

УДК 338.24.021.8

С. А. КОРАБЛИН,
доктор экономических наук,
заместитель директора
ГУ «Институт экономики и прогнозирования НАН Украины»
(Киев)

ВАШИНГТОНСКИЙ КОНСЕНСУС: ТОГДА И ТЕПЕРЬ

Проанализированы принципы «реформ первого поколения» и «реформ второго поколения», рекомендуемые международными организациями странам, которые обращаются к ним за финансовой поддержкой. Рассмотрена критика указанных рекомендаций в рамках Вашингтонского консенсуса. Показана специфика малых, сырьевых экономик, привязанных к глобальным циклам сырьевой конъюнктуры. Подчеркнуто, что национальные финансы таких экономик критично зависят от фаз мировой конъюнктуры, но это не учитывается Вашингтонским консенсусом. Сделан вывод, что нивелирование сырьевой уязвимости требует технологического развития и производственной модернизации малых экономик.

Ключевые слова: Вашингтонский консенсус; «реформы первого поколения»; «реформы второго поколения»; малая, сырьевая экономика; сырьевая конъюнктура; технологическое развитие; модернизация экономики.

S. A. KORABLIN,
Doctor of Econ. Sci.,
Deputy Director,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
(Kiev)

THE WASHINGTON CONSENSUS: THEN AND NOW

Principles of the “first generation reforms” and “second generation reforms”, recommended by international organizations to countries that apply to them for financial support, are analyzed. The critique of these recommendations in the framework of the Washington consensus is considered. The specific features of small, commodity economies, linked to global cycles of raw material conjuncture, are shown. It is emphasized that national finance of such economies is critically dependent on the phases of the global market conjuncture, however this crucial dependence is laying beyond the Washington consensus postulates. It is concluded that reducing the commodity dependence and respective vulnerability of small open economies requires their technological development and industrial modernization.

Keywords: the Washington consensus; “first generation reforms”; “second generation reforms”; small, commodity economy; commodity conjuncture; technological development; modernization of the economy.

В соответствии с целью статьи, рассматриваются ключевые принципы экономической политики, рекомендуемой международными организациями странам, обращающимся к ним за финансовой помощью; раскрыты отдельные недостатки указанных рекомендаций; приведен их анализ в привязке к опыту Украины; предложены концептуальные подходы к реформированию малых, сырьевых экономик.

© Кораблин Сергей Александрович (Korablin Sergei Aleksandrovich), 2017; e-mail: skorablin@ukr.net.

Попытки реформирования украинской экономики имели место еще во времена бывшего СССР, когда стала очевидной глубина его общественных проблем и сопутствующих финансовых дисбалансов. Однако развитие собственного хозяйственного комплекса наше государство начало с момента провозглашения своей независимости в августе 1991 г., после чего оно на десятилетия погрузилось в бурный поток “радикальных структурных реформ”. Назвать их системными было бы откровенным преувеличением, а не назвать – бессмыслицей. Ведь, с одной стороны, изменения, произошедшие в национальной экономике за последние 26 лет, напоминали скорее хаотичный набор внутренне противоречивых мер, которые, в конечном счете, спровоцировали два Майдана. С другой стороны, эти изменения были такими глубокими, что теперь уже почти ничто не напоминает об образе и стандартах жизни в прежней Украине.

Поэтому сегодня с уверенностью можно вести речь о системных изменениях, которые коренным образом трансформировали национальную экономику. Но вопрос о том, дотягивают ли они до уровня реформ, цель которых заключается в улучшении благосостояния общества и жизни граждан, остается открытым. Ведь только тот факт, что в 2016 г. реальный ВВП Украины был на 40% ниже соответствующего показателя 1990 г., дает множество оснований для размышлений о том, что же именно произошло в стране и что происходит в ней теперь. Между тем такая статистика по всем параметрам превосходит кошмар Великой депрессии в США, вошедшей в мировые учебники в качестве примера чрезвычайного кризиса современности.

Впрочем, что не вызывает дискуссий, так это тот факт, что на протяжении всего этого времени страна двигалась в сторону развития рыночных отношений. И это ей, откровенно говоря, удалось. Другое дело – насколько полученная рыночная экономика отвечает желаемой цели. Единогласного мнения по поводу причин фактических расхождений между нашей реальностью и прежними рыночными мечтами сегодня нет. В то же время практически все сходятся на том, что что-то было не так. В силу этого одни критикуют неолиберальные лозунги отечественных преобразований, а другие указывают на то, что сами по себе лозунги были абсолютно правильными, но принципами реформ в Украине они так и не стали.

Между тем заслуживает внимания тот факт, что за последние 30 лет изменения произошли и в идеологии самих неолиберальных реформ. Поэтому сегодня они значительно отличаются от 10 первоначальных принципов Вашингтонского консенсуса, или того их смыслового наполнения, которое Дж. Сорос окрестил “рыночным фундаментализмом” [1].

Это позволяет сделать, по меньшей мере, несколько выводов. Прежде всего, в настоящее время излишняя упрощенность неолиберальных “реформ первого поколения” признана не только их критиками, но и сторонниками (другое дело, что публично это почти не комментируется). Соответственно, о корректности неолиберальных советов начала 1990-х годов, которые не просто давались, а иногда навязывались переходным экономикам извне, теперь уже речь не идет. Поэтому и аргументы о поправлении неолиберальных принципов в Украине, естественно, теряют свой прежний вес. Об этом, в частности, свидетельствует и уклонение действующего руководства МВФ от упоминаний о Вашингтонском консенсусе. Впрочем, концептуальное совпадение “реформ второго поколения” с программами финансовой поддержки Украины со стороны МВФ оставляет открытым вопрос об их эффективности.

Вашингтонский консенсус: неолиберальная “революция”

В 1989–1990 гг. экономическая терминология обогатилась новым понятием “Вашингтонский консенсус”, которое было использовано Дж. Вильямсоном при определении наиболее важных инструментов успешной экономической политики [2, с. 1; 3]. Термин был предложен при анализе тогдашних экономических проблем Латинской Америки и основных причин, которые не позволяли многим странам Западного полушария перейти к более удачным моделям собственного развития.

Применяя слово “Вашингтон”, автор отметил, что оно относится как к политическим кругам Вашингтона (включая членов Конгресса США и высших чиновников американской администрации), так и к технократам, которые работали в расположенных в столице страны международных финансовых институтах, экономических агентствах правительства США, Федеральной резервной системе и мозговых центрах наподобие Института международной экономики [3, с. 1].

Поскольку статья появилась в период расцвета “рейганомии” и “тетчеризма”, триумфа рыночных экономик, конца эры “холодной войны”, разгромного поражения в ней бывшего СССР и его союзников, их очевидной неспособности преодолеть системный кризис собственной хозяйственной модели и всеобщего ощущения более значимых грядущих мировых перемен, то она получила намного больше теоретический резонанс, практический вес и круг потенциальных адресатов, чем те, которые, возможно, ожидалась в момент ее написания.

Так или нет, но на практике термин “Вашингтонский консенсус” стал восприниматься как манифест сторонников свободного рынка в новых реалиях глобальной экономики. Примечательно, что такая метаморфоза оказалась несколько неожиданной даже для автора этого термина относительно его как наполнения, так и дальнейшей трактовки, о чем им потом неоднократно подчеркивалось [2, с. 6]. Несмотря на это, интеллектуальный плод Дж. Вильямсона все же выскользнул из его рук и стал достоянием мирового сообщества, получив тем самым новую жизнь, не зависимую от взглядов и первоначальных намерений его изобретателя. Но – что бы и как бы он ни отрицал в дальнейшем – его собственное признание того, что Вашингтонский консенсус является “капитализмом свободного рынка” [3, с. 8], который предлагается Вашингтоном всему миру, оставило мало места для раздумий и сомнений по поводу его теоретического содержания и практического направления, по меньшей мере, для тех, кому адресовались предложенные 10 основных инструментов успешной экономической политики.

Последние рассматривались именно как инструменты, а не как цели экономической политики, к которым был отнесен “стандартный набор” таких ориентиров, как рост, низкая инфляция, устойчивый платежный баланс и равномерное распределение доходов. Итак, для успешного решения этих задач Вашингтонским консенсусом Дж. Вильямсона были определены следующие инструменты * [3, с. 2–8].

Бюджетная дисциплина. Поскольку бюджетная дисциплина давно определялась центральным элементом всех программ финансовой поддержки МВФ, постольку было подчеркнуто, что их оппоненты – сторонники кейнсианских методов стимулирования и значительных бюджетных дефицитов – стали уже “вымершим видом”. Что же касается бюджетной дисциплины, то она связана, прежде всего, с

* Хотя, кажется, логичнее было бы вести речь не об инструментах, а о принципах или признаках экономической политики, но в данном случае остаются оригинальные определения, предложенные автором термина “Вашингтонский консенсус”.

приемлемым уровнем бюджетного дефицита, который предполагает отсутствие роста отношения долга к ВВП (ВНП) или наличие сбалансированного бюджета, по меньшей мере, на среднесрочных промежутках времени.

Приоритеты бюджетных расходов. Поскольку балансирование бюджета требует уменьшения расходов и/или увеличения его доходов, то наибольшее внимание следует уделять именно первой задаче. Для этого необходимо иметь четкий перечень приоритетных статей бюджетных расходов. К ним должны быть отнесены расходы на образование, здравоохранение и развитие инфраструктуры. Причем абсолютное значение — в силу особенностей развивающихся экономик — должно придаваться развитию учреждений базового образования и медицины, спрос на которые в обществе наиболее распространен (в том числе со стороны наименее защищенных слоев населения). Что касается бюджетных субсидий (особенно для покрытия потерь государственных предприятий), то от них желательно вообще отказаться в пользу уже обозначенных приоритетов.

Налоговая реформа. Как и рационализация расходной части бюджета, налоговая реформа должна быть направлена на уменьшение его дефицита. Эта задача предполагает снижение ставок налогообложения с одновременным расширением налоговой базы.

Процентная ставка. Она должна определяться рынком, быть положительной относительно уровня инфляции, но умеренной. Это, среди прочего, должно противодействовать оттоку из страны дефицитного капитала и стимулировать банковские сбережения. Вопрос слишком высоких процентных ставок во время кризиса (в частности, в Латинской Америке) и попыток их снижения для "приоритетных" секторов экономики является противоречивым, поскольку неизбежно упирается в риск формирования благоприятной среды для расцвета коррупции.

Валютный курс. Как и процентная ставка, он может определяться рынком. Однако важнее не то, как его определить, а на каком уровне. Реальный обменный курс должен быть "конкурентным", то есть стимулировать экспорт и максимальный рост экономики на основе использования ее производственного потенциала таким образом, чтобы дефицит текущего счета опирался на устойчивую базу финансирования. Конечно, "конкурентный" валютный курс не должен провоцировать чрезмерную инфляцию, мешающую внутренним инвестициям и росту производственного потенциала. Реальный обменный курс должен быть стабильным, чтобы стимулировать инвестиционную деятельность, новые нетрадиционные виды производства и внешнюю открытость развивающейся экономики.

Торговая политика. Она должна предусматривать либерализацию импорта, необходимую для получения (по конкурентным ценам) промежуточной продукции, используемой в экспортном производстве. Наихудшим видом импортного протекционизма является лицензирование. При необходимости лучше использовать импортные тарифы. Но и в этом случае нужно предусмотреть их отсутствие для импорта промежуточной продукции, необходимой экспортному производству. Идеальная модель свободной торговли. Однако она также может иметь исключения, если речь идет о молодых индустриальных отраслях. В таком случае защитные преференции следует предоставлять на четко определенные сроки.

Прямые иностранные инвестиции. Хотя свободное движение финансового капитала не рассматривается в качестве важного приоритета, однако ограничение ПИИ, поступающих в недостаточно развитую экономику, является откровенной бессмыслицей.

Приватизация. Основная причина, обуславливающая необходимость приватизации, заключается в том, что частные предприятия эффективнее, чем государственные. Кроме того, приватизация может уменьшить проблемы бюджета путем генерирования его дополнительных доходов (в краткосрочном периоде) с одновременным снижением инвестиционных затрат (долгосрочный эффект). Стимулирование иностранной приватизации стало официальной политикой США после акцента на ней в Плане Бейкера 1985 г. С тех пор МВФ и Всемирный банк начали активно поддерживать приватизацию в Латинской Америке и в других странах мира.

Дерегуляция. Она активизирует конкуренцию и предпринимательство, поскольку регуляторный контроль усложняет открытие бизнеса и инвестирование, создает барьеры для импорта, поступления иностранных инвестиций и репатриации доходов от них, искажает кредитование, провоцирует высокие корпоративные налоги через предоставление искусственных налоговых преференций. Кроме того, сотрудникам регуляторных органов, как правило, не доплачивают, что, в свою очередь, побуждает их к коррупции. От всех этих искажений страдает частный бизнес, и прежде всего – малые и средние предприятия.

Защита прав собственности. Это требование является нормой в таких экономически развитых странах, как США. Поэтому там его считают естественным и специального внимания на него не обращают. Однако этот вопрос не является банальностью для развивающихся экономик, и потому они должны уделять особое внимание защите прав собственности.

Приведенный перечень экономических инструментов/принципов достаточно симптоматичен, по меньшей мере, по нескольким причинам. Прежде всего, он оказывается знакомым не только для специалистов, но даже для многих граждан нашей страны из-за постоянного обращения к его составляющим на протяжении последних 26 лет: сначала сотрудников международных финансовых институтов и многочисленных международных экспертов, предоставляющих консультативные услуги государственным органам Украины, а впоследствии – и представителей самих этих органов. Таким образом, сегодня приведенные принципы настолько укоренились в восприятии признаков успешной экономической политики, что вряд ли могут спровоцировать серьезные дискуссии не только в среде специалистов, но даже за ее пределами.

Изложенное свидетельствует об успешном продвижении и пропаганде базовых постулатов Вашингтонского консенсуса. Причем наша собственная привычка к ним никоим образом не противоречит международному опыту. Ведь сегодня все приведенные представления являются обычными не только для академических кругов, но и для университетских аудиторий, даже для студентов во время посещения лекций и семинарских занятий, не говоря уже о сдаче экзаменов или защите дипломных работ.

Такое распространение указанных постулатов нельзя объяснить исключительно эффектом пропаганды или принудительного навязывания извне. Дело в том, что все они достаточно просты и логичны, чтобы получить искреннюю поддержку у большинства населения, и тем более – у бизнеса. Ведь мало кто будет спорить с тем, что коррупция – это общественная беда; расходы должны соответствовать не только доходам, но и труду, затраченному для их получения; государство должно заниматься не столько благосостоянием политиков и чиновников, сколько образованием детей и их медицинской защитой; правительства бедных стран призваны заботиться о развитии инфраструктуры, ведь у бизнеса для этого, как правило, про-

сто не хватает денежных средств и организационного опыта; иностранные инвестиции могут принести дефицитную технику, технологии и навыки; защита собственности — это лучшая поддержка трудолюбия, предпринимательства и творчества, а конкуренция — энергия бизнеса и прогресса, и чем ее больше, тем выше благосостояние общества в целом и каждого гражданина в отдельности.

Позитивное впечатление от предложенных тезисов Вашингтонского консенсуса оказывается еще больше, если учесть искренность их обоснования. Так, подчеркивая необходимость борьбы с бюджетными дефицитами, автор указывает, что они являются следствием не экономической логики и специальных расчетов, а отсутствия политического мужества согласовывать расходы с доходами. Если операционный дефицит бюджета превышает 1–2% ВВП (ВНП) и не связан с инвестированием в инфраструктуру, то он является откровенным политическим провалом. В критике бюджетных субсидий упоминаются случаи, когда они приводили к тому, что бензин стоил дешевле воды, а свиней начинали кормить хлебом, или когда субсидируемые сельскохозяйственные кредиты использовались для обеспечения благосклонности политически влиятельных лендлордов, которые затем вкладывали их в государственные ценные бумаги.

Кроме того, по мнению Дж. Вильямсона, в Вашингтоне оказывается относительно небольшая поддержка приоритетности свободного движения капитала в странах, которые вынуждены его импортировать, удерживая собственные национальные сбережения для внутренних инвестиций *. В то же время подчеркиваются важность развития производства и экспорта нетрадиционных видов продукции, а также негативное отношение к экономическому протекционизму, *по меньшей мере, если он применяется не в США*. Признается, что эта страна далеко не всегда соблюдает принципы Вашингтонского консенсуса: в ней можно наблюдать случаи чрезмерных бюджетных дефицитов, завышенного курса доллара, коррупционных скандалов и т. п.

Наконец, стоит заметить, что автор изложил и собственное отношение к отдельным вопросам. Так, он полагает, что частная собственность не всегда эффективнее, чем государственная, а бюджетные субсидии при определенных условиях полезны. Отмечается, что "беглый" капитал вряд ли вернется в развивающуюся экономику только из-за введения ею всех пунктов Вашингтонского консенсуса, поскольку такая задача требует нивелирования налоговых мотивов, которые могут находиться вне ее рамок.

Однако, несмотря на все эти нюансы и замечания, Вашингтонский консенсус стал восприниматься сугубо сквозь призму рыночного радикализма. Позднее автор этого термина с удивлением отмечал, что в большинстве случаев его воспринимают в мире, как в Латинской Америке, — в качестве синонима современного "неолиберализма" (или "рыночного фундаментализма" по определению Дж. Сороса) [2, с. 7; 4, с. 2]. Термин оказался таким метким, что быстро получил собственную жизнь, и впоследствии его изобретатель фактически утратил какое бы то ни было существенное влияние на его смысловую трактовку другими экономистами.

"Контрреволюция" и изменение контуров: пост-Вашингтонский консенсус, Вашингтонская путаница и после Вашингтонского консенсуса

Кажется, что одна из причин популярности отдельных экономических концепций заключается в их практической связи с потребностями государственной

* Следует учитывать, что статья была опубликована более четверти века назад.

политики. Так, теория Дж. Кейнса наглядно объяснила, к каким бюджетным мерам должны прибегать правительства, чтобы преодолеть кризисное сжатие экономики и обеспечить ее дальнейший устойчивый рост. М. Фридман также смог не только обосновать новую (конкурирующую) теорию, но и предложить на ее базе четкие и понятные правила монетарной политики, необходимые для поддержания устойчивого экономического роста. И хотя впоследствии выяснилось, что обе теории имеют собственные ограничения, они, тем не менее, стали классическими, причем не в последнюю очередь благодаря своему прикладному характеру, возможности которого в очередной раз удалось доказать во время выхода из глобального кризиса 2008–2009 гг.

По сути, Вашингтонский консенсус продолжил эту практику. Возможно, он потому и стал таким знаменитым, что обозначил принципы нелиберального мейнстрима в виде сжатого практического руководства. Безусловно, можно спорить, насколько удачным оказалось его изложение. Однако отсутствие формальных замечаний со стороны тех институтов, которым оно было предписано, свидетельствует об их молчаливом согласии с его содержанием. Более того, оживленные дискуссии конца 1990-х годов и начала “нулевых” по поводу Вашингтонского консенсуса свидетельствуют, что у его сторонников численности и влияния было не меньше, чем у его критиков. Более того, первые владели такими рычагами международного финансового убеждения, о которых их оппоненты не могли даже мечтать.

Пост-Вашингтонский консенсус. В числе критиков “неолиберальной революции” сразу выделился Дж. Стиглиц. Но мишенью его яркой критики, известной как “пост-Вашингтонский консенсус”, стали не столько 10 тезисов Дж. Вильямсона, сколько политика международных финансовых институтов и Минфина США, которая предлагалась ими в 1980–1990-х годах для менее развитых экономик [5, с. 1]. Поскольку же первые и вторая совпадали не на все 100%, то термин “Вашингтонский консенсус” начал использоваться несколько иначе, чем предлагал его изобретатель. Но, кроме самого изобретателя этого термина, такой “смысловой сдвиг” не спровоцировал серьезных возражений со стороны других участников тогдашних дискуссий, что можно было трактовать как их молчаливое согласие. По крайней мере, когда в начале 1990-х годов стали говорить о “реформах первого поколения” [6, с. 266], их неолиберальная интерпретация практически совпадала с чертами именно того Вашингтонского консенсуса, на который обрушилась критика Дж. Стиглица. Что касается “реформ второго поколения”, то они предусматривали не столько критику, сколько совершенствование реформ первой волны.

При этом “реформы первого поколения” базировались на вере в безграничную эффективность рынка и относились к приватизации, либерализации и макростабильности с преобладающим акцентом на ценовой стабильности. Они также предусматривали ослабление – вплоть до минимизации – роли государства [7].

На это Дж. Стиглиц, между прочим, отвечал, что такой подход не рассматривает ни экстерналий, ни общественных благ, ни вопросов образования *. Однако он предполагает существование совершенного рынка капитала (если бы это было реальностью, то бедные на капитал экономики должны были бы его мгновенно получить от индустриальных стран благодаря более высокой норме доходности собственных инвестиций. Но этого не происходит, и даже в щедрые 1990-е годы доступ к такому капиталу был лишь у отдельных секторов отдельных развивающихся стран).

* Очевидно, последнее замечание не могло относиться к взглядам Дж. Вильямсона.

Ваучерная приватизация в бывшем СССР стала посмешищем над идеей рыночных преобразований *. Небольшая инфляция не является препятствием для экономического роста, тогда как денежный голод 1990-х годов питал кризис неплатежей в ряде бывших советских республик **.

Реформа финансового сектора требует не столько либерализации, сколько придирчивого регулирования, отсутствие которого стало одной из причин азиатского кризиса в конце 1990-х годов. Международные кредиторы выдвигают слишком жесткие требования к срокам введения социальных реформ или приватизации — при том, что экономически развитые страны у себя дома с такими условиями не соглашались. Наблюдается путаница с целями и средствами реформ: как правило, приватизация и либерализация рассматриваются в качестве их целей, что является ошибочным ***.

Роль государства Вашингтонский консенсус свел к обеспечению выполнения контрактов и защите прав собственности. Но Восточная Азия пошла дальше и достигла серьезных успехов. В этом отношении промышленное развитие Южной Кореи и Тайваня невозможно представить без активной индустриальной политики их государств. Когда в других уголках мира бизнес страдал от дефицита капитала, государства Восточной Азии обеспечивали им собственных экспортеров, особенно в технологических секторах, что имело позитивные экстерналии для экономического толчка многих других местных предприятий.

Если бы неоклассические модели были корректными, то не было бы потребности в создании Всемирного банка с МВФ. Однако их существование является наглядным признанием многочисленных и глубоких провалов рынка. Считать, что все экономические проблемы порождены государством, — системная ошибка. Безусловно, у государства есть собственные провалы (также и во время корректировки рынка). Ими, в частности, можно частично объяснить и появление самого Вашингтонского консенсуса. Но это не означает, что от потенциала государства стоит отказаться. Поэтому общая задача заключается в одновременном улучшении как функционирования рынка с государством, так и их координационных связей.

Темпы роста стран Латинской Америки, когда они тщательно придерживались неолиберальной модели в течение 1990-х годов, были вдвое ниже, чем в 1960—1970-х годах — во время "провальной" (с неолиберальной точки зрения) политики импортозамещения, хотя она, безусловно, имела свои собственные просчеты. Боливия служит примером старательного последователя Вашингтонского консенсуса, который был вынужден долго спрашивать, когда появятся достижения после горечи потерь.

В таких случаях идеологи консенсуса выдумывают очередную причину, которую не учла страна — прозелит неолиберализма. Причем эта причина подстраивается под характер провала. Например, когда не произошло ожидаемого роста, "реформы второго поколения" предложили дополнить приватизацию естественных монополий конкурентной политикой. Проблема неравенства заставила обратить внимание на женское образование и усиление социальной защиты. Когда и это не сработало, Вашингтонский консенсус был обогащен путем учета качества институтов и управления. Но, как правило, разговоры об эффективных институтах ог-

* Откровенно критически ее оценил и Дж. Вильямсон.

** На самом деле причины неплатежей были сложнее и выходили за рамки сугубо денежно-кредитной политики центральных банков.

*** Это замечание также не может быть отнесено в адрес Дж. Вильямсона.

раничиваются лишь приведением их отдельных примеров. Вопросы же их практического развития остаются открытыми.

Критика со стороны Дж. Стиглица, в конечном счете, констатировала невозможность достижения успеха ни в рамках “реформ первого поколения”, ни в рамках “реформ второго поколения”. В этой критике было отмечено отсутствие универсального набора удачных правил для всех типов экономических реформ, а их потенциальная эффективность связывалась с применением правильной комбинации рыночных сил и государственного регулирования.

Вашингтонская путаница. Д. Родрик не дал названия своей критике, однако изложил собственное отношение к предмету дискуссии в названии работы “Прощай, Вашингтонский консенсус, привет, Вашингтонская путаница?” [8]. Ее критические выводы и аргументы во многом совпали с доводами и выводами Дж. Стиглица.

Подытоживая десятилетие отчаянных рыночных реформ, происходивших в мире в 1990-х годах, Д. Родрик констатировал, что после подсчета их достижений уже никто не верит в Вашингтонский консенсус. Но, с чем почти все соглашаются, так это с тем, что его постулаты “работают” не так, как нужно. После того, как даже самые горячие сторонники Вашингтонского консенсуса признали, что его достижения не отвечают первоначальным надеждам, речь должна идти не о том, мертв он или жив, а о том, чем его заменить.

Ведь десятилетие рыночного энтузиазма, охватившего Латинскую Америку, Восточную Европу и Африку на юг от Сахары, не принесло ожидаемых результатов. И это – при том, что мощь приватизации, дерегуляции и либерализации торговли, произошедших в латиноамериканских и восточноевропейских странах, была, вероятно, самой высокой за всю историю человечества. Увлеченность рыночными преобразованиями была так велика, что финансовая либерализация и открытие движения капитала явно превзошли ожидания Дж. Вильямсона. Вопреки его замечаниям по поводу некорректной интерпретации Вашингтонского консенсуса, Д. Родрик подчеркнул, что критики воспринимают его как попытку открытого принуждения развивающихся стран к “неолиберализму” и “рыночному фундаментализму”.

Институциональная и социальная нейтральность “реформ первого поколения” подтолкнула к их совершенствованию, которое включило специальный акцент на качестве и развитии рыночных и государственных институтов. Сжатое сопоставление этих двух генераций реформ Д. Родрик изложил в виде сравнительной таблицы. Причем, если первоначальный вариант Вашингтонского консенсуса включал 10 пунктов, то в его улучшенном варианте к ним были добавлены еще 10 новых пунктов [8, с. 978]. Эти новые пункты отображают меры по социальной защите и улучшению функционирования общественных институтов. Однако Д. Родрик отметил, что они начали играть роль такой же мантры, как и инфляция в “реформах первого поколения”. Иначе говоря, если правильно настроить институты (цены), то после этого все реформы пойдут должным образом.

Но проблема заключается в том, что социальные институты – это чрезвычайно инерционные явления, которые глубоко укореняются в поры всего общества. Поэтому для их изменения требуются большие промежутки времени. В таких условиях надеяться на позитивные долгосрочные результаты оказывается чрезвычайно

проблематичным, если вообще возможным *. Тем более, что институциональные реформы, предшествующие активному экономическому росту, нередко становятся результатом таких глубоких общественных потрясений, как война и распад страны (Восточная и Западная Германия, Северная и Южная Корея). Это порождает сомнения по поводу готовности бедных стран платить такую цену за ускорение своего экономического роста.

Первоначальный и улучшенный варианты Вашингтонского консенсуса

Первоначальный “Вашингтонский консенсус”	Улучшенный “Вашингтонский консенсус”
1. Бюджетная дисциплина	11. Корпоративное управление
2. Приоритеты государственных расходов	12. Антикоррупционная политика
3. Налоговая реформа	13. Гибкие рынки труда
4. Финансовая либерализация	14. Соглашения ВТО
5. Унифицированный и конкурентный обменный курс	15. Финансовые коды и стандарты
6. Либерализация торговли	16. Осторожное открытие счета капитала
7. Открытость для ПИИ	17. Непромежуточный режим валютного курса
8. Приватизация	18. Независимость центрального банка/таргетирование инфляции
9. Дерегуляция	19. Система социальной защиты
10. Защита прав собственности	20. Целевое сокращение бедности

По мнению Д. Родрика, фокусирование реформ на институциональных изменениях является тупиковым направлением, прежде всего, поскольку нет четкой связи между характером институтов и экономическим ростом. Так, если Китаю удалось получить крупные иностранные инвестиции в условиях государственной собственности, то Россия не смогла этого сделать, хотя в ней и господствовала частная собственность западного образца. Кроме того, регрессионные уравнения с использованием “институциональных” переменных не позволили ** достичь ожидаемых результатов.

Выводы Д. Родрика относительно Вашингтонского консенсуса и его модификаций — “реформ первого/второго поколений” — достаточно скептически. Поскольку анализ проблем каждой отдельной экономики представляется более перспективным, чем универсальные, всеохватывающие и централизованные решения “сверху вниз” [8, с. 986]. Примечательно, что аналогичные выводы изложены в исследовании Всемирного банка, посвященном анализу экономического роста в 1990-х годах. Согласно им, нужно отказаться от поиска иллюзорных лучших мировых практик и больше полагаться на глубокий экономический анализ факторов, тормозящих экономический рост ***.

“После Вашингтонского консенсуса”. Изменения “реформ первого поколения” предусматривали их постепенную модификацию путем добавления мер, направленных на борьбу с бедностью и социальную защиту населения, а также на разви-

* К этому также можно добавить, что указанные ограничения явно не мешали успеху реформ в Восточной Азии, ведь там были использованы те институты, которые уже существовали, а их постепенное реформирование происходило параллельно с реформированием других звеньев национальной экономики (или даже медленнее).

** На то время.

*** Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform. — Washington, D.C. : The World Bank, 2005. — P. xiii [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www1.worldbank.org/prem/lessons1990s/>.

тие общественных институтов – как рыночных, так и государственных. Результатом этого стали “реформы второго поколения”, или улучшенный (усиленный) Вашингтонский консенсус. Примечательно, что их формальное изложение было сделано не его разработчиками, а критиком (см. табл.). Но еще интереснее то, что они эту формализацию де-факто восприняли [4, с. 2].

Анализируя набор политик, приведенных в таблице, несложно заметить, что они фактически охватывают все сферы текущих реформ в Украине, представленных в ее совместной с МВФ Программе расширенного финансирования (EFF, 2015–2018 гг.) *. Более того, сложно даже вспомнить какое-либо направление и содержание нашего общественного реформирования, которые бы отличались от приведенных в этой таблице: от уже традиционных бюджетных дефицитов и расходов с налоговой реформой до более “экзотических” – антикоррупционной политики, корпоративного управления и принудительного таргетирования инфляции.

Не вдаваясь в специальный анализ этого набора политик, стоит отметить, что он сегодня является определенным катехизисом реформ, которые вводятся международными финансовыми институтами в странах, обращающихся к ним за финансовой помощью. Однако не меньший интерес представляет тот факт, что этот набор практически не отличается от “улучшенного” Вашингтонского консенсуса, о котором после глобального кризиса 2008–2009 гг. мало кто уже вспоминает. Ведь его преодоление произошло благодаря мерам, которые не просто не предусматривались консенсусом, а прямо ему противоречили.

В таких обстоятельствах ни о каком общем консенсусе сегодня никто не говорит. Речь идет, скорее, лишь о сторонниках набора политик и целей, обозначенных “реформами второго поколения” [9, с. 243]. Еще в начале “нулевых” исчезновение прежнего консенсуса отмечал и сам его изобретатель. По его словам, это произошло из-за утраты общих взглядов на инструменты экономической политики как среди специалистов, так и между МВФ и администрацией США. Из-за этого он уже не пытается формулировать принципы, с которыми бы были согласны все, а лишь высказывает собственное мнение и видение тех, кто его разделяет [4, с. 22]. Именно эти взгляды и отображены в таблице. Она учитывает как первоначальный набор “реформ первого поколения”, так и ряд дополнительных политик, на отсутствие которых когда-то обращали внимание критики 10 инструментов Дж. Вильямсона. Такое смысловое расширение Вашингтонского консенсуса обусловило вывод, что на успех “реформ второго поколения” можно рассчитывать лишь в долгосрочной перспективе, по мере улучшения общественного благосостояния. Ведь эти реформы, в отличие от “реформ первого поколения”, нацелены на решение не только экономических задач, но и социальных [6, с. 302–303].

Между тем после Глобальной рецессии 2008–2009 гг. и публичных заявлений Управляющего директора МВФ Д. Стросс-Кана о том, что Вашингтонский консенсус остался позади **, официально упоминать его в международных организа-

* Ukraine: 2016 Article IV Consultation and third review under the Extended Arrangement, Requests for a Waiver of Non-Observance of a Performance Criterion, Waiver of Applicability, Rephrasing of Access and Financing Assurances Review–Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine // IMF Country Report. – 2017. – No. 17/83. – April. – 175 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : file:///C:/Users/User/Downloads/cr1783.pdf.

** “Global Challenges, Global Solutions” – an Address at George Washington University By Dominique Strauss-Kahn, Managing Director / International Monetary Fund. – Washington, 2011. – April 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp040411>.

циях мало кто желает. Впрочем, это не помешало сохранить смысловое совпадение финансовых программ МВФ с “реформами второго поколения”. Как следствие, актуальным остается вопрос относительно их как общей действенности, так и адекватности украинским реалиям.

Сырьевая зависимость: когда Вашингтонский консенсус молчит

В соответствии с практикой международных финансовых институтов, краеугольным камнем рыночных реформ остается бюджетная дисциплина. То, что эта составляющая стоит в таблице на первом месте, — не случайность, а отображение ее приоритетности. В этом отношении со времен “первоначального” Вашингтонского консенсуса ничего не изменилось. Но национальный опыт свидетельствует, что в малой, открытой, сырьевой экономике, каковой является и украинская, уровень сбалансированности бюджета не выступает эндогенным фактором. Он сам оказывается зависимой составляющей, как и подавляющее большинство всех других ключевых параметров, привязанных к мировой конъюнктуре на сырье, которое производит и экспортирует соответствующая малая, открытая экономика. В условиях Украины речь идет преимущественно о черных металлах, железной руде, зерновых, подсолнечном масле, азотных удобрениях.

Как следствие, на протяжении последних 20 лет все экономические, валютные, финансовые и банковские кризисы в Украине происходили на фоне падения цен на эту экспортную продукцию. Так было в 1998–1999, 2008–2009 и 2014–2016 гг. Если не касаться разрушительных последствий сегодняшней войны, то все расхождения этих эпизодов заключались лишь в глубине спада и в том, какая часть экономики страдала от него больше.

Во всех трех случаях Украина обращалась за помощью к МВФ и другим финансовым организациям, что, впрочем, не убергло ее от потрясений. Представители международных институтов объясняют такую уязвимость нашего государства его собственной непоследовательностью — оно скорее предпочитало выйти из программ МВФ, чем доводить их до конца. Отказать в логике этим аргументам довольно сложно, особенно если учесть пестрый букет отечественных проблем. Между тем принципиальный нюанс заключается в том, что в “межкризисные” периоды все бюджетные проблемы Украины понемногу исчезали, как только начинался устойчивый рост мировых цен на сырье, которое она экспортирует. Как следствие, макроэкономическая стабилизация происходила под влиянием внешней конъюнктуры, без какого бы то ни было существенного улучшения ее рыночных и государственных институтов. Впрочем, последующие кризисные потрясения Украины также подчинялись указанной логике, что, в свою очередь, влекло за собой почти автоматическое возникновение ее бюджетных дисбалансов.

Украина: логика нестабильности

Корни всех трех последних кризисов в Украине уходят вглубь ее производства. После развала бывшего Советского Союза в нем стала исчезать технологически сложная продукция — сказались хаос дезинтеграции, дикий передел собственности, тотальная неготовность к глобальной конкуренции. В структуре экспорта начали доминировать дешевые товары низких переделов: сталь, руда, уголь, зерно. На этом фоне даже простейшая химия (аммиак) была уже продуктом глубокой переработки.

Безусловно, такая примитивизация не была линейной. Страна пробовала противостать ей. Например, в 1990-х годах было начато совместное производство оте-

чественного Ан-140 в Исфагане (Иран). Тогда же привлекли корейских инвесторов для поддержки собственного автопрома. В начале “нулевых” смогли устоять под жестким давлением западных партнеров и ограничить вывоз семян подсолнечника, что впоследствии дало Украине возможность стать мировым лидером по экспорту подсолнечного масла. Прилагались немалые усилия для сохранения ракетного комплекса и участия в международной программе “Sea Launch”. Происходили активное развитие и модернизация пищевой промышленности.

Все это обеспечивало дополнительную прибыль, валюту и занятость. Но этих успехов оказалось критично мало — они остались локальными и не переросли в масштабную модернизацию. Интерес к отечественным машинам и оборудованию проявляли, главным образом, страны СНГ. Но их собственное сползание на сырьевую периферию (преимущественно в части нефти, газа и тех же металлов и зерна) невольно привязывало к ней и эту часть отечественного экспорта.

В свете торговой открытости Украины (около 50% ВВП как по экспорту, так и по импорту) в ней стали нарастать сырьевые ритмы: в случае повышения цен на ее экспортное сырье хозяйственная жизнь оживлялась, когда же те резко падали, — она сжималась. При этом первой на снижение сырьевой конъюнктуры реагировала экспортная выручка. Вслед за ней сокращались внешние заимствования, а также иностранные инвестиции (как портфельные, так и прямые). Логика здесь предельно проста: мало кто рискнет кредитовать (а тем более — развивать) чужую экономику, чьи сырьевые доходы стремительно падают, да еще при спекулятивных суверенных рейтингах страны.

Уменьшение притока иностранной валюты провоцировало ее дефицит, прямыми жертвами которого становились производственный импорт и “валютные” должники, что создавало дополнительные проблемы с экономическим ростом и платежами по внешнему долгу. Это сказывалось на доступе к международным финансовым рынкам и приводило к нехватке валюты внутри страны.

Падение производства сужало его финансовые возможности. На этом фоне сокращались поступления в бюджет и социальные фонды. Возникали/углублялись их дефициты. Общая неустойчивость нарастала, но экономика балансировала, пока держался курс гривни. Когда же он не выдерживал и падал, начинался общий хаос: паника вкладчиков, массовое снятие депозитов, невозврат кредитов, очереди возле обменников и банкоматов, банкротство банков и предприятий, бегство иностранных инвесторов, валютные ограничения, опустевшая казна.

Критичными в этой финансовой воронке были три фактора: глубина и продолжительность падения цен на экспортное сырье; размер обесценивания гривни; объем международных резервов. При этом чем больше были резервы, тем легче было противостоять девальвации. Так, с августа 2008 г. по май 2009 г. они упали на 36%, но и тогда их объем (24,5 млрд. дол.) был намного больше, чем сегодня (17,8 млрд. дол.). Наоборот, во время кризиса 2014 г. истощение резервов (–63%) и их общий уровень (7,5 млрд. дол.) резко сузили возможность стабилизации курса гривни*. В 1998–1999 гг. ситуация была еще драматичнее, поскольку все отечественные резервы брались, по сути, в долг.

Принципиально, что инфляция не служила причиной ни одного из трех последних кризисов в Украине. При этом во время кризиса 2008–2009 гг. она снижалась — с максимальных 31,1% до 12,3%. Что же касается ее 60-процентных скачков в апреле

* Рассчитано по данным НБУ [Электронный ресурс]. — Режим доступа : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=7693066.

2015 г., то они стали следствием почти двукратного падения обменного курса в феврале того же года. Похожая ситуация наблюдалась также во второй половине 1990-х годов: тогда инфляция снижалась на протяжении нескольких лет, достигнув минимума в июле — августе 1998 г. (6,7–6,9%) *. Но после девальвации гривни в сентябре 1998 г. на 50% (в годовом измерении) ценовой тренд резко пошел вверх. Безусловно, за рост инфляции пришлось платить отдельно, но счет за нее поступил лишь после падения курса.

Не был первопричиной финансовых бедствий Украины и ее бюджетный дефицит — ни в 2008–2009, ни в 2014–2016 гг. Причем история с финансовой пирамидой ОВГЗ (1997–1998 гг.) тоже пришлась на время сырьевой рецессии. Ее рецидивы наблюдались в 1996–2000, 2008–2009 и 2012–2016 гг. В полном смысле слова не раньше и не позже. Безусловно, неподъемный дефицит, как и его детище — государственный долг, имеют свои негативные последствия, нуждаясь в постоянном контроле. Но факты таковы, что его утрата в последние 20 лет была тесно связана с низкими ценами на наше экспортное сырье.

Выводы

После глобального кризиса 2008–2009 гг. вести речь о Вашингтонском консенсусе было бы явным преувеличением, ведь он не смог ни помешать мировому кризису, ни предложить мер по его преодолению. Однако набор стабилизационных политик, которые международные организации продолжают применять к странам — получателям их финансовой помощи, мало в чем отличаются от “реформ второго поколения”, предложенных в 1990-х годах в рамках “улучшенного” Вашингтонского консенсуса. Вследствие этого остаются и риски, связанные с их введением.

Для малых, сырьевых экономик это содержит угрозу внезапной дестабилизации из-за неблагоприятного движения конъюнктуры на сырье, которое они производят и экспортируют. В зоне очевидной опасности находятся и государственные финансы таких стран. Причем их стабилизационный потенциал нередко оказывается слишком малым для эффективного противодействия глобальным падениям сырьевой конъюнктуры. Как следствие, ключевое требование МВФ относительно бюджетной дисциплины превращается в де-факто нереализуемое — по меньшей мере, в рамках его постулатов. Ведь в случае значительной торговой и финансовой открытости, а также спекулятивных суверенных рейтингов малая, сырьевая экономика оказывается практически беззащитной перед негативными падениями мировой конъюнктуры на ее экспортную продукцию.

В таких условиях одними из ключевых факторов устойчивой стабилизации малой, открытой экономики становятся ее технологическое развитие и переход на выпуск продукции с более высокой долей добавленной стоимости. Но это, по сути, означает лишение статуса сырьевой экономики в пользу индустриальной. Однако ни “реформы первого поколения”, ни “реформы второго поколения” таких задач не предусматривают, хотя пояснения к “первоначальному” Вашингтонскому консенсусу и содержали тезис о необходимости наращивания развивающимися экономикой не традиционного для них экспорта.

Затрагивая этот вопрос, Дж. Вильямсон особо подчеркивал целесообразность развития механизмов, стимулирующих адаптацию современных технологий, однако не согласился с необходимостью их прямого трансфера (как отдельного элемен-

* Данные Государственной службы статистики Украины [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

та реформ) [10]. Противоположное мнение по поводу передачи технологий и овладения ими в развивающихся экономиках отмечено в пост-Вашингтонском консенсусе Дж. Стиглица. На нем делает акцент и Д. Родрик, подчеркивая критичную важность индустриальной политики как условия устойчивого роста.

Этот взгляд совпадает с выводом многих украинских экономистов относительно безотлагательности целевой модернизации отечественного производства. Однако такая задача никогда не была отдельной составляющей ни Вашингтонского консенсуса, ни условий финансового сотрудничества Украины с международными организациями.

Список использованной литературы

1. *Soros Дж.* Кризис мирового капитализма: открытое общество в опасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://polbu.ru/soros_crisis/ch03_all.html.
2. *Williamson J.* A Short History of the Washington Consensus. Paper commissioned by Fundacion CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”. – Barcelona, September 24–25, 2004. – Washington, D.C. : Institute for International Economics, 14 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.
3. *Williamson J.* What Washington Means by Policy Reform. Chapter 2 in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* J. Williamson (Ed.). – Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1990 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>.
4. *Williamson J.* The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. A lecture in the series “Practitioners of Development” delivered at the World Bank on January 13, 2004. – Washington, D.C. : Institute for International Economics, 22 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>.
5. *Stiglitz J.E.* The Post Washington Consensus Consensus. The Initiative for Policy Dialogue, 15 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://policydialogue.org/files/events/Stiglitz_Post_Washington_Consensus_Paper.pdf.
6. *Navia P., Velasco A.* The Politics of Second-Generation Reforms. Chapter 10 in *After the Washington Consensus*. – Washington, D.C. : Institute for International Economics, 2003. – P. 265–363 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://piie.com/publications/chapters_preview/350/10ie3470.pdf.
7. *Stiglitz J.* *Globalization and Its Discontents*. – London : Penguin Books, 2002. – P. 53.
8. *Rodrik D.* Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform // *Journal of Economic Literature*. – 2006. – December. – Vol. XLIV. – P. 973–987 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.2094&rep=rep1&type=pdf>.
9. *Marangos J.* The Evolution of the Anti-Washington Consensus Debate: From ‘Post-Washington Consensus’ to ‘After the Washington Consensus’ // *COMPETITION & CHANGE*. – 2008. – Vol. 12. – No. 3. – September. – P. 227–244 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://johnmarangos.eu/wp-content/uploads/2014/10/51-2008-Competition%20&%20Change.pdf>.
10. *Williamson J.* What Should the Bank Think About the Washington Consensus // Background Paper to the World Bank’s World Development Report 2000. – July 1999. –

14 p. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-should-world-bank-think-about-washington-consensus?ResearchID=351>.

References

1. Soros G. *Krizis Mirovogo Kapitalizma: Otkrytoe Obshchestvo v Opasnosti* [The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered], available at: http://polbu.ru/soros_crisis/ch03_all.html [in Russian].
2. Williamson J. A short history of the Washington consensus. Paper commissioned by Fundacion CIDOB for a conference "From the Washington consensus towards a new global governance", Barcelona, September 24–25, 2004. Washington, D.C., Institute for International Economics, available at: <https://piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.
3. Williamson J. What Washington Means by Policy Reform. Chapter 2 in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* J. Williamson (Ed.). Washington, D.C., Institute for International Economics, 1990, available at: <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>.
4. Williamson J. The Washington consensus as policy prescription for development. A lecture in the series "Practitioners of Development" delivered at the World Bank on January 13, 2004. Washington, D.C., Institute for International Economics, available at: <https://piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>.
5. Stiglitz J.E. The post Washington consensus consensus. The initiative for policy dialogue, available at: http://policydialogue.org/files/events/Stiglitz_Post_Washington_Consensus_Paper.pdf.
6. Navia P., Velasco A. The Politics of Second-Generation Reforms. Chapter 10 in *After the Washington Consensus*. Washington, D.C., Institute for International Economics, 2003, pp. 265–363, available at: https://piie.com/publications/chapters_preview/350/10ie3470.pdf.
7. Stiglitz J. *Globalization and Its Discontents*. London, Penguin Books, 2002, p. 53.
8. Rodrik D. Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's *Economic Growth in the 1990s: Learning from a decade of reform*. *Journal of Economic Literature*, 2006 December, Vol. XLIV, pp. 973–987, available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.2094&rep=rep1&type=pdf>.
9. Marangos J. The evolution of the anti-Washington consensus debate: from 'post-Washington consensus' to 'after the Washington consensus'. *Competition & Change*, 2008, Vol. 12, No. 3, September, pp. 227–244, available at: <http://johnmarangos.eu/wp-content/uploads/2014/10/51-2008-Competition%20&%20Change.pdf>.
10. Williamson J. What should the Bank think about the Washington consensus. Background paper to the World Bank's *World Development Report 2000*, July 1999, available at: <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-should-world-bank-think-about-washington-consensus?ResearchID=351>.

Статья поступила в редакцию 14 сентября 2017 г.