбивых иммигрантов возможности получить полноценное гражданство — в лучшем случае являются не продуманными<sup>25</sup>. Они не учитывают тех благ, которые получит родная страна мигрантов благодаря приоткрытой двери, способствующей более широкому распределению этих выгод. Кроме того, забытым оказывается то, что наиболее вероятной альтернативой программе временных рабочих мест является не расширенная, а резко ограниченная иммиграция. Наконец, авторы этих доводов неспособны признать, что трудящиеся из развивающихся стран будут биться за получение временной работы за границей — с учетом имеющегося у них выбора. Однако два возражения требуют более тщательного разбора.

Первое из них состоит в том, что нам будет сложно или даже невозможно заставить рабочих возвращаться домой после истечения их рабочей визы. Это соображение представляет собой законную причину для опасений, поскольку многие программы по приглашению

---

25. См. обсуждение этого вопроса: [http://rodrik.typepad.com/dani\\_rodriks\\_weblog/2007/05/the\\_new\\_york\\_ti.html](http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/05/the_new_york_ti.html).

«гастарбайтеров» на практике приводят к тому, что эти иммигранты навсегда оседают в пригласившей их стране, зачастую превращаясь в неполноправный класс — уроженцев другой страны, имеющих неопределенный статус (как это произошло в Германии и многих других европейских странах). С другой стороны, прежние программы обычно не предусматривали особых стимулов к возвращению «временных» рабочих на родину, полагаясь главным образом на их готовность соблюдать условия, на которых им выдавалась виза. Неудивительно, что многие из них не желали ехать домой, помня об огромном разрыве в заработках между страной, давшей им работу, и их родиной.

Работоспособная программа выдачи временных рабочих виз должна включать четко прописанные стимулирующие и репрессивные меры. По возможности они должны касаться всех — рабочих, нанимателей и должностных лиц как на родине рабочих, так и в пригласившей их стране. Например, можно направлять часть заработков рабочих на заблокированные счета, которые станут им доступны только после возвращения домой. Тот мигрант, у которого будет просрочена виза, заплатит за это крупный штраф. Еще одним достоинством подобной схемы задержанных выплат является то, что рабочие-мигранты, вернувшись домой, окажутся обладателями значительных средств, пригодных для инвестирования.

Возможно, еще более важно то, что мы можем вводить наказания для тех стран, чьи гра-



ждане после истечения визы не вернутся на родину. Например, квоты на получение рабочих виз, установленные для данной страны, можно будет сокращать пропорционально числу невозвращенцев: чем больше число рабочих, просрочивших визу, тем меньше временных виз будет выдано в следующий раз. Те страны-отправители, которые сумеют организовать возвращение своих рабочих домой, получают возможность пользоваться приоткрытой дверью; для остальных же этот источник поступлений окажется недоступен. Таким образом, власти стран-отправителей получают стимул к тому, чтобы насаждать у себя благоприятный экономический и политический климат, способствующий возвращению граждан, уехавших на заработки за границу. В частности, демократические власти под давлением своих избирателей, многие из которых будут ожидать получения временной рабочей визы, станут принимать меры к тому, чтобы не допустить сокращения визовых квот.

Сомнительно, чтобы какая-либо программа временных рабочих виз работала идеально. Для того чтобы отладить этот процесс, придется долго экспериментировать; однако мы пока что приложили слишком мало усилий и не были достаточно изобретательными для того, чтобы сразу отказываться от этой идеи.

Второе возражение заключается в том, что зарубежные трудящиеся вступят в конкуренцию с местной рабочей силой, следствием чего станет снижение заработной платы в развитых экономиках. Та степень, в которой труд имми-

грантов вытесняет отечественный труд, остается предметом бурных дебатов среди экономистов. Многие аналитики на основе имеющихся данных делают вывод о том, что иммиграция окажет ничтожное или даже позитивное влияние на заработную плату. Мы не станем вдаваться в суть этих дискуссий, а лишь допустим возможность того, что это влияние будет негативным. Но даже в этом случае предлагаемая здесь программа приведет к очень незначительному снижению зарплат — не более чем на 1%<sup>26</sup>.

Тем не менее, читатель вправе спросить: как вы можете поддерживать такую программу, если ранее вы выказывали столь серьезную

---

26. По оценкам Всемирного банка (Global Economic Prospects 2006), снижение зарплат в развитой стране при выполнении программы по увеличению миграции на величину до 3% от численности рабочей силы принимающей страны составит 0,5%. В более ранней работе Т. Уолмсли и Л. Уинтерса снижение реальной заработной платы в США оценивалось в 0,6–0,8%: Terri Louise Walmsley and L. Alan Winters, «Relaxing the Restrictions on the Temporary Movements of Natural Persons: A Simulation Analysis», CEPR Discussion Paper No. 3719, London, 2003. Коэффициент эластичности, использовавшийся Дж. Борджасом при анализе влияния иммиграции на заработную плату (–0,3), дает аналогичную оценку:  $-0,3 \times 3\% = -0,9\%$ . См.: George J. Borjas, «The Analytics of the Wage Effects of Immigration», Harvard Kennedy School of Government, August 2009.

обеспокоенность возможным снижением заработной платы в результате обычной торговли с бедными странами? Вспомним аргумент, который выдвигался в главе 3 при обсуждении этических вопросов, возникающих тогда, когда торговля приводит к возникновению проблем у страны-импортера. Опираясь на аналогию с техническим прогрессом, мы пришли к выводу, что «законные» аргументы против либерализации торговли должны удовлетворять двум условиям: во-первых, общие экономические выгоды должны оставаться небольшими по сравнению с «издержками» перераспределения, порождаемыми свободной торговлей; и во-вторых, данная торговля должна включать практики, противоречащие существующим в стране нормам и социальным договоренностям.

Возражения против ограниченной выдачи временных рабочих виз, исходящие из ее негативного воздействия на распределение доходов, не отвечают ни одному из этих условий. Как уже говорилось, предлагаемая программа станет источником значительной чистой выгоды, намного превышающей возможные эффекты перераспределения — с учетом высоты нынешних пограничных барьеров<sup>27</sup>. Кроме того,

---

27. Согласно использовавшимся выше допущениям, основную долю этого дохода получают граждане других стран. Однако рабочие визы можно выдавать на таких условиях, при которых часть дохода будет оставаться у страны-импортера рабочей

зарубежные рабочие будут трудиться, соблюдая те же самые трудовые стандарты и правила, которые защищают местных рабочих. Это лишает силы любые заявления о несправедливой конкуренции, вызванной различиями в условиях труда. Если ни одно из этих возражений не выдерживает проверки, то противникам временной трудовой миграции придется выдвинуть более сильные аргументы.

Неизвестно, удастся ли достичь в развитых странах достаточно широкого политического консенсуса по выдаче временных рабочих виз. Американский закон 2006 г. о всеобъемлющей иммиграционной реформе содержал положения, направленные на расширение трудовой иммиграции в США, но этот законопроект умер на ранних этапах его прохождения через Конгресс. Увеличение числа рабочих-иммигрантов, несомненно, не вызывает особых восторгов ни в США, ни в Европе. В свете этого обстоятельства подобные политические программы лег-

---

силы. Главный вопрос заключается в том, кому достанется разница в величине заработной платы между страной-отправителем и страной-получателем рабочей силы. Предположим, например, что власти страны-получателя устраивают для отечественных работодателей и посредников, желающих ввозить рабочих из-за границы, аукционы по продаже виз. Это приведет к тому, что основная часть «ренты» достанется властям страны-получателя, а не самим рабочим. Креативные схемы распределения виз допускают любое воображаемое распределение дохода.

ко списать со счетов как политически нереалистичные.

Но это было бы ошибкой. Либерализация торговли тоже никогда не пользовалась заметной отечественной политической поддержкой. Импорт из развивающихся стран приводит к такому же снижению заработков в богатых странах, как и иммиграция. Тем не менее это не помешало политикам ликвидировать торговые барьеры. Торговая либерализация одержала победу благодаря сочетанию политической воли, лоббирования со стороны экспортеров и мультинациональных компаний, а также экономических идей. Напротив, временная иммиграция почти никогда не имела четкого круга сторонников в развитых странах. И хотя она не менее выгодна, круг выгодополучателей в этом случае определить гораздо сложнее. Лишь после того, как мексиканец попадает в США и находит здесь работу, у его нанимателя появляется заинтересованность в том, чтобы он остался в стране, а сам рабочий может принять участие в отечественных дебатах. Экономисты, в свою очередь, оставались излишне терпимыми к политическим реалиям, скрывающимся за крайне жестким режимом международной мобильности труда, даже когда обличали протекционистские силы, препятствовавшие дальнейшей либерализации и так уже очень открытой торговой системы.

В наши дни глобальный трудовой режим напоминает международный торговый режим в 1950 г. — для него так же характерны высокие

барьеры, не позволяющие мировой экономике извлечь огромную выгоду. Изменения, которым с тех пор подвергся торговый режим, внушают надежду на то, что нечто подобное может произойти и в сфере иммиграции. Для этого потребуются честные и дальновидные политические дебаты, которые позволят сторонникам более мобильной рабочей силы выступить в ее защиту. Экономисты смогут оказать серьезное влияние на ход этих дебатов. Они будут в состоянии объяснить, почему такая мера полезна и для бедных, и для богатых стран, и напомнить, что те выгоды, которые сулит мобильная рабочая сила, — это сочный плод, ожидающийся, когда его сорвут, а не те жалкие крохи, которые нам сулит дальнейшая либерализация торговли и финансов.

### Как вписать Китай в мировую экономику?

Экономический рост Китая представляет собой величайший успех глобализации за последние четверть века. Но он же может оказаться причиной ее краха в течение следующей четверти века.

Китай воплощает в себе все главные вызовы, с которыми должна справиться глобальная экономика. Как примирить открытую экономику с проблемами распределения и корректировки, которые встают при торговле с бедными странами? Как устранить неблагоприятное

воздействие такой торговли на системы социального обеспечения, рынки труда, налоговые режимы и прочие социальные структуры развитых стран? Как помочь развивающимся странам перестроить свою экономику, сохраняя открытую, регулируемую мировую экономику? Как интегрировать крупный авторитарный режим в глобальную экономику, все основные игроки которой являются демократиями?

Корни всех этих трудностей скрываются в колоссальном институциональном разнообразии, существующем на земном шаре. Мало найдется стран с такими же своеобразными институтами, как в Китае, или играющих столь же важную роль на мировых рынках. Вопреки частым заявлениям, отвечать на эти вызовы следует отнюдь не путем ужесточения международных правил и более тесной координации. Мы можем обеспечить всем странам, включая Китай, более широкое пространство для проведения собственной экономической и социальной политики, и в то же время снизить неблагоприятное воздействие этой политики на другие страны.

Китай остается бедной страной. В последние десятилетия средний доход рос здесь очень быстро, но он по-прежнему составляет одну седьмую или даже одну восьмую от уровня дохода в США, что ниже, чем в Турции или Колумбии, и ненамного выше, чем в Сальвадоре или Египте. В то время как прибрежный Китай или такие крупные города, как Шанхай и Гуанчжоу, могут похвастаться огромными богат-

ствами, обширные пространства на западе Китая по-прежнему страдают от нищеты. Китай не может претендовать на то, чтобы отобрать глобальное экономическое лидерство у США или стать глобальным гегемоном — по крайней мере в ближайшем будущем. Но численность населения Китая, составляющая 1,3 миллиарда человек, и быстрый рост его богатства делают его одним из важнейших игроков на мировой арене.

Экономический рост Китая в целом обернулся благом для мировой экономики. Невероятное разнообразие промышленных товаров — от игрушек до автомобилей, — выпускаемых на его заводах, оказалось настоящим подарком для потребителей во всех странах мира, особенно для бедняков, впервые получивших возможность приобрести многие из этих товаров. Кроме того, Китай служит маяком надежды для развивающихся стран в Африке и других регионах, сталкивающихся с экономическими проблемами, который порой кажутся непреодолимыми. Эта страна служит прекрасным примером того, как можно использовать глобальную экономику для экономического роста и сокращения бедности — сочетая экспорт со стратегией экономической диверсификации и институциональных инноваций, приспособленной к нуждам страны.

Однако не все гладко в этой картине. Китай и его торговые партнеры в последние годы вытягиваются во все большее число диспутов по вопросам о безопасности продукции, наруше-

нии патентных и авторских прав, государственных субсидиях, демпинге, манипулировании валютным курсом и различных ограничениях на доступ к рынку. Импорт из Китая называют главной причиной стагнации медианной заработной платы в США. Колоссальный торговый профицит Китая заставляет даже таких трезво мыслящих экономистов, как Пол Кругман, сетовать на то, что «меркантилистская» политика этой страны обошлась экономике США более чем в миллион рабочих мест<sup>28</sup>. Кроме того, Китай все чаще обвиняют в том, что в своем стремлении получить доступ к природным ресурсам он попирает права человека и насаждает безответственные режимы в странах Африки.

Самым важным источником конфликтов в ближайшем будущем грозит стать несбалансированность внешней торговли Китая. Профицит торгового баланса этой страны (грубо говоря, представляющий собой превышение экспортных поступлений над стоимостью импорта) сильно вырос в последние годы, накануне финансового кризиса 2007 г. достигнув невероятной цифры в 11% ВВП (при том что десятилетием ранее он был немногим выше нуля). Эта несбалансированность ведет к росту глобального спроса на товары, произведенные в Китае, за счет снижения спроса на товары других производителей, что сильно за-

---

28. Paul Krugman, «Chinese New Year», *New York Times*, December 31, 2009.

трудняет восстановление экономики в остальных странах мира. Она пагубно сказывается на положении промышленного производства везде, кроме Китая. Однако эта проблема не связана с одной лишь экономикой. Из истории известно, что несбалансированность внешней торговли создает питательную среду для протекционизма. Если торговый профицит Китая не уменьшится, Соединенные Штаты с большой вероятностью введут у себя торговые барьеры, направленные на сокращение китайского экспорта, что вызовет ответные меры со стороны Китая и послужит примером для других стран. В итоге мы можем получить масштабное политическое наступление на китайскую торговлю и глобализацию вообще.

Не ведет ли зависимость Китая от экспорта к катастрофе в мировой экономике? Не поджигает ли нас принципиальный, неустрашимый конфликт между китайской стратегией развития, с одной стороны, и экономической и социальной стабильностью остального мира, с другой стороны?

Не обязательно. Торговый профицит является лишь случайным последствием китайской стратегии роста, в большей степени представляя собой итог текущих глобальных правил, чем внутренней логики этой стратегии. Чтобы убедиться в этом, следует в общих чертах вспомнить историю китайского экономического роста. Китайская стратегия основывается на ускоренных структурных изменениях, которые правительство стимулирует, поощряя индуст-



стриализацию наряду с непрерывным совершенствованием производственной структуры страны. Правительство поддерживает главным образом промышленность. Такая стратегия отнюдь не исключает сбалансированной внешней торговли, если рост предложения бытовой электроники, стали, автомобилей и других промышленных товаров, производимых китайскими заводами, в целом компенсируется ростом спроса на подобные товары в самом Китае.

Вплоть до недавнего времени китайская модель именно так и работала. Несмотря на то что китайское правительство активно содействовало развитию промышленного производства еще с 1980-х гг., оно делало это методами промышленной политики — такими, как торговые ограничения, стимулирование инвестиций, субсидии и требования в отношении отечественной обработки, — которые не приводили к торговому дисбалансу.

Все начало меняться во второй половине 1990-х гг., когда правительство Китая взяло курс на вступление во Всемирную торговую организацию. Оно резко снизило таможенные тарифы и отменило многие субсидии и требования в отношении отечественной обработки с тем, чтобы привести свою политику в соответствие с правилами ВТО. Однако китайские власти не собирались отказываться от своей стратегии роста. В качестве компенсации за отказ от протекционистских мер и непосредственной поддержки промышленных отраслей они

допускали все более и более заметное занижение курса юаня<sup>29</sup>.

Низкий курс отечественной валюты сказывается на состоянии экономики точно так же, как субсидии на экспорт *в сочетании с налогом на импорт*. В отличие от традиционной промышленной политики, он не может не приводить к торговому профициту<sup>30</sup>. Поэтому вступление Китая в ВТО в декабре 2001 г. повлекло за собой неблагоприятный побочный эффект: резкий рост торгового профицита, начавшийся почти в то же самое время.

---

29. Dani Rodrik, «The Real Exchange Rate and Economic Growth», *Brookings Papers on Economic Activity* (Fall 2008).

30. Для тех, кто хочет разобраться в механике этого процесса, объясним чуть подробнее. Тарифы на импорт и экспортные субсидии тоже приводят к улучшению торгового баланса. Однако это автоматически компенсируется (если только правительство не прибегнет к активным интервенциям) повышением (реального) обменного курса. Последнее не способно полностью нейтрализовать стимулирующий эффект, создаваемый тарифами или субсидиями, если внутренний спрос на товары позитивно реагирует на рост обменного курса (который влечет за собой снижение относительной цены товаров). Соответственно, промышленная политика в сочетании с повышением реального обменного курса может содействовать товарному производству, не изменяя торгового баланса. См.: Dani Rodrik, «Growth After the Crisis», in *Globalization and Growth: Implications for a Post-Crisis World*, Commission on Growth and Development, Washington, DC, 2010.

Теперь мы можем понять, почему китайское правительство так яростно сопротивляется требованиям о ревальвации юаня. Такая политика позволила бы снизить глобальную несбалансированность, но вместе с тем она создала бы угрозу для китайского экономического роста. Согласно моим собственным исследованиям, темпы китайского экономического роста могут снизиться не менее чем на 2 процентных пункта, если подвергнуть юань достаточной ревальвации для того, чтобы устранить занижение его курса<sup>31</sup>. В результате темпы роста опустятся ниже уровня в 8%, поддержание которого китайское руководство считает необходимым для создания достаточного количества рабочих мест и предотвращения социальных волнений. С учетом размеров и геополитического значения Китая все, что подрывает его политическую стабильность, следует считать чрезвычайно важным и для всего мира в целом.

Таким образом, вопреки той картине, которая возникает при чтении типичных комментариев в западной печати, дело отнюдь не сводится к простенькой нравоучительной басне, в которой китайцы играют роль «негодяев». Китайский торговый профицит угрожает мировой экономике, но ей же угрожает и значительное замедление китайских темпов роста.

---

31. Для этого требуется примерно 25-процентная ревальвация. См.: Dani Rodrik, «Making Room for China in the World Economy», VoxEU.org, December 17, 2009, <http://voxeu.org/index.php?q=node/4399>.

В этот тупик нас загоняют наши нынешние правила. Многие считают способность ВТО сдерживать использование субсидий и прочих видов промышленной политики большим достижением мировой экономики. Однако это пиррова победа. Запрет на промышленную политику заставил Китай прибегнуть к инструменту, значительно менее желательному для остального мира: к недооценке валюты. Поскольку китайское правительство вынуждено покупать доллары для того, чтобы предотвратить ревальвацию юаня, на китайских счетах накопилось более 2 трлн долларов резервных средств в виде низкодоходных казначейских векселей США и прочих активов, которые страна не в состоянии никаким разумным образом использовать. Парадокс — в большей степени мнимый, чем реальный, — состоит в том, что ужесточение глобальных правил приводит к усугублению глобальных проблем.

Разумный выход состоял бы в том, чтобы оставить за Китаем — и вообще за всеми зарождающимися экономиками — право самим выбирать политику роста. Ограничения ВТО на субсидии и другие виды промышленной политики должны быть приостановлены или отменены для всех развивающихся стран. Было бы бессмысленно ожидать от Китая или других зарождающихся экономик проведения такой валютной, финансовой или макроэкономической политики, которая бы не порождала крупного торгового дисбаланса. Следует поставить им

следующие условия: вы можете осуществлять любую стратегию роста, но взамен должны принять меры к тому, чтобы не создавать серьезных проблем для остального мира в виде торгового профицита. Такой подход позволил бы Китаю проводить разумную промышленную политику, направленную на решение задач занятости и роста, и не навлекать на себя санкций со стороны ВТО. Кроме того, он позволил бы китайским властям допустить ревальвацию юаня и не опасаться того, что она неблагоприятно скажется на темпах роста. В самом крайнем случае, мы лишили бы Китай единственной веской причины для отказа от сокращения своего торгового профицита.

Уменьшение китайского торгового профицита позволит устранить важнейшую непосредственную угрозу для мировой экономики. Однако заметная и возрастающая роль Китая на глобальных рынках по-прежнему будет создавать проблемы, связанные с его торговлей. Нет сомнений в том, что одновременно с продолжением китайских экономических преобразований и вторжением Китая на рынки все более сложной продукции мы будем слышать постоянные сетования других стран на то, что эта торговля подрывает их отечественные договоренности, касающиеся распределения дохода, трудовые стандарты, природоохранные правила и социальные нормы. Эти жалобы будут иметь значительно больший вес при наличии у Китая крупного торгового профицита, но они не исчезнут и в отсутствие последнего. Ки-

таю и странам-импортерам придется искать какой-то выход.

Подход, предлагаемый мною в данной книге, позволяет изучить эти проблемы и отделить зерна законных опасений от «протекционистских» плевел. Кроме того, я предлагаю механизм избавительных оговорок — расширенное соглашение о защитных мерах, сопровождаемых отечественными процедурами, — который позволяет решить эти проблемы. Возможно, Китай сочтет, что та гибкость, которую новая система даст странам-импортерам, приведет к избыточному ограничению его экспорта. Тем не менее китайское правительство (наряду с правительствами всех крупных зарождающихся экономик) должно признавать элементарные реалии глобальной экономики. Если Китаю и другим развивающимся странам нужно политическое пространство, то мы должны предоставить такое пространство и богатым странам. Китай имеет полное право на сохранение своих своеобразных институтов; но он не вправе ожидать, чтобы другие страны изменили свои экономические и социальные модели под угрозой китайской конкуренции. Более того, недемократический политический режим Китая вынуждает нас к намного более строгому надзору за его торговлей, чем за торговлей таких стран, как Бразилия, Турция или Индия.

И все же при условии продуманности предлагаемого механизма защитных мер та политика, которую он санкционирует, в целом не

должна нанести большого ущерба торговле. Китаю придется смириться с торговыми ограничениями, которые повлечет за собой применение этого механизма, и воспринимать их не как проявления протекционизма, вынуждающие бороться с ними не на жизнь, а на смерть, а как необходимые меры для поддержания работоспособности системы.

В конечном счете мировой экономике придется примириться с существованием больших различий между китайской культурной, социальной и политической системой и западными ценностями и институтами, которые доминируют в мире и по сей день. Никто не мешает американцам и европейцам надеяться на то, что экономический рост сделает Китай либеральным, капиталистическим и демократическим обществом, приблизив его к Западу, однако, как напоминает нам британский исследователь и журналист Мартин Жак, у нас нет особых оснований для того, чтобы верить в такую конвергенцию<sup>32</sup>. Китай имеет свои собственные представления, о разумной организации экономики, общества и государства, и о том, какими должны быть их взаимоотношения, и корни этих представлений скрываются в его долгой истории. По мере приобретения Китаем экономического влияния он станет вы-

---

32. Martin Jacques, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order* (New York: Penguin, 2009).

ступать за такой мировой порядок, который будет в наибольшей степени соответствовать этим представлениям.

Трения, которые при этом возникнут, будет непросто устранить. Однако решить эту задачу окажется значительно легче при таких глобальных правилах, которые уважают разнообразие и сводят к минимуму необходимость в глобальных оковах, чем при таких, которые диктуют максимальную зависимость от координации и единых стандартов. Подобные правила не нуждаются в наличии мирового гегемона (будь то США или Китай); кроме того, они обеспечат сохранение стабильности в мировой экономике по мере неизбежного сокращения роли США<sup>33</sup>. Это обстоятельство должно устраивать и Китай. Те унижения, которые этой стране пришлось испытать в XIX веке в результате действий Великобритании и других империалистических держав, заставляют китайских лидеров придавать большое значение национальному суверенитету и невмешательству во внутренние дела. Легкий налет глобализма будет совместим с этими ценностями.

---

33. Стивен Коэн и Брэдфорд Делонг выражают озабоченность тем, как отразится на глобальной экономической стабильности утрата Соединенными Штатами своей относительной экономической позиции. См. их работы: Stephen S. Cohen and Bradford DeLong, *The End of Influence: What Happens When Other Countries Have the Money* (New York: Basic Books, 2010).

## Заключительные слова

ДОСТАТОЧНО прочесть любую книгу, научную работу или газетную статью о будущем глобализации или выслушать любое заявление на эту тему, чтобы тут же почувствовать, как на вас наваливается бремя неподъемных проблем. Сумеет ли мы принудить политических лидеров крупнейших наций к международному сотрудничеству? Удастся ли создать структуры глобального управления, в котором нуждается мировая экономика? Как нам убедить рядовых работников мировой экономики в том, что экономическая глобализация — это благо, а не источник неравенства и незащищенности? Что случится с глобальной экономикой по мере уменьшения экономического могущества США? Станет ли Китай новым глобальным гегемоном, а если станет, то как это отразится на международном порядке?

Этих вопросов хватит для того, чтобы заработать головную боль. Однако они проистекают из ложной предпосылки, согласно которой гиперглобализация желательна (или неизбежна), а расширение полномочий национальных государств выпустит на свободу силы, которые нанесут серьезный ущерб мировой экономике.

Эта предпосылка без всякой нужды осложняет стоящую перед нами задачу.

Мы можем и должны по-иному относиться к глобализации. Вместо того чтобы рассматривать ее как систему, требующую одного-единственного набора инструментов или наличия одной экономической сверхдержавы, следует считать ее собранием различных стран, которые взаимодействуют друг с другом, подчиняясь небольшому количеству простых, понятных и разумных правил. Такое представление не проложит нам путь в «плоский» мир — мировую экономику, не знающую границ. Подобный мир недостижим. Но оно позволит построить здоровую, устойчивую мировую экономику, в рамках которой демократии смогут сами определять свое будущее.



Послесловие:  
сказочка на ночь  
для взрослых

ДАВНЫМ-ДАВНО в одной стране была маленькая бедная деревня, стоявшая на берегу озера. Ее жители кормились рыбой, пойманной в озере, и сами шили себе одежду. Они не имели связи с другими деревнями, от которых их отделял многодневный путь по дремучему лесу, простиравшемуся кругом на много миль.

Жизнь в деревне изменилась к худшему, когда в озере начала иссякать рыба. Поселянам приходилось больше работать, однако они попали в порочный круг. Чем меньше в озере было рыбы, тем больше времени у поселян уходило на ловлю, но из-за этого, в свою очередь, запасы рыбы сокращались еще быстрее.

Тогда жители отправились к деревенскому шаману и попросили его о помощи. Он пожал плечами и сказал: «А для чего вам совет старейшин? Они только и делают, что целыми днями сидят и сплетничают. Вот пусть они вам и помогут». «Каким же образом?» — спросили поселяне. «Очень простым, — ответил шаман. — Пусть совет старейшин учредит рыболовный

кооператив, который будет решать, сколько рыбы каждый из вас может выловить за месяц. Поголовье рыбы восстановится, и больше мы с этой проблемой не столкнемся».

Совет старейшин сделал так, как предложил шаман. Поселяне были недовольны тем, что приходится подчиняться старейшинам, но понимали, что без этого не обойтись. Прошло немного времени, и в озере вновь было полным-полно рыбы.

Тогда поселяне снова пришли к шаману. Они поклонились ему и поблагодарили за мудрый совет. Но когда они уже уходили, шаман сказал им: «Раз вам иногда бывает нужна моя помощь, может, разрешите подкинуть вам еще одну идею?» «Конечно!» — хором воскликнули поселяне.

«Разве не глупо, — сказал шаман, — что все вы тратите столько времени на шитье одежды, хотя могли бы покупать куда более удобную и дешевую одежду в деревнях по другую сторону леса? До них нелегко добраться, но вам придется туда ходить не чаще пары раз в год».

«Да, но что нам продавать взамен?» — спросили поселяне. «Я слышал, что жители тех краев любят сушеную рыбу», — ответил шаман.

Поселяне так и поступили. Они насушили рыбы и начали торговать с деревнями, лежащими за лесом. Рыбаки богатели, потому что за рыбу им хорошо платили, в то время как цена одежды в деревне резко упала.

Не все поселяне были рады. Тем, кто не имел лодки и зарабатывал на жизнь шитьем, при-

шлось несладко. Они вынуждены были конкурировать с дешевой и более качественной одеждой, поставлявшейся из других деревень, и с трудом могли купить дешевую рыбу. И они тоже обратились к шаману за советом.

«Эту проблему пусть тоже решает совет старейшин, — сказал шаман. — Вы же знаете, что каждая семья должна делать вклад в проведение ежемесячного пиршества?» «Да», — ответили те. «Ну если наши рыбаки так разбогатели, то пусть они делают большой вклад, а вы делаете маленький».

Совет старейшин решил, что это справедливо, и призвал рыбаков увеличить размер ежемесячного вклада. Рыбаки не слишком обрадовались, однако им показалось, что это — разумный шаг, позволяющий избежать раздоров в деревне. И вскоре остальные жители деревни тоже были довольны.

Между тем шаман подал новую идею. Он сказал: «Представьте, насколько мы могли бы разбогатеть, если бы нашим торговцам не приходилось совершать многодневный путь по дремучему лесу. Представьте, насколько возросла бы наша торговля, если бы через лес проходила нормальная дорога». «Но как это сделать?» — спросили поселяне. «Все очень просто, — сказал шаман. — Совет старейшин должен организовать бригады рабочих, которые прорубят в лесу просеку и проложат дорогу».

И вскоре через лес уже проходила мощная дорога, позволявшая добраться до других деревень быстро и без больших затрат. Торговля

расширилась, и рыбаки разбогатели еще сильнее, но в праздничные дни они не забывали делиться своим богатством с другими поселянами.

Однако затем дела пошли плохо. Благодаря дороге люди, жившие за лесом, получили легкий доступ к озеру и могли сами ловить рыбу, чем и занялись с большим рвением. Поскольку ни совет старейшин, ни рыболовный кооператив не могли наложить на чужаков никаких ограничений, запасы рыбы вновь стали быстро иссякать.

Конкуренция с чужаками сказалась и на доходах местных рыбаков. Они начали жаловаться на то, что пиршественный взнос стал для них слишком обременительным. «Как мы можем конкурировать с посторонними, если на них не распространяются те же ограничения?» — спрашивали они в отчаянии. У некоторых местных рыбаков даже вошло в привычку отлучаться из деревни на время пиршеств — ведь дорога позволяла им уехать в любой момент — и тем самым уклоняться от своих обязательств. Это приводило остальных жителей деревни в ярость.

Настало время вновь идти к шаману. В деревне состоялось долгое и шумное собрание, на котором каждая сторона яростно отстаивала свою правоту. Все были согласны с тем, что так дальше жить нельзя, но предлагали разные решения. Рыбаки добивались изменения правил, желая уменьшить размер своего ежемесячного пиршественного взноса. Другие считали,

что нужно прекратить торговлю рыбой с чужаками. Некоторые даже требовали завалить дорогу камнями с тем, чтобы никого не впускать в деревню и не выпускать из нее.

Шаман выслушал все эти аргументы. «Я призываю вас к благоразумию и компромиссу, — сказал он, немного поразмыслив. — Вот вам мое предложение. Совет старейшин должен поставить шлагбаум у входа в деревню и взимать плату со всех, кто проходит по дороге». «Но тогда нам станет дороже торговать», — возразили рыбаки. «Да, конечно, — ответил шаман. — Но это также позволит сократить чрезмерный вылов рыбы и возместит вам ваши пиршественные вклады. Но только не надо совсем прекращать торговлю», — добавил он, кивнув на поселян, призывавших завалить дорогу.

Все согласились с тем, что это разумный выход. Удовлетворенные поселяне разошлись по домам. В деревне восстановилась гармония.

И все потом жили долго и счастливо.

## Благодарности

МНЕ пришлось бы очень долго перечислять тех моих друзей, критиков и сообщников по заговору, которым на протяжении многих лет доводилось знакомиться с ранними версиями аргументов, изложенных в этой книге, и давать на них ответы, способствовавшие формированию моей точки зрения. Возможно, их комментарии не всегда уберегали меня от ошибок, которые самым предубежденным из моих критиков удавалось отыскать в моей логике, но я надеюсь, что они хотя бы дали мне возможность излагать свою точку зрения с большей оглядкой на наши разногласия.

Принося извинения тем, про кого я мог забыть, я хотел бы выразить благодарность Дарону Асемоглу, Филиппу Агийону, Абхиджиту Банерджи, Джагдишу Бхагвати, Нэнси Бердсолл, Джорджу Борджасу, Франсуа Бургиньону, Сьюзен Коллинз, Авинашу Дикситу, Биллу Истерли, Барри Эйхенгрину, Рону Финдли, Джеффу Франкелю, Ричарду Фримену, Джеффу Фрайдену, Джину Гроссмену, Рикардо Осману, Джерри Хеллейнеру, Элханану Хелпмену, Питеру Кенену, Бобу Кьюну, Таруну Ханне, Роберту Лоуренсу, Фрэнку Леви, Джастину Лину, Хосе Антонио Окампо, Ланту Притчетту, Джи-

му Робинсону, Джону Рагги, Джефффри Саксу, Майку Спенсу, Т. Н. Сринивасану, Нику Стерну, Джо Стиглицу, Арвинду Субраманияну, Ларри Саммерсу, Роберту Ангеру и Андресу Веласко. Особую благодарность я выражаю Авинашу Дикситу, образцовому «лису», который в моих глазах всегда был идеальным представителем племени экономистов.

Трое из упомянутых в этом списке сыграли особенно важную роль при подготовке этой книги к печати. Джефф Фрайден, Роберт Лоуренс и Арвинд Субраманиян прочитали рукопись от начала до конца и дали мне много ценных советов, попутно исправив всевозможные ошибки в фактах и суждениях. Помимо множества других полезных предложений, Джефф Фрайден спас меня от злоупотребления бейсбольными аналогиями и от неверных переводов с латыни.

Должен признаться, что был разочарован первоначальной реакцией Дрейка Макфили, моего редактора в издательстве *W. W. Norton*, после того как я отправил ему черновики первых двух глав: «Нам надо поговорить, прежде чем вы продолжите». Мне казалось, что это две чертовски удачные главы! Однако Дрейк был прав, и его мягкие понукания в больших и малых вопросах, а также подробные предложения Брендана Карри позволили намного улучшить книгу, в том числе и в моих глазах. Работать с ними было для меня большой привилегией. Скотт Мойерс из агентства *Wylie* тщательно прочитал все воплощения данной работы — от

первых набросков до окончательного результата. Он стал для меня колоссальным источником поддержки и разумных суждений.

Невозможно передать словами всю степень моей благодарности родным и близким: моей жене Пинар Доган, служившей для меня величайшим источником поддержки — не каждому повезет найти такую спутницу жизни; моему сыну Денизу, который еще слишком молод для того, чтобы иметь твердое мнение об этой книге, но все равно меня любит; моей дочери Одил, рисовавшей кривые спроса и предложения задолго до того, как она поняла, что они означают; и другой моей дочери, Дельфине, которая не держит на меня зла за то, что не ей пришлось рисовать обложку к моей книге. Мой брат Изел всегда был готов прийти мне на помощь вместе с Нитой и их многочисленным семейством. Память о моем отце Витали Родрике была со мной все эти годы, неизменно побуждая меня работать со всем возможным старанием. Наконец, я хочу признать, сколь многим я обязан своей матери, Кармеле Родрик. Если я могу писать более-менее сносным языком, то она знает, откуда это взялось. Я люблю вас всех.

Эта книга посвящается моему тестю Четину Догану. В тот момент, когда я пишу эти слова, он все еще находится в турецкой тюрьме, наряду с десятками других заключенных попав туда по ложным и сфабрикованным обвинениям. Надеюсь, справедливость восторжествует и позволит ему выйти на свободу задолго до выхода этой книги в свет.

Научное издание

**Дэни Родрик**  
**ПАРАДОКС ГЛОБАЛИЗАЦИИ:**  
**демократия и будущее**  
**мировой экономики**

Главный редактор издательства Валерий Анашвили  
Научный редактор издательства Артем Смирнов  
Выпускающий редактор Елена Попова  
Корректор Наталия Селина  
Художник серии Валерий Коршунов  
Верстка Сергея Зиновьева

Издательство Института Гайдара  
125993, Москва, Газетный пер., д. 3–5, стр. 1



Подписано в печать 14.04.14.  
Тираж 1000 экз. Формат 60×90/16.  
Отпечатано в ППП «Типография „Наука“»  
121099, Москва, Шубинский пер., 6

ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ИНСТИТУТА  
ГАЙДАРА

Спрашивайте в книжных магазинах

МОСКВА

**Академия**, специализированные магазины деловой книги  
в РАНХиГС, просп. Вернадского, 82, (499) 270-29-78  
**Москва**, ул. Тверская, 8, стр. 1, (495) 629-64-83, 797-87-17  
**Библио-глобус**, ул. Мясницкая, 6/3, стр. 1, (495) 781-19-00  
**Московский Дом Книги**, ул. Новый Арбат, 8, (495) 789-35-91  
**Молодая гвардия**, ул. Большая Полянка, 28, (495) 780-33-70  
**Фаланстер**, М. Гнезниковский пер., 12/27, стр. 3,  
(495) 629-88-21, 504-47-95 falanster@mail.ru  
**Фаланстер на Винзаводе**, 4-й Сыромятнический пер., 1, стр. 6,  
(495) 926-30-42  
**Книжный клуб 36,6**, ул. Бакунинская, 71, стр. 10, (495) 926-45-44  
**Аргумент**, Ленинские горы, МГУ, д. 1, сектор «Б», (495) 939-42-95  
**Науку — Всем**, выставочный зал, Нахимовский просп., 56,  
(499) 724-25-45  
**Дом педагогической книги**, (495) 629-54-35  
**Дом Книги** на Соколе, (499) 155-38-82  
**Циолковский**, ул. Б. Молчановка, 18, (495) 691-51-16, 56-28  
**У Кентавра**, книжная лавка РГГУ, ул. Чаянова, 15, (499) 973-43-01  
**БукВышка**, университетский книжный магазин (ВШЭ),  
ул. Мясницкая, 20, (495) 628-29-60  
**Додо** на Солянке (DoDo), ул. Солянка, 1/2, стр. 1, м. Китай-  
Город, +7 926 063-01-35  
**Додо** в ТРЦ «Филион» (Dodo Филион), Багратионовский пр-д, 5  
(ТРЦ «Филион») м. Фили, Багратионовская, +7 929 579-53-22  
**Додо** в КЦ ЗИЛ (Dodo ЗИЛ культурный центр), ул. Восточная,  
д. 4, к. 1, м. Автозаводская, (495) 675-16-36



**Омнибус**, Кутузовский проспект, 21 (кинотеатр «Пионер»),  
8 915 418-60-27  
**Гнозис**, Турчанинов пер., 4, (499) 255-77-57  
**Гоголь books**, в «Гоголь-центре», ул. Казакова, 8, (925) 468-02-30  
**Kaspar Hauser**, в галерее «Артплей», Нижняя Сыромятническая,  
10/11, (499) 678-02-26  
**Книжная экспедиция Управления делами Президента  
Российской Федерации**: центральный салон и 22 торговых  
секции, ул. Варварка, 9, (495) 606-52-94  
**Ходасевич**, Покровка, 6, +7-965-179-34-98  
**Гараж**, Павильон Центра «Гараж», Пионерский пруд, Парк  
Горького, (495) 645-05-21  
Сеть **Читай Город** (Новый Книжный), (495) 937-85-81, 177-22-11  
Сеть **Академкнига**  
ул. Вавилова, 55/7, (499) 124-55-00  
Мичуринский просп., 12, (499) 932-74-79  
Цветной б-р, 21, стр. 2, (499) 921-55-96

#### САНКТ-ПЕТЕРБУРГ

**Санкт-Петербургский Дом книги**, Невский просп., 28  
(дом Зингера), (812) 448-23-55  
**Подписные издания**, Литейный просп., 57, (812) 273-50-53  
**Порядок слов**, наб. р. Фонтанки, 15, (812) 310-50-36  
**Все свободны**, Мойка, 28, +7-911-977-40-47  
**Мы**, Невский просп., 20 (проект Biblioteka), +7-981-168-68-85  
**Магазин издательства СПбГУ**, Менделеевская линия, 5,  
(812) 328-96-91, 329-24-70

#### ВЛАДИМИР

**Эйдос**, книжный клуб ул. Б. Московская, 20а (в арке),  
+7-920-623-03-08

#### ВОРОНЕЖ

**Петровский**, книжный клуб, ул. 20-летия ВЛКСМ, 54а,  
ТЦ «Петровский пассаж», (4732) 33-19-28

#### ЕКАТЕРИНБУРГ

**Йозеф Кнехт**, ул. 8 Марта, 7 (вход с набережной),  
(950) 193-15-33  
**Екатеринбургский Дом книги**, ул. Антона Валека, 12,  
(343) 253-50-10

#### ПЕРМЬ

**Пиотровский**, книжный магазин и клуб, ул. Ленина, 54,  
(3422) 43-03-51

#### РОСТОВ-НА-ДОНУ

**Интеллектуал**, книжный салон, ул. Садовая, 55, Дворец творче-  
ства детей и молодежи, фойе главного здания, +7-988-565-14-35  
**Сорок два**, пр. Соколова, д. 46, Циферблат, 3-й этаж,  
+7-906-180-35-14

#### ПЕНЗА

**Впереплётё**, ул. Московская, 12, (8412) 25-64-68

#### НОВОСИБИРСК:

**Капиталь**, литературный магазин, ул. Максима Горького, 78,  
(383) 223-69-73  
**Собачье сердце**, Каменская ул., 32, вход из арки

#### НИЖНИЙ НОВГОРОД

Приволжский филиал **Государственного Центра Современного  
Искусства**, Кремль, корп. 6 (здание Арсенала), (831) 423-57-41

#### КИЕВ

**Архе**, Ул. Якира, 13, +380-63-134-18-93  
**Книжный бум**, книжный рынок «Петровка», ряд 62, место 8  
(павильон «Академкнига»), +380-67-273-50-10

#### КАЗАНЬ

**Смена**, Центр современной культуры, ул. Бурхана Шахиди, 7,  
(843) 249-50-23

#### КРАСНОЯРСК

**Бакен**, ул. Карла Маркса, 34а, (3912) 88-20-82  
**СФУ-Механика роста**, книжная лавка при Северном  
Федеральном Университете. Свободный пр., 82, стр. 1,  
(3912) 06-26-96, 06-39-28

#### ИНТЕРНЕТ-МАГАЗИНЫ

LibroRoom <http://libroroom.ru/>  
OZON.ru <http://www.ozon.ru/>  
Лабиринт <http://www.labirint.ru/>  
Бэффо! <http://www.boffobooks.ru/>  
BOOKS.ru <http://www.books.ru/>

Бизнес-книга <http://bizbook.ru/>  
Книга.ru <http://www.kniga.ru/>  
Read.ru <http://read.ru/>  
Спринтер <http://www.sprinter.ru/>  
Интернет-магазин научной книги <http://urss.ru/>

В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ:

ЛитРес <http://www.litres.ru/>  
OZON.ru <http://www.ozon.ru/>

ОПТОВЫЕ ПРОДАЖИ

Издательский дом «Дело» РАНХиГС,  
Москва, просп. Вернадского, 82, (495) 433-25-02,  
433-25-10,

ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ИНСТИТУТА  
ГАЙДАРА

Вышли в свет книги

- АЛЬБЕРТ О. ХИРШМАН. Страсти и интересы: политические аргументы в пользу капитализма до его триумфа / Перевод с английского Дмитрия Узланера. isbn 978-5-93255-326-8
- КОРИ РОБИН. Реакционный дух. Консерватизм от Эдмунда Бёрка до Сары Пэйлин / Перевод с английского Михаила Рудакова, Инны Кушнareвой, Константина Бандуровского. isbn 978-5-93255-349-7
- СТИВЕН ЛАНДСБУРГ. Экономист на диване: экономическая наука и повседневная жизнь / Перевод с английского Людмилы Гончаровой. isbn 978-5-93255-336-7
- РИЧАРД ЛЭЙАРД. Счастье: уроки новой науки / Перевод с английского Инны Кушнareвой. isbn 978-5-93255-333-6
- ЛАЙОНЕЛ РОБИНС. История экономической мысли: лекции в Лондонской школе экономики / Перевод с английского Натальи Автономовой. isbn 978-5-93255-319-0
- ЙОЗЕФ ШУМПЕТЕР. Десять великих экономистов от Маркса до Кейнса / Перевод с английского Натальи Автономовой, Ирины Осадчей и Натальи Розинской. Научный редактор перевода Владимир Автономов. isbn 978-5-93255-302-2
- Философия экономики: антология / Под редакцией Дэниела Хаусмана / Перевод с английского Натальи Автономовой, Ивана Болдырева, Юрия Каптуревского и др. isbn 978-5-93255-347-3
- МАРК КАССЕЛ. Как правительства проводят приватизацию / Перевод с английского Юрия Каптуревского, Дмитрия Узланера и Татьяны Дробышевской. isbn 978-5-93255-315-2

Как избежать ресурсного проклятия / Под редакцией Джозефа Стиглица, Джеффри Сакса и Макартена Хамфриса; перевод с английского Натальи Автономовой и Иосифа Фридмана. isbn 978-5-93255-306-0

Рагурам Раджан. Линии разлома: скрытые трещины, все еще угрожающие мировой экономике / Перевод с английского Иосифа Фридмана, при участии Николая Эдельмана. isbn 978-5-93255-313-8

Джон К. Богл. Битва за душу капитализма / Перевод с английского Александра Калинина. isbn 978-5-93255-304-6

Джефф Малган. Искусство государственной стратегии: мобилизация власти и знаний для общего блага / Перевод с английского Юрия Каптуревского. isbn 978-5-93255-305-3

Джулиан Ле Гранд. Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции / Перевод с английского Инны Кушнareвой. isbn 978-5-93255-314-5

Как экономическая наука помогает делать нашу жизнь лучше / Под редакцией Джона Зигфрида / Перевод с английского Николая Эдельмана. isbn 978-5-93255-320-6

Гордон Таллок. Общественные блага, перераспределение и погоня за рентой / Перевод с английского Людмилы Гончаровой. isbn 978-5-93255-332-9

Элханан Хелпман. Загадка экономического роста / Перевод с английского Александра Калинина. isbn 978-5-93255-325-1

Джеффри Сакс. Цена цивилизации / Перевод с английского Александра Калинина. isbn 978-5-93255-337-4

Джеффри Сакс. Конец бедности: экономические возможности нашего времени / Перевод с английского Николая Эдельмана. isbn 978-5-93255-306-0

Кембриджская экономическая история Европы Нового и Новейшего времени. Том 1: 1700–1870 / Перевод с английского Юрия Каптуревского; под научной редакцией Татьяны Дробышевской. isbn 978-5-93255-355-8. Том 2: 1870 — наши дни / Перевод с английского Николая Эдельмана; под ред. Татьяны Дробышевской. isbn 978-5-93255-371-8.

Грегори Кларк. Прощай, нищета! Краткая экономическая история мира. Второе издание на русском языке с новым предисловием автора / Перевод с английского Николая Эдельмана. isbn 978-5-93255-338-1

Джоэль Мокир. Дары Афины. Исторические истоки экономики знаний / Перевод с английского Николая Эдельмана; под редакцией Марии Ивановой. isbn 978-5-93255-348-0

Дуглас Норт, Джон Уоллис, Барри Вайнгаст. Насилие и социальные порядки: концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / Перевод с английского Дмитрия Узланера, Максима Маркова, Даниила Раскова и Алины Расковой. isbn 978-5-93255-303-9

Уильям Нисканен. Авторитарическая, демократическая и оптимальная формы правления: фискальные решения и экономические результаты / Перевод с английского Артоса Саркисянца; под научной редакцией Антона Соболева. isbn 978-5-93255-354-1

Энгас Мэддисон. Контуры мировой экономики. 1–2030 гг.: очерки по макроэкономической истории / Перевод с английского Юрия Каптуревского под редакцией Ольги Филаточевой. isbn 978-5-93255-350-3

Янош Корнаи. Размышления о капитализме / Перевод с венгерского Оксаны Якименко; под научной редакцией Даниила Раскова; литературный редактор перевода Ольга Кувакина. isbn 978-5-93255-344-2

Ханна Арендт. Ответственность и суждение / Перевод с английского Даниила Аронсона, Светланы Бардиной, Романа Гуляева. isbn 978-5-93255-353-4

Тьерри де Дюв. Живописный номинализм. Марсель Дюшан, живопись и современность / Перевод с французского Алексея Шестакова. isbn 978-5-93255-339-8

Ольга Власова. Рональд Лэйнг: между философией и психиатрией. isbn 978-5-93255-324-4

Майкл Спенс. Следующая конвергенция: будущее экономического роста в мире, живущем на разных скоростях / Перевод с английского Александра Калинина; под редакцией Ольги Филаточевой. isbn 978-5-93255-356-5

Вадим Россман. Столицы: их многообразие, закономерности развития и перемещения. isbn 978-5-93255-373-2



Институт экономической политики  
имени Егора Тимуровича Гайдара —

крупнейший российский  
научно-исследовательский  
и учебно-методический центр.

Институт экономической политики был  
учрежден Академией народного хозяйства  
в 1990 году. С 1992 по 2009 год был известен как  
Институт экономики переходного периода,  
бессменным руководителем  
которого был Е. Т. Гайдар.

В 2010 году по инициативе коллектива  
в соответствии с Указом Президента РФ  
от 14 мая 2010 г. № 601 институт вернулся  
к исходному наименованию, и ему было  
присвоено имя Е. Т. Гайдара.

Издательство Института Гайдара основано  
в 2010 году. Задачей издательства является  
публикация отечественных и зарубежных  
исследований в области экономических,  
социальных и гуманитарных наук, трудов  
классиков и современников.