

Эрик Хелляйнер

МОМЕНТ ДЛЯ БРЕТТОН-ВУДСКОГО СОГЛАШЕНИЯ?

КРИЗИС 2007–2008 ГОДОВ И БУДУЩЕЕ МИРОВЫХ ФИНАНСОВ¹

По мере того как мировой финансовый кризис 2007–2008 годов набирал обороты, многие аналитики рассуждали о том, что он может создать благоприятный «момент для нового Бреттон-Вудского соглашения»². Даже политики, такие как французский президент Николя Саркози и британский премьер-министр Гордон Браун, давали повод надеяться на «новое Бреттон-Вудское соглашение» подготовив в ноябре 2008 года первый саммит лидеров стран «Большой двадцатки»³. Такие настроения можно было понять. Данный кризис был самым тяжелым со времен Великой депрессии, подготовившей почву для знаменательной Бреттон-Вудской конференции 1944 года, на которой было согласовано устройство послевоенной международной финансовой системы. Мог ли судьбоносный кризис вновь побудить политиков воспользоваться моментом и выстроить новую мировую финансовую систему?

Мы и впрямь стали свидетелями некоторых новшеств, привнесенных в мировое финансовое управление в результате кризиса. Но многие из тех, кто надеялся на новое Бреттон-Вудское соглашение, остались разочарованы. По их словам, политики оказались полностью неспособными на те реше-

1. Helleiner Eric. A Bretton-Woods Moment? The 2007–2008 Crisis and the Future of Global Finance // *International Affairs*. — Vol. 3. — 2010. — P. 619–636. Автор благодарен Хатibu Басри, Тому Бернсу, Эндрю Бейкеру, Грегу Чену, Эндрю Куперу, Ли Дону Хви, Питеру Дрейперу, Муи Пону Го, Денис Грегори, Паоло Гуиррери, Гэрри Хелляйнеру, Фабрицио Пагани, Стефано Паглиари, Энтони Пейну, Ави Персауду, Кэролайн Соупер, Паоле Субаччи, Диане Тишью и Вану Юну за ценные комментарии.
2. См. напр.: Bases Daniel. World faces new Bretton Woods moment: Stiglitz // *Reuters UK*. — 6 Nov. 2008; <http://uk.reuters.com/article/idUKTRE4A58BI20081106>, по состоянию на 10 апреля 2010 г.
3. Kirkup James, Waterfield Bruno. Gordon Brown's Bretton Woods summit call risks spat with Nicolas Sarkozy // *Reuters UK*. — 15 Oct. — 2008; <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/3205033/Gordon-Browns-Bretton-Woods-summit-call-risks-spat-with-Nicolas-Sarkozy.html>, по состоянию на 10 апреля 2010 г.

тельные действия, которых требовала ситуация. Как было сказано в конце декабря 2009 года в передовице *Financial Times*, «даже после тяжелейшего финансового и экономического потрясения со времен Депрессии и большого количества многообещающих разговоров о новом Бреттон-Вудском соглашении были проведены лишь незначительные реформы... Кризис не привел к новому мировому порядку». «Бреттон-Вудский тест», похоже, завален⁴.

В данной статье я утверждаю, что критики такого рода устанавливают слишком высокую планку. Успех Бреттон-Вудской конференции — это результат примечательного сочетания высокой концентрации государственной власти, международного экспертного консенсуса и условий военного времени. Сегодня, в силу отсутствия сходной политической обстановки, повторение достигнутых тогда успехов крайне затруднительно. Что еще важнее, не следует преувеличивать значение и самой Бреттон-Вудской конференции. Помимо того что новшества, содержащиеся в достигнутых на конференции соглашениях, имели глубокие исторические корни, реализация этих соглашений потребовала в дальнейшем трудной и кропотливой работы. Другими словами, создание новой международной финансовой системы стало скорее итогом гораздо более долгого исторического процесса, чем результатом одной встречи. Аналитическое значение этого замечания станет еще понятнее, если рассмотреть финансовую систему, пришедшую на смену Бреттон-Вудской — я называю ее «глобализованным неолиберальным» финансовым режимом — в результате процессов, не имеющих определенной отправной точки.

Полагаю, что если зарождение новой международной финансовой системы происходит сегодня, то оно, вероятно, имеет вид медленного, постепенно набирающего силу процесса развития, который можно разделить на четыре фазы: кризис легитимности, «междоцарствие», учредительная фаза и фаза реализации. В такой перспективе недавние результаты выглядят более значительными. Мировой финансовый кризис 2007–2008 годов уже породил своего двойника — кризис легитимности политики и способов руководства в данной области. Он также поспособствовал возникновению новой программы международных реформ. Хотя данная политическая реакция отличалась необычайной быстротой и согласованностью на международном уровне, осуществление реформ сталкивается с серьезными трудностями и требует еще немало работы. Мы, таким образом, переживаем ныне скорее эпоху междоцарствия, нежели учредительную фазу вроде той, когда состоялась Бреттон-Вудская конференция.

УНИКАЛЬНОСТЬ МОМЕНТА БРЕТТОН-ВУДСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

Каждый крупный международный финансовый кризис последних десятилетий сопровождался призывами сторонников решительных реформ к новому Бреттон-Вудскому соглашению. Похоже, состоявшаяся в июле 1944 года

4. Still lost in the old Bretton Woods // *Financial Times*. — 28 Dec. — 2009.

конференция стала символом смелых и решительных действий по переустройству международной финансовой системы по следам финансового кризиса. Легко понять почему.

Международная финансовая система накануне 1930-х годов характеризовалась неформальными «правилами игры» и своего рода сетевой структурой финансового управления, включавшей центральные банки и частные финансовые организации. Бреттон-Вудская конференция, объединившая правительства 44 стран для создания всеобъемлющей и узаконенной «конституции» послевоенной международной финансовой системы, стала резким отходом от такого способа ведения дел⁵. Делегаты также наметили новый подход в духе «встроенного либерализма» (*embedded liberal*), нацеленный на то, чтобы совместить восстановление открытой многосторонней финансовой системы с внедрением новых практик, выросших из опыта Депрессии и связанных с большим вмешательством государства в экономику⁶. Хотя правительства сохранили обязанность признавать золотой стандарт и конвертируемость валюты по текущим внешним операциям, они получили разрешение регулировать курсы валют и контролировать все движения капитала. Делегатами, выступавшими на Бреттон-Вудской конференции, были, кроме того, созданы две новые публичные межправительственные организации — Международный валютный фонд (МВФ) и Международный банк реконструкции и развития (МБРР), — призванные укреплять международное сотрудничество, следить за соблюдением сторонами правил и обязательств и предоставлять краткосрочное финансирование для поддержания платежного баланса и долгосрочные займы в целях развития. До этого единственной международной финансовой организацией был расположенный в Базеле Банк международных расчетов (БМР), созданный в 1930 году и функционировавший, скорее, как неформальный «клуб» глав центральных банков.

Чем объясняется успех этой конференции в достижении столь новаторских соглашений по вопросам международных финансов? Наличие доминирующего экономического лидера — Соединенных Штатов — имело первоочередное значение. В силу общего осознания того, что Соединенные Штаты станут по итогам войны ключевой экономической силой, политики, представлявшие эту страну, получали на переговорах наиболее весомое влияние. Особое экономическое положение США стало также мощным стимулом для официальных представителей этой страны взять на себя ведущую роль в деле восстановления более открытой и надежной мировой экономики.

В имеющихся исследованиях принято также отмечать важное значение того, что ценностям «встроенного либерализма» были привержены привле-

5. Kahler Miles. Bretton Woods and its competitors / Andrews David C. Randall Henning and Louis Pauly, eds // *Governing the world's money*. — Ithaca, NEW YORK: Cornell University Press, 2002.

6. Ruggie John. International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order // *International Organization*. — Vol. 36, N 2. — 1982. P. 379–405.

ченные на Бреттон-Вудскую конференцию эксперты. Наибольшее внимание задачам общесоциального плана уделили представители двух стран, возглавлявших переговоры: США и Британии (в частности, их главные парламентарии Гарри Декстер Уайт и Джон Мейнард Кейнс)⁷. Но новые принципы встроенного либеризма поддержало куда большее количество людей, включая делегатов из Латинской Америки и других беднейших регионов мира, страны из которых составили более половины представленных на конференции. Их делегаты видели в Бреттон-Вудском соглашении подспорье для тех новых осуществляемых при руководстве государства стратегий развития, на которые перешли эти страны⁸.

Еще одним решающим условием, позволяющим объяснить результаты Бреттон-Вудской конференции и часто игнорируемым современными аналитиками, был контекст военного времени. Тот факт, что все страны, приглашенные США в Бреттон-Вудс, были союзниками, вовлеченными в текущую войну, несомненно стал стимулом для скорейшего достижения консенсуса. Он также вдохновил на смелые решения и новаторские соглашения. Первые американские и британские черновые варианты Бреттон-Вудского соглашения, создававшиеся в начале 1940-х годов, открыто преследовали цель военной пропаганды и задумывались как противовес германским обещаниям «нового порядка» в международных экономических отношениях⁹. Чтобы обеспечить при ведении войны экономическую поддержку со стороны как союзных правительств, так и граждан своих собственных стран, политики были вынуждены выдвигать более далеко идущие проекты, чем те, которые они стали бы поддерживать в мирное время. Как сказал министр финансов США Генри Моргентау на конференции, прошедшей в конце 1944 года, «мы должны подарить это [Бреттон-Вудское соглашение] людям, сражающимся на суше, в море и в воздухе. Мы должны подарить им надежду на то, что им еще есть к чему стремиться, что завтра будет лучше, чем вчера. И мне хочется думать, что Бреттон-Вудская конференция — это надежда, ставшая осязаемой»¹⁰. Помимо прочего, «мыслить глобально» политиков побудило и понимание того факта, что война создаст уникальные политические и экономические условия для нового старта.

7. См. напр.: International regimes; Ikenberry John. A world economy restored: expert consensus and the Anglo-American postwar settlement // *International Organization*. — Vol. 46, N 1. — 1982. — P. 289–321.

8. Helleiner Eric. The development mandate of international institutions: where did it come from? // *Studies in Comparative International Development*. — Vol. 44, N 3. — 2009. — P. 189–211; Idem. Reinterpreting Bretton Woods: international development and the neglected origins of embedded liberalism // *Development and Change*. — Vol. 37, N 5. — 2006. — P. 943–967.

9. Dormael Armand van. Bretton Woods: birth of a monetary system. — London: Macmillan, 1977. — Ch. 1. — P. 52; см. также Helleiner Eric. *Reinterpreting Bretton Woods*.

10. Proceedings and documents of the United Nations Monetary and Financial Conference. Bretton Woods, New Hampshire. — July 1–22. — 1944. — Vol. 1. — Washington DC: US Government Printing Office, 1948. — P. 1126.

Этот краткий перечень условий, благодаря которым Бреттон-Вудское соглашение стало возможным, сразу дает понять, какие трудности встают перед нынешними политиками при попытке предложить аналогичные меры в ответ на тяжелейший финансовый кризис с начала 1930-х годов. Ни одного из этих условий к настоящему времени не сохранилось. Соединенные Штаты остаются господствующей в мире державой, но не имеют возможности взять на себя ту лидерскую роль, которую они сыграли в 1944 году. Если тогда экономическая власть концентрировалась вокруг США, то сейчас она рассеивается среди множества государств — ниже я покажу, что кризис лишь ускорил этот процесс.

Отсутствует и смелый, новаторский социальный проект, который объединял бы политиков, представляющих ведущие державы. Конечно, ниже я упоминаю, что под влиянием кризиса сформировался новый международный экспертный консенсус по вопросу о необходимости макропруденциального финансового регулирования. Но эта относительно узконаправленная технократическая идея обращена лишь на один специфический аспект потенциальной программы международных реформ. Чего сегодня не хватает, так это консенсуса, который сплотил бы нас вокруг некоей экономической идеологии широкого плана, вроде той, которую представлял собой встроенный либерализм. Как выразился недавно Эндрю Шенг, «нет никого и отдаленно напоминающего Джона Мейнарда Кейнса, кто указал бы нам путь»¹¹.

Наконец, сказывается и отсутствие уникальных условий военного времени первой половины 1940-х годов. В отличие от «Больших сорока четырех», собравшихся в Бреттон-Вудсе, сегодняшнюю «Большую двадцатку» не связывают какие бы то ни было общие стратегические узы. Некоторых ключевых членов «Двадцатки» можно даже считать стратегическими соперниками. Отсутствует и острая потребность в новых и далеко идущих идеях, которые служили бы целям военной пропаганды. Предприимчивость членов «Большой двадцатки» ограничена и тем фактом, что им приходится скорее решать проблему реформирования существующей мировой экономики, чем, подобно Бреттон-Вудским архитекторам, создавать все с нуля после войны.

НАСКОЛЬКО ВЕЛИКО БЫЛО ЗНАЧЕНИЕ БРЕТТОН-ВУДСКОГО СОГЛАШЕНИЯ?

Ввиду различия политических обстановок, те, кто по следам кризиса 2007–2008 годов надеялся на «момент для Бреттон-Вудского соглашения», имели нереалистичные ожидания. Но они допустили и более существенную аналитическую и историческую ошибку. Сейчас, когда Бреттон-Вудская конференция скрыта от нас мглою времен, мы часто забываем, что она была лишь одним из событий протяженного и постепенно набравшего ход исто-

11. Sheng Andrew. *Rebuilding the world after the twin crises*. — Star Online. — 2 Jan. — 2010; <http://my/news/story.asp?file=/2010/1/2/business/5375200&sec=business>, по состоянию на 10 апреля 2010 г.

рического процесса, в результате которого возникла послевоенная международная финансовая система.

Будет полезно представить этот длинный процесс разделенным на четыре разные фазы. Первая была связана с *кризисом легитимности* старого порядка. Новый режим не может зародиться прежде, чем старый начнет сдавать позиции. Международный финансовый кризис начала 1930-х годов породил кризис легитимности, лишив популярности классические идеи экономического либерализма, прежде помогавшие поддерживать международный золотой стандарт. Без этого кризиса легитимности Бреттон-Вудские архитекторы никогда не смогли бы найти поддержку своей новой позиции «встроенного либерализма». Поэтому на конференции 1944 года финансовый кризис начала 1930-х годов оставался ключевым ориентиром.

Участники Бреттон-Вудских переговоров, кроме того, опирались на идеи и политические стратегии, возникшие в период, который можно назвать фазой *междоусерствия* и который занял весь остаток 1930-х годов. Это был период экспериментов и сосуществования разных программ политических реформ. Хотя некоторые из этих программ оказались, с точки зрения истории, тупиковыми, другие сформировали базис для замыслов, легших затем в основу Бреттон-Вудской конференции. К примеру, многие ключевые американские политики были вдохновлены идеалами рузвельтовского «Нового курса», позволившего открыть новые функции государства в экономике, и считали основным мотивом послевоенных планов стремление задать «Новый курс в международной экономике»¹². В это же время Джон Мейнард Кейнс создал свою «Общую теорию» (опубликованную в 1936 году), идеи которой быстро получили международную известность и стали интеллектуальной санкцией для активистской национальной макроэкономической политики, поддержанной многими в Бреттон-Вудсе. Кроме того, препоручение МБРР задач по «развитию» стало отголоском перехода к государственному управлению экономическим ростом, совершенного в 1930-х годах странами Латинской Америки и других бедных регионов¹³.

В первый период фазы междоусерствия те, кто бросал вызов либерально-экономической ортодоксии 1920-х годов, делали акцент в первую очередь на реформах на национальном уровне. Экономический интернационализм многие ассоциировали со старым режимом; Рузвельт, к примеру, отверг выдвинутые на Лондонской экономической конференции 1933 года предложения по стабилизации курсов валют как отражающие приверженность «старому фетишу так называемых международных банковских организаций»¹⁴. Тем не менее к концу 1930-х годов начали предприниматься попытки привязать эксперименты, проводившиеся на национальном уровне, к новым видениям международной экономической системы, и некоторые из этих

12. Министр финансов США Генри Моргентау, цит. по: Dormael van. Bretton Woods. — P. 52.

13. Helleiner Eric. *Reinterpreting Bretton Woods u The development mandate*.

14. Цит. по: Kindleberger Charles. *Power and money*. — New York: Basic Books, 1970. — P. 207.

идей стали важными предтечами первых черновых проектов, обсуждавшихся во время Бреттон-Вудских переговоров.

Стимулом, побудившим британских официальных лиц выработать собственный первоначальный проект послевоенной международной финансовой системы, стала публикация, где было предложено одно из таких видений: сделанное в середине 1940-х годов министром экономики Германии Вальтером Функом изложение задач Нового порядка. Что интересно, Кейнс положительно относился к тому факту, что немцы предлагали отказаться от либерального мира золотого стандарта и свободной торговли; в конце 1940-х годов он утверждал, что этот аспект их плана был «замечателен и показывает нам, что именно должны сделать мы сами»¹⁵. Он утверждал, что Британия должна предложить «то же самое, что предложил доктор Функ, не считая того, что мы должны сделать это лучше и более порядочным способом. Это очень важно. Ведь предложение вернуться к блаженному бездействию 1920–1933 годов не будет иметь серьезной пропагандистской ценности»¹⁶.

Эксперименты с новым международным устройством во время междоусобицы также сказались на первоначальных набросках Бреттон-Вудских соглашений, подготовленных США. Кое-кто заявлял, что первые наброски, сделанные Уайтом в начале 1942 года, были полностью составлены под руководством Кейнса. Однако на самом деле, они были основаны на всесторонних политических экспериментах, проведенных США в конце 1930-х годов и открывших путь для альтернативных концепций международных экономических отношений. Одной из инициатив стало Трехстороннее соглашение между США, Британией и Францией, создавшее прецедент международного соглашения, поддерживающего корректируемые привязки и контроль над капиталом. Еще более важными стали нововведения США по созданию — начиная с 1938 года — публичной международной системы займов странам Латинской Америки в целях развития и стабилизации валюты. Они даже привели к переговорам между США и странами Латинской Америки, результатом которых в 1939–1940 годах стало создание детально прописанного устава «Межамериканского банка» (МБ). Конгресс США в конце концов отказался поддержать предложение, однако МБ стал лекалом для реализации первоначальных планов США по созданию МБРР и МВФ. Многие политики США, сыгравшие ведущую роль на Бреттон-Вудской конференции, принимали непосредственное участие во всех этих инициативах, и это оказало впоследствии важное влияние на черновые наброски Бреттон-Вудского соглашения¹⁷.

Если семена Бреттон-Вудского порядка были посеяны во времена междоусобицы, то его детали стали обретать четкие формы во время официаль-

15. Цит. по: Skidelsky Robert. *John Maynard Keynes*. — Vol. 3: Fighting for Britain, 1937–1946. — London: Macmillan, 2000. — P. 196.

16. Цит. по: Dormael van. *Bretton Woods*. — P. 7.

17. Helleiner Eric. *Reinterpreting Bretton Woods u The development mandate*.

ных переговоров, закончившихся соглашениями 1944 года. Однако даже эта *учредительная* фаза была скорее процессом, нежели «моментом». Официальные переговоры начались в 1942 году и интенсивно продолжались на протяжении следующих двух лет; они представляли собой сложную комбинацию двусторонних и многосторонних дискуссий¹⁸. Основное внимание было сосредоточено на подробных переговорах между США и Британией, но другие страны и форумы также играли важные роли. К примеру, идею провести конференцию по созданию органа наподобие МВФ США впервые предложили на межамериканской конференции 1942 года в Рио. Дискуссии между Британией и ее доминионами также были в этот период достаточно насыщенными. Некоторые из наиболее богатых техническими деталями дискуссий имели, так сказать, форму изменчивых геометрических фигур, образованных небольшими группами стран. Кульминацией переговоров стала затем конференция июля 1944 года, событие, которое само по себе растянулось на три недели.

Тем, кто надеялся, что кризис 2007–2008 годов может вызвать новый Бреттон-Вудский момент, надо задуматься об этой длинной извилистой дороге, которая вела к конференции 1944 года. Бреттон-Вудский «момент» настал через десять с лишним лет после судьбоносного финансового кризиса начала 1930-х годов. Такая отсрочка не была всего лишь результатом уникальных исторических обстоятельств эпохи. Понадобилось время, чтобы старые идеи и практики утратили легитимность, а новые предстали в виде моделей для будущего. Даже учредительная фаза была длительным процессом, включавшим несколько лет сложных и кропотливых приготовлений (и это несмотря на упомянутые выше благоприятные обстоятельства, такие как концентрированная власть, общие социальные задачи и условия военного времени).

Даже когда в 1944 году проект международной экономической системы был согласован, оставалась последняя фаза: *реализация*. Сам Кейнс подчеркивал эту мысль в своей последней на конференции речи: «Мы пришли в этот вечер к окончательному решению. Но это лишь начало. Мы должны выйти отсюда миссионерами, преисполненными веры и усердия. Мы сумели убедить себя. Но остальной мир все еще ждет, когда его убедят»¹⁹. Процесс убеждения оказался сложным и требующим времени. Ратификация соглашения в ряде ключевых стран, включая как США, так и Британию, получилась спорной. Первоначальная попытка ускорить реализацию путем выдачи Соединенными Штатами крупного займа Британии обернулась в 1947 году катастрофой.

Этот опыт, как и другие кризисы платежного баланса, случившиеся в Европе и за ее пределами вскоре после войны, ясно показал что, дабы заставить Бреттон-Вудскую систему функционировать, необходимо произвести серьезное политико-экономическое переустройство, как на международ-

18. См. напр: Dormael van. Bretton Woods.

19. Proceedings and documents. — P. 1110.

ном уровне, так и внутри государств. Реализация осуществлялась впоследствии главным образом за счет масштабной и продолжительной экономической и политической поддержки со стороны США — поддержки, которая частично была вызвана стратегическими соображениями начала холодной войны. Вплоть до конца 1950-х годов МВФ и МБРР в значительной мере оставались на вторых ролях, а европейские страны оставляли свои валюты неконвертируемыми. Хотя глубинные интуиции «встроенного либерализма» оставались ядром международного финансового сотрудничества, конкретные положения самой по себе Бреттон-Вудской системы были в это время своего рода «мертвой виртуальной памятью»²⁰.

Создание послевоенной финансовой системы было, таким образом, скорее результатом ряда преобразований, проводимых в жизнь в течение долгого времени, нежели делом одного момента. Конечно, Бреттон-Вудская конференция была важным и уникальным событием. Пользуясь предложенными выше терминами, можно сказать, что конференция представляла собой необходимую кульминацию «учредительной» фазы создания послевоенной системы. Но этому моменту предшествовала длительная и необходимая стадия созревания, а за ним последовала в равной степени важная и сложная фаза реализации.

НА СМЕНУ БРЕТТОН-ВУДСКОЙ СИСТЕМЕ: НЕОЛИБЕРАЛЬНАЯ ГЛОБАЛИЗАЦИЯ

Необходимость рассматривать создание новой международной финансовой системы скорее как продолжительный процесс, чем как результат одномоментного события, становится еще более ясной при взгляде на систему, пришедшую на смену Бреттон-Вудской. Последняя развалилась с закрытием Соединенными Штатами «золотого окна» в 1971 году и общим переходом к плавающему валютному курсу в 1973 году. Сначала охарактеризовать возникающую систему было трудно. В мире валютных курсов, к примеру, возникла своего рода «бессистемность», которая сохраняется по сей день: страны прибегают к различным режимам валютного курса, от плавающих до фиксированных. Но в 1980–1990-е годы имелась одна отчетливая тенденция, позволяющая определить отличительные черты пост-Бреттон-Вудской эпохи: глобализация и сокращение регулирования финансовых рынков.

Если в «Бреттон-Вудскую эпоху» политики с подозрением относились к неподконтрольным финансовым потокам, то в 1980–1990-е годы они пришли к либерализации финансов и сокращению их регулирования, открыв тем самым век высокоинтегрированных мировых финансовых рынков. Эта трансформация была напрямую связана с всеохватным переходом от идеологии «встроенного либерализма» Бреттон-Вудской системы к более «неоли-

20. См. Skidelsky Robert. Keynes's road to Bretton Woods: an essay in interpretation / Marc Flandreau, Carl-Ludwig Holtfrerich and Harold James, eds // *International financial history in the twentieth century*. — Cambridge: Cambridge University Press, 2003. — P. 125.

беральным» ценностям, предполагающим поддержку большей свободы рынков и больших ограничений роли государства. Не было одной-единственной конференции, или «момента» основания, которая открыла бы этот «неолиберальный глобализованный» финансовый режим. Он набирал силу постепенно посредством разнообразных преобразований, детально описанных в разных исследованиях²¹. Я же лишь предложу краткую классификацию этих преобразований с помощью описанной выше четырехфазовой схемы.

Первоначально, сцену подготовил кризис легитимности, который был спровоцирован крахом Бреттон-Вудского режима и всеохватной экономической неопределенностью, связанной с ростом цен на нефть в 1973 году и началом стагфляции экономик многих ведущих стран. На всем протяжении 1970-х годов продолжалась фаза междуцарствия и выдвигались конкурирующие программы будущей международной финансовой системы. Одну из таких программ предложили неолиберальные мыслители, и они совершили ряд имевших большое значение вторжений в политику разных стран, включая такие интересные с точки зрения экономической политики, как Чили. Но они столкнулись с противостоянием других исследователей, отстаивавших более интервенционистские программы, в том числе предлагавших новый международный экономический порядок (НМЭП).

Учредительную фазу трудно определить во времени именно потому, что не было какого-то события, эквивалентного Бреттон-Вудским переговорам, когда политики собрались бы, чтобы в многостороннем порядке оговорить создание более либеральной среды для мировых финансовых рынков. Еще в 1960-х годах европейские политики способствовали финансовой глобализации, поддерживая нерегулируемые евторынки в Лондоне. Политики США также поощрили данную тенденцию, когда в 1974 году отменили в своей стране контроль над капиталом. Но, пожалуй, всерьез говорить о наступлении учредительной фазы стало возможно лишь на рубеже 1970–1980-х годов, когда целые серии событий позволили составить более полную и ясную картину того, в каком направлении движется международная финансовая система.

Двумя важными событиями были избрание Маргарет Тэтчер и Рональда Рейгана в 1979 и 1980 годах соответственно, что ввело защитников неолиберальной позиции в высшие политические круги двух ведущих финансовых держав. Правительства обеих стран выступили с однозначной поддержкой финансовой либерализации и сокращения регулирования; в самом деле, одним из первых решений правительства Тэтчер стала отмена продолжавшего в Британии на протяжении 40 лет контроля над валютными обменами. Вскоре после этого резкая смена политического курса, совершенная правительством Миттерана в 1983 году и часто рассматриваемая как поражение «встроенного либерализма», подготовила сцену для обширной

21. Историю этого процесса: см. Helleiner Eric. *States and the reemergence of global finance*. — Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994; Abdelal Rawi. *Capital rules*. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007; Chwieroth Jeffrey. *Capital ideas*. — Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

финансовой либерализации Европейского сообщества. В этот же период провал конференции в Канкуне сигнализировал о крахе проекта НМЭП, а кризис международной задолженности в начале 1980-х годов подтолкнул МВФ и Всемирный банк взять на себя роль по защите мировых рынков от национальных дефолтов и по продвижению неолиберальных программ структурных реформ в развивающихся странах. Кроме того, в этот период «Большая семерка» — созданная в середине 1970-х годов — фактически превратилась в главный форум по мировому финансовому управлению.

Реализация неолиберальной модели глобализованного финансового порядка протекала впоследствии с разной скоростью в разных частях мира. На остальном протяжении 1980-х годов страны ОЭСР отменяли контроль над капиталом — эта тенденция затем была закреплена соглашением 1989 года, в соответствии с которым действие Кодекса ОЭСР по либерализации движений капитала распространялось на все международные движения капитала. Различные развивающиеся страны, предпринимая рыночно-ориентированные реформы, двинулись в этот период в том же направлении. К началу 1990-х многие «страны с развивающимся рынком» вышли на мировые финансовые рынки в качестве важных заемщиков. Случившийся в 1989–1991 годах крах социалистического блока привел к тому, что многие из входивших в него стран начали стремительно интегрироваться в мировую экономику. В знак признания очевидного триумфа неолиберальной модели глобализованного мира руководство МВФ даже выступило в 1995 году с инициативой по отказу от принятых в Бреттон-Вудсе обязательств по контролю над капиталом путем внесения поправок в статьи Соглашения: эти меры должны были санкционировать еще большую либерализацию движений капитала.

ПОСЛЕДСТВИЯ КРАХА 2007–2008 ГОДОВ:

(1) КРИЗИСЫ ЛЕГИТИМНОСТИ

Таким образом, история Бреттон-Вудской системы, как и системы, следовавшей за ней, показывает, сколь наивно надеяться на то, что один-единственный «момент» станет определяющим, а новая международная финансовая система будет создана одним махом. Смена систем происходит достаточно медленно, и новая система зачастую не имеет даже определенного момента «учреждения» (что подтверждает, в том числе, пример возникновения международного золотого стандарта)²². Говоря словами историка Фернана Броделя, новые международные финансовые системы являются, скорее, результатами «конъюнктурных» процессов средней длительности, чем быстрых «*histoire événementielle*», любимых журналистами²³. Речь идет

22. См. также Kahler. *Bretton Woods and its competitors*. О золотом стандарте см.: Gallarotti Giulio. *The anatomy of an international monetary regime: the classical gold standard 1880–1914*. — Oxford: Oxford University Press, 1995.

23. Braudel Fernand. *History and the social science* // Idem. *On history* / trans. S. Matthews. — Chicago: University of Chicago Press, 1980. [на русском языке: Бродель Ф. История

не о том, что события не имеют значения, а лишь о том, что их следует помещать в более широкий контекст исторических изменений.

Несомненно, мировой финансовый кризис 2007–2008 годов стал важным событием, но каково его значение в контексте выделенных выше фаз изменения? Ясно, что этот кризис вызвал кризис легитимности неолиберального глобализованного финансового режима, сложившегося в 1980-е и 1990-е годы. Уже в марте 2008 года, сразу же после оказания помощи «Беар Стернс», крупнейшие мировые банкиры, такие как глава «Дойче банк» Йозеф Аккерман, заявили, что их вера утрачена: «Я больше не верю в способность рынка к самоизлечению». Вскоре после этого известный обозреватель *Financial Times* Мартин Вольф объявил о гибели «мечты о мировом капитализме свободных рынков». «В течение трех десятилетий, — продолжал он, — мы двигались в сторону рыночного управления финансовыми системами. Своим решением о помощи „Беар Стернс“ Федеральный резерв... провозгласил конец этой эпохи»²⁴. С усилением кризиса к осени 2008 года подобные высказывания превратились в общее место. Даже Алан Гринспен, показавший себя самым ярким сторонником свободного рынка в период пребывания на посту председателя Федерального резерва США с 1987 по 2006 год, признал, что «те из нас, кто рассчитывал на то, что своекорыстные интересы кредитных учреждений достаточны для защиты акционерных капиталов, и в первую очередь я сам, находятся сейчас в состоянии шока и утраты веры»²⁵.

Эти высказывания ясно показывают отличие мгновенного политического воздействия этого международного финансового кризиса от воздействия, оказанного международным финансовым кризисом 1997–1998 годов. В тот раз многие политики стран «Большой семерки», представители МВФ и частных международных финансовых организаций видели первопричину нестабильности не в мировых финансовых рынках, а в ошибках политиков развивающихся стран, в которых возник кризис. Решение проблемы они видели в том, что исправить эти ошибки, поспособствовав тому, чтобы развивающиеся страны переняли международные стандарты, принятые в различных связанных с финансами сферах, от обеспечения безопасности и страхования до банковского надзора, бухгалтерского учета и внутреннего управления компаниями. Большинство этих стандартов были срисованы с порядков, принятых в странах «Большой семерки», а точнее, с модели, которую Эндрю Уолтер называет «неолиберализмом с регулированием» и которая основана на (идеализированном) англо-американском опыте²⁶.

и общественные науки. Историческая длительность // *Философия и методология истории*. — РИО БГК им. И. А. Бодуэна де Куртенэ, 2000. — С. 115–142. — *Примеч. пер.*] См. также: Germain Randall. Financial order and world politics: crisis, change and continuity // *International Affairs*. — Vol. 85, N 4. — 2009. — P. 669–687.

24. Wolf Martin. The rescue of Bear Stearns marks liberalisation's limit // *Financial Times*. — 26 March 2008. Аккерман цит. в той же статье.

25. Цит. по: Authers John. Four strong contenders for mistake of the year // *Financial Times*. — 13 Dec. 2008.

26. См. Walter Andrew. *Governing finance*. — Ithaca, NEW YORK: Cornell University Press, 2008.

Не все разделяли эту «неолиберальную» интерпретацию кризиса 1997–1998 годов²⁷. Многие официальные представители развивающихся стран, особенно восточноазиатского региона, видели причину кризиса в международных потоках финансовых спекуляций. Соответственно, они извлекли другие политические уроки, заключавшиеся в необходимости снизить зависимость их стран от мировых финансовых рынков и от МВФ, чьи советы в период кризиса широко критиковались. Такое стремление освободить больше «пространства для политики» вызвало новый рост интереса к односторонним накоплениям резервов, контролю над капиталом и региональным механизмам финансовой поддержки, таким как «Чиангмайская инициатива» 2000 года. Оно также привело к некоторому скептицизму представителей развивающихся стран в отношении «международных стандартов», тем более что эти стандарты разрабатывались организациями, в которых такие страны обычно не имели голоса. Помимо того, в самый разгар кризиса политики развивающихся стран успешно противостояли выдвинутой после 1995 года инициативе по изменению статей Соглашения МВФ в целях ускорения финансовой либерализации.

Даже в кругах представителей «Большой семерки» в это время встречалось мнение, что кризис 1997–1998 годов можно по крайней мере отчасти, отнести на счет поведения мировых финансовых рынков. По этой причине в 1998 году ведущие представители демократической партии в Конгрессе США присоединились к противникам изменения статей Соглашения МВФ. Некоторые японские и континентально-европейские политики также после кризиса безуспешно настаивали на более жестком регулировании таких выступающих на мировом рынке организаций, как хедж-фонды²⁸.

Если кризис 1997–1998 годов пошатнул легитимность неолиберальной глобализованной финансовой системы, по крайней мере в некоторых аспектах, то кризис 2007–2008 годов полностью ее подорвал. Особое значение имели выступления против ориентированной на свободный рынок финансовой политики в Америке и Британии. В противоположность событиям 1997–1998 годов, на этот раз рынки именно этих стран стали эпицентром кризиса, породившего волну бейлаутов частных финансовых организаций за счет налогоплательщиков и имевшего тяжелые последствия для их экономик. Эти преобразования вызвали в каждой из стран серьезное политическое давление, направленное на ужесточение регулирования финансовых рынков как на внутреннем, так и на международном уровне. Когда кризис распространился за пределы трансатлантического региона, на мировую экономику в целом, политики других стран прибегли к тем же мерам и доводам, зачастую припоминая британским и американским политикам предложения, которые те выдвигали после восточноазиатского кризиса.

27. См. Helleiner Eric, Pagliari Stefano. Between the storms: patterns in global financial governance, 2001–2007 / Geoffrey Underhill, Jasper Blom and Daniel Magge, eds // *From reform to crisis: financial integration and the 'new architecture' of international financial governance*. — Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

28. См. Chwieroth. Capital ideas, ch. 8; Abdelal. Capital rules, ch. 6.

Была подорвана не только легитимность неолиберального образа мысли, но и лидерство США и Британии в финансовой сфере. Тот факт, что политики США и Британии приняли в ответ на кризис куда более интервенционистские меры, чем те, которые они сами рекомендовали странам Восточной Азии во время кризиса 1997–1998 годов, подорвал доверие к ним за рубежом. Поскольку этот кризис возник на их собственных рынках, политики США и Британии не могли больше использовать собственные привычные методы регулирования в качестве образца. Как выразилось недавно одно официальное лицо Китая, «мы видели в США нашего учителя, но теперь мы поняли, что учитель продолжает допускать ошибки, и решили уйти с урока»²⁹. Действительно, официальные лица США и Британии стали сами все больше искать совета из-за рубежа. Действительно, уже в мае 2008 года главы китайских органов банковского регулирования стали высказывать соображение, что «принятое на Западе соглашение об отношении рынка и правительства следует пересмотреть. На практике там склонны переоценивать силу рынка и не уделять должного внимания роли правительства в его регулировании. Из этих искаженных представлений растут ноги кризиса субстандартного кредитования»³⁰.

Кризис, кроме того, сделал более явным общий отток власти из североатлантического региона. По мере усиления кризиса разорившиеся американские и европейские организации стали запрашивать финансовую поддержку у ряда «стран с развивающимися рынками», чьи капиталовложения и финансовые организации (многие из которых принадлежали государству) играли в предкризисные годы все более значительную роль на мировых рынках. Большие потери западных организаций лишь ускорили отток власти: к 2009 году, например, все три крупнейших по объему рыночной капитализации банка в мире были китайскими³¹. Помимо этого, в результате кризиса на виду оказалась многоуровневая финансовая зависимость США от поддержки Китая и других стран. Аналитики и даже политики из стран, чья власть возросла, все чаще стали осмеливаться ставить под вопрос фискальную политику США и будущее доллара как ключевой мировой валюты. О том, как изменился мир, нам символически говорит реакция студентов Пекинского университета на выступление министра США Гайтнера. По словам одного из репортеров, когда министр попытался убедить студентов, что находящимся в США активам их страны ничего не угрожает, аудитория встретила его «громким смехом»³².

29. Неназванное официальное лицо, цит. по: Beattie Alan, Dyer Geoff. Free-market ideals survive the crunch // *Financial Times*. — 27 Nov. 2009.

30. Ляо Мин, цит. по: Anderlini Jamil. China says West's lack of market oversight led to subprime crisis // *Financial Times*. — 28 May 2008.

31. Wines Michael, Wong Edward. An unsure China steps onto the global stage // *New York Time*. — 1 April 2009.

32. Somerville Glen. Geithner tells China its dollar assets are safe // *Reuters*. — 1 June, 2009; <http://www.reuters.com/article/idUSPEK14475620090601>, по состоянию на 10 апреля 2010 г.

Этот «двойник» — кризис легитимности политики и способов руководства — способствовал распространению настроений, согласно которым мы стали свидетелями конца эпохи. Действительно, историки уже пишут о «недавно окончившейся эпохе финансовой глобализации»³³. Если эпоха окончилась, тогда что идет следом? В начале 1930-х и начале 1970-х годов за кризисом легитимности следовал период междуцарствия, когда выдвигались соперничающие и оспаривающие друг друга программы будущих изменений. Какие программы предложены нам к настоящему моменту?

ПОСЛЕДСТВИЯ КРАХА 2007–2008 ГОДОВ: (2) ПРОГРАММА МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕФОРМ

Наибольший вес имеет программа реформ, которая была сформирована в высших международных политических кругах и задумана так, чтобы стать ответом одновременно и на кризис легитимности³⁴. Когда осенью 2007 года кризис впервые дал о себе знать, официальные представители стран «Большой семерки» поручили Форуму финансовой стабильности (ФФС) выработку плана действий, необходимых для реформирования стандартов международного финансового регулирования. ФФС был создан в 1999 году в Базеле (и первоначально имел небольшое количество членов), чтобы оказывать помощь в выработке международных стандартов по следам Азиатского кризиса. В число его членов входили главные международные организации по стандартизации, ключевые международные экономические учреждения, финансовые органы стран «Большой семерки» (а вскоре также Австралии, Гонконга, Голландии, Сингапура и Швейцарии). В предкризисные годы роль ФФС в мировом финансовом управлении оказалась совсем незначительной, однако теперь она внезапно стала ведущей: в апреле 2008 года им был опубликован очень подробный план действий, необходимых для ужесточения международных финансовых стандартов, который был очень быстро одобрен «Большой семеркой», несмотря на противодействие частного сектора.

Обратив внимание на проблемы недостаточного регулирования, ведущие финансовые державы, кроме того, быстро взялись за решение вопросов управления, организовав в ноябре 2008 года форум лидеров стран «Большой двадцатки». Идея собрания «Большой двадцатки» была не нова. Встречи на уровне глав центральных банков и официальных представителей финансовых министерств проводились с 1999 года, но эти собрания с самого начала оставались в тени «Большой семерки». Возвышение формата этого форума до уровня глав государств было не только символическим жестом

33. James Harold. Unlearned lessons of the Great Depression // *Financial Times*. — 4 Jan. 2010. См. также: Barry Eichengreen's conclusion that 'a process of financial deglobalization has already begun' в его книге *The dollar dilemma* // *Foreign Affairs*. — Vol. 88, N 5. — 2009. — P. 53.

34. Более подробно об этой программе: см. Eric Helleiner, Stefano Pagliari and Hubert Zimmermann, eds, *Global finance in crisis: the politics of international regulatory change*. — London: Routledge, 2010.

подключения стран с развивающимися рынками к управлению мировой экономикой; собрания лидеров стран «Большой двадцатки», кроме того, сразу же забрали у собраний «Большой семерки» функцию принятия программы международных финансовых реформ.

В своем первом подробном коммюнике лидеры «Большой двадцатки» уделили основное внимание программе реформ международного регулирования. Присоединившись к значительной части рекомендаций ФФС, они, помимо этого, настояли на расширении числа членов ФФС и других международных организаций по стандартизации, что и было вскоре проделано. В апреле 2009 года ФФС был преобразован в Совет по финансовой стабильности (СФС), в который вошли все страны «Большой двадцатки» и который имел более широкую сферу компетенции и более строгую институциональную структуру. Другие организации по стандартизации также расширили в этот период число своих членов, включая все больше набирающих влияние стран из развивающегося мира. Впоследствии «Большая двадцатка» и СФС продолжили играть ведущую роль в продвижении инициатив по ужесточению надзора и регулирования мировых финансовых рынков способами, согласованными на международном уровне.

Содержание этой программы международных реформ не было таким уж радикальным. До настоящего времени ни одна из долгосрочных инициатив «Большой двадцатки» не включала прямого ограничения межнациональных движений финансов, подобно инициативам Бреттон-Вудских архитекторов (хотя отдельные страны «Двадцатки», такие как Бразилия, проделали шаги в этом направлении, а сотрудники МВФ выразили идеям контроля над капиталом куда большую поддержку, чем в недавнем прошлом)³⁵. Акцент, вместо этого, был сделан на укреплении и повсеместном внедрении уже существующих пруденциальных норм. Данный проект, таким образом, опирается на работу по установлению режима международных стандартов, проделанную под руководством «Большой семерки» после восточноазиатского кризиса, и предполагает одновременно усовершенствование этих стандартов. Другими словами, программа не противостоит глобализации напрямую; скорее усилия политиков направлены на смягчение некоторых ее неолиберальных особенностей, имевших место в докризисный период.

И все же следует признать, что некоторые из этих усовершенствованных стандартов могли косвенно поспособствовать уменьшению мировой финансовой интеграции, побудив финансовые учреждения хотя бы частично сегментировать свой интегрированный в мировую экономику бизнес, вернуть его в пределы национального рынка. Таково, например, предположительное воздействие требования, согласно которому системообразующие финансовые учреждения должны утверждать «завещание о жизни»,

35. Jonathan D. Ostry, Atish R. Ghosh, Karl Habermeier, Marcos Chamon, Mahvash S. Qureshi and Dennis B. S. Reinhardt. *Capital inflows: the role of controls*. — Washington DC: International Monetary Fund, 2010.

и такие же последствия могут иметь некоторые другие аспекты программы «макропруденциального» регулирования³⁶. Обнаружив то, какую цену приходится платить налогоплательщикам за слабое регулирование международных банков внутри родной страны («исландская проблема»), кризис вызвал новую волну интереса к теме регулирования банков «страной-хозяином», регулирования, которое, опять же, требует упомянутой сегментации.

В своем отношении к проблеме управления рассматриваемая программа реформ также является скорее инкременталистской, чем радикальной. Два главных новшества в международном финансовом управлении связаны с уже существовавшими организациями: ФФС превратился в СФС, а встречи официальных представителей стран «Большой двадцатки» по вопросам финансов — в форумы лидеров стран «Большой двадцатки». И ни одна из этих реформ по своей амбициозности и рядом не стоит с состоявшимся в Бреттон-Вудсе учреждением совершенно новых межправительственных организаций или с учреждением Всемирной торговой организации. Министр финансов Тим Гайтнер описал СФС как новую «четвертую опору» здания мировой экономики; но СФС — организация совсем иного рода, чем три другие «опоры»³⁷. Имея очень небольшой секретариат и очень мало формальной власти, СФС представляет собой нечто вроде «сетевой структуры сетевых структур»: он помогает неформальному сотрудничеству, обмену информацией и развитию международного «мягкого права», реальное применение которого остается на совести органов власти каждого отдельного государства³⁸. «Большая двадцатка», вообще не имея постоянных сотрудников, являясь собой еще менее организованное «средство» международного управления.

То, что политики поставили в центр программы реформ столь ограниченные в возможностях организации, свидетельствует не только об их инкрементализме, но и о том, что свои предпочтения они отдают модели сетевого управления, а не межправительственной системе управления, которая была выбрана на Бреттон-Вудской конференции. Действительно, в период кризиса политики, помимо прочего, серьезно увеличили ресурсы и значение МВФ, а также взяли на себя обязательство обновить и реформировать созданные в Бреттон-Вудсе учреждения. Но в послекризисном мире под международным финансовым управлением стали, по большей части, понимать сетевое сотрудничество правительств. Мало того что при выборе органа, который возглавит международную реформу регулирования, ФФС было отдано предпочтение перед МВФ, — в сентябре 2009 года члены «Большой двадцатки»

36. См. например, Gillian Tett. Brazil clips wings of banks adept at capital flight // *Financial Times*. — 26 Nov. 2009; Warwick Commission on International Financial Reform // *In praise of unlevel playing fields*. — Coventry: University of Warwick, 2009.

37. цит. по US Treasury. Press briefing by Treasury Secretary Tim Geithner on the G20 meeting, Pittsburgh, 24 Sept. 2009.

38. Тони Портер использовал выражение «сетевая структура сетевых структур» (network of networks) в своей статье: Compromises of embedded knowledge / Stephen Bernstein and Louis Pauly, eds // *Global liberalism and political order*. — Albany: State University of New York Press, 2007. — P. 124.

назвали свое собрание «главным форумом международного экономического сотрудничества»³⁹.

Несмотря на свою инкременталистскую природу, программа реформ, осуществляемая «Большой двадцаткой», выглядит впечатляюще, если рассматривать ее в историческом контексте. Ни в начале 1930-х, ни в начале 1970-х годов не существовало эквивалентной быстро развивающейся и координируемой на международном уровне программы реформ, ориентированной на вопросы как стандартов, так и управления в международной финансовой системе. В самом деле, оба те периода отмечены глубокими провалами попыток международных реформ, которыми обернулись Лондонская экономическая конференция 1933 года и неэффективные дискуссии, проводившиеся с 1972 по 1974 год другой группой из 20 стран — Комитетом двадцати⁴⁰.

Данный контраст объясняется тем, что благодаря таким учреждениям, как ФФС, «Большая семерка», «Большая двадцатка» и организации по стандартизации, в последние годы было сформировано множество развитых сетей межправительственного взаимодействия в финансовой сфере. Принципы сотрудничества были выработаны внутри этих взаимонакладывающихся сетей еще перед кризисом, а когда кризис разразился, осталось лишь не забывать о них, все чаще прибегая к совместным действиям⁴¹. Технократы, задействованные внутри этих сетей, продемонстрировали, кроме того, свою готовность к достижению взаимопонимания на экспертном уровне перед лицом необходимости оказать поддержку новой программе международного регулирования. Первоначально они пришли к консенсусу по поводу требующей самого непосредственного решения задачи по укреплению существующих «макропруденциальных» международных стандартов, призванных поддержать стабильность отдельных финансовых учреждений и рынков, а также гарантировать надежность используемых инструментов. Однако вскоре был достигнут более широкий консенсус, включивший также необходимость принципиально новой «макропруденциальной» программы, призванной предотвратить накопление факторов, представляющих общесистемную угрозу. В основании новой философии макропруденциального регулирования лежит больший скептицизм в отношении способности финансовых рынков к саморегулированию, чем тот, который можно было найти в эпоху неолиберализма у сторонников «Вашингтонского консенсуса». Ее стержневые идеи начали разрабатываться рядом экономистов еще перед кризисом: в частности, речь идет о ключевых фигурах БМР, сыгравших затем важную роль в формировании нового международного экспертного консенсуса. Тем не менее экспертный консенсус в данной области — который можно назвать новым «Базельским консенсусом» — не следует переоценивать в виду

39. G20, «Leaders' statement», Pittsburgh summit, 24–25 Sept. 2010; www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm.

40. О Комитете двадцати см.: Williamson John. *The failure of international monetary reform 1971–1974*. — New York: New York University Press, 1977.

41. Porter Tony. Why international institutions matter in the global credit crisis // *Global Governance*. — Vol. 15, N 1. — 2009. — P. 3–8.

сохраняющихся разногласий по поводу наилучших средств решения ряда конкретных задач макропруденциального регулирования, таких как снижение циклических колебаний финансовых систем или выработка специальных методов воздействия на системообразующие финансовые учреждения.

Несмотря на ослабление своих позиций на международной арене, политики США и Британии также сыграли важную роль в руководстве продвижением реформ международного регулирования и управления. Столкнувшись с насущной необходимостью ужесточить регулирование собственных финансовых рынков, они осознали, что координация такого ужесточения на международном уровне позволит сделать менее значительным тот конкурентный проигрыш, которым подобные меры могут обернуться для их финансовых секторов, если предпринять их в одностороннем порядке. Развивающиеся страны поддержали эту инициативу отчасти потому, что им польстило само предложение, означавшее, что они наконец-то включены в закрытый «клуб» стран, имеющих доступ к международному финансовому управлению. Кроме того, официальные представители таких стран рассматривали этот процесс как способ ограничить область регулирования рынками ведущих финансовых держав (и, таким образом, сократить экстерналии, с которыми они столкнулись в период кризиса).

В целом успеху инициатив по проведению международных реформ способствовало то, что ни в одной из ведущих держав по итогам кризиса не возникло серьезной политической нестабильности. Такая нестабильность могла бы спровоцировать идеологическую критику инкременталистской программы. К примеру, никто на данный момент не воротит демонстративно носа, как это делал Рузвельт на Всемирной экономической конференции 1933 года. Сегодня развивающиеся страны, такие как Китай, признают сравнительные преимущества активного участия в мировой экономике и стремятся главным образом к тому, чтобы управление ею осуществлялось более эффективно. Глубинная и сложная взаимозависимость, позволяющая говорить о едином образовании, которое Нейл Фергюссон назвал «Химерикой»? — об имеющей первостепенное значение «Большой паре», куда входят США и Китай? — также выполняла, по крайней мере до настоящего момента, важную стабилизирующую функцию⁴².

МЕЖДУЦАРСТВИЕ, А НЕ УЧРЕДИТЕЛЬНАЯ ФАЗА

Конечно, критика этой программы международных реформ имела место. Представители финансовой индустрии воспротивились международному финансовому регулированию (в начале 1940-х годов они точно так же выступали против Бреттон-Вудского соглашения). По прошествии времени после окончания кризиса все более настойчиво раздаются их призывы вернуться к докризисному статус-кво, часто подкрепляемые ссылками на то, как важно для политиков заботиться о международной конкуренции. В других

42. Ferguson Niall. *The ascent of money*. — New York: Penguin, 2008.

направлениях программу международных реформ критикуют те, кто считает успехи деятельности «Большой двадцатки» недостаточными. Обе эти оппозиции серьезно ограничили работающим внутри межправительственных сетей взаимодействия технократам простор для продвижения программы международных реформ регулирования. Они также серьезно усложнили задачу выполнения принятых на международном уровне обязательств внутри отдельных стран. В результате программа реформ принимает все более фрагментарный характер, разнясь от одной страны к другой.

Программа реформ, выдвинутая «Большой двадцаткой», критиковалась в других направлениях. Как замечает Энтони Пейн в своей статье из этого же номера^{43*}, некоторые поставили под сомнение легитимность самого форума. К примеру, в появившемся в 2009 году отчете Комиссии Стиглица, созванной председателем Генеральной Ассамблеи ООН, содержался призыв к формированию в рамках Организации Объединенных Наций расширенного объединения «Больших 192». Комиссия, кроме того, настаивала на более широкой программе реформ, которая затрагивала бы проблемы растущего неравенства внутри стран и между ними, мировых макроэкономических дисбалансов, необходимости сделать модели роста лучше отвечающими реалиям окружающей обстановки. Она выдвинула ряд куда более новаторских идей, чем те, что до сих пор рассматривались «Большой двадцаткой», в том числе, касательно новой мировой системы резервной валюты, судебных заседаний по вопросам реструктуризации долга и новых механизмов международного финансирования⁴⁴.

Правительства некоторых стран «Двадцатки» тоже начали радеть за расширение программы реформ. Ряд лидеров настояли на рассмотрении проблемы мировых дисбалансов, и в сентябре 2009 года, на третьем по счету саммите, она наконец была поставлена на повестку, хотя и в самом общем виде⁴⁵. Проблемы международной функции доллара и будущего Специальных прав заимствования (СПЗ) также выдвигались некоторыми странами «Двадцатки», в том числе Китаем, на передний план⁴⁶. Французский президент Николя Саркози, который будет председателем «Большой двадцатки» в 2011 году, уже заявил о своем намерении поставить на повестку меж-

43. Payne Anthony. How many Gs are there in «Global Governance» after the Crisis? The Perspectives of the 'Marginal Majority' of the World's States // *International Affairs*. — Vol. 3. — 2010. — *Прим. перев.*

44. United Nations, Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on reforms of the international monetary and financial system. — New York: United Nations, 21 Sept. 2009.

45. См. статью Паоло Гуиррери в данном номере. [Guerrieri Paolo. *Multipolar Governance and Global Imbalances* // *International Affairs*. — Vol. 3. — 2010.] — *Прим. перев.*

46. См. особенно Zhou Xiaochuan. Reform the international monetary system, <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&id=178.htm>, accessed 10 April 2010. См. также статью Паолы Субаччи в данном номере. [Paola Subacchi, 'Who is in Control of the International Monetary System', *International Affairs*: No 3, 2010.] — *Прим. перев.*

дународную денежную реформу, а также вопрос о «новой модели роста»⁴⁷. Чем более широкий спектр подобных вопросов международного плана затрагивается, тем чаще начинает оспариваться продвигаемая «Большой двадцаткой» программа реформ.

Эта разнообразная критика напоминает нам, как далеки мы от «учредительной» фазы формирования новой международной финансовой системы. Возникают серьезные разногласия по поводу частных аспектов реформы регулирования, особенно макропруденциальной его стороны. Помимо этого, политики «Большой двадцатки» по-прежнему не пришли к консенсусу по поводу отношения программы реформ к таким вопросам как потребность в макроэкономической координации, будущее доллара как международной валюты, связь международных финансов и экологического кризиса.

Мы, таким образом, по-прежнему живем в период междуцарствия. Последует ли за ним в ближайшем будущем учредительная фаза, будет зависеть от способности «Большой двадцатки» ответить на предъявляемую ей критику. Учитывая связанные с этим трудности, можно допустить, что междуцарствие затянется, а основой будущей учредительной фазы станет менее централизованная международная финансовая система, чем та, которую предполагает нынешняя, возглавляемая «Большой двадцаткой», программа реформ. Мы уже наблюдаем эту тенденцию в сфере регулирования: разные страны и регионы начинают идти своими собственными путями. В таких сферах, как поддержание платежного баланса, займы в целях развития и выбор международной валюты, также становятся все более заметны двусторонние и региональные инициативы. Как замечает Грег Чен в своей статье в этом специальном номере^{48*}, особенно часто источниками подобных инициатив оказываются развивающиеся страны, такие как Бразилия и Китай, что становится для них дополнительным курсом, наряду с их поддержкой международных реформ, продвигаемых «Большой двадцаткой»⁴⁹.

Тем, кто пытается разглядеть облик возникающего мирового финансового порядка, следует уделить этим разнообразным двусторонним и региональным инициативам столько же аналитической энергии, сколько и имеющей более широкую огласку программе международных реформ под руководством «Большой двадцатки». Такие особые практики и модели экономического сотрудничества, формируемые развивающимися странами и другими государствами (например, в Европе), могли бы создать в бли-

47. Speech by M. Nicolas Sarkozy, President of the French Republic, at the 40th World Economic Forum, Davos, 27 Jan. 2010, www.ambafrance-ca.org/IMG/pdf/DAVOSenglish_version.pdf, accessed 10 April 2010.

48. Chin Gregory T. Remaking the Architecture: the Emerging Powers, Self-insuring and Regional Insulation // *International Affairs*. — Vol. 3. — 2010. [Примеч. пер.]

49. См. также концепцию «альтернативной глобализации» Дианы Тишью в ее работе: Hemispheric relations: budding contests in the dawn of a new era / Andrew Cooper, Gordon Mace and Tim Shaw, eds // *Interamerican cooperation at a crossroads*. — Basingstoke: Palgrave Macmillan, готовится к выходу.

жайшие годы основу для более плюралистичного мирового финансового порядка. Менее централизованная международная финансовая система может лучше удовлетворить таким реалиям посткризисного мира, как рассеивание власти, недостаток международного экспертного консенсуса по поводу нового видения мира в целом, отсутствие стратегического союза стран «Большой двадцатки». Центробежные силы, толкающие политиков в этом направлении, также скорее всего возрастут, если дискуссии «Большой двадцатки» по поводу мировых дисбалансов, международной денежной реформы и (или) желательности разных «моделей роста» окажутся слишком затяжными и непродуктивными или если доверие, которым пользуется программа реформ, продвигаемая «Двадцаткой», будет подорвано новой волной финансовой нестабильности.

Если значение факторов, способствующих децентрализации, возрастет, непременно появятся предсказания возврата к чему-то наподобие соперничающих закрытых экономических блоков, характерных для 1930-х годов. Но если учесть интегрированный характер мировых экономических процессов, такой итог покажется маловероятным. Более правдоподобен сценарий, при котором государства будут добиваться как можно большей автономии в выработке своих национальных и региональных практик, притом что мировая экономика будет оставаться весьма интегрированной. В таком мире основной задачей в период учредительной фазы станет примирение интегрированного характера мировой экономики и стремления государств к автономии.

«Большая двадцатка» могла бы сыграть важную роль в этом процессе, а представляющие ее политики даже могли бы вдохновляться примером участников Бреттон-Вудской конференции, чья философия «встроенного либерализма» преследовала сопоставимую цель. И в правду, Бреттон-Вудские архитекторы пришли к этой философии, руководствуясь полностью отличными соображениями. Они стояли перед лицом задачи восстановления открытого международного экономического порядка после обвала мировой экономики в 1930-е годы. Сегодня защитники менее централизованного порядка озабочены тем, как найти больше пространства для маневра в условиях уже существующей глобальной экономики. Но итоговая задача примирения открытой многосторонней мировой экономики и стремления государств к большой национальной (и региональной) политической автономии — похожа в обоих случаях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Похоже ли, что мировой финансовый кризис 2007–2008 годов создаст момент для нового Бреттон-Вудского соглашения? Многие из тех, кто надеялся на такой результат, уже успели разочароваться в программе международных финансовых реформ, поняв ее ограниченность. Но это разочарование было неизбежным; они ждали слишком многого. Политические условия, сделавшие возможными новшества Бреттон-Вудского соглашения, были

совершенно уникальны и отсутствуют сегодня. Более того, создание новой международной финансовой системы — даже Бреттон-Вудской — является делом не одного «момента», а длительного исторического процесса.

Рассмотренные в более «конъюнктурной» временной перспективе преобразования, сделанные с момента последнего кризиса, выглядят более значительными. Кризис 2007–2008 годов бросил серьезный вызов легитимности существующей международной финансовой системы, легитимности, которая уже была частично расшатана кризисом 1997–1998 годов. На этот вызов последовала любопытная политическая реакция: быстро развивающаяся, координируемая на международном уровне, программа реформ сфокусировалась в первую очередь на содержании международного пруденциального регулирования и управлении им. Многие аспекты этой программы реформ остаются проблемными, а ее содержание и размах активно ставятся под вопрос в различных направлениях. В результате мы по-прежнему переживаем скорее период междуцарствия, нежели учредительную фазу вроде той, кульминацией которой стала Бреттон-Вудская конференция 1944 года.

По-видимому, в следующем году мы будем чаще слышать о «новом Бреттон-Вудском соглашении», ведь председатель «Большой двадцатки» на 2011 год, президент Саркози, обожает исторические аналогии. Если конференция 1944 года будет упоминаться в качестве символа надежды на создание совершенно новой международной финансовой системы за один вечер, то все закончится разочарованием. Бреттон-Вудская конференция была лишь одним шагом — хотя и важным — на пути по дороге, ведущей к новой международной финансовой системе. За время, прошедшее после кризиса 2007–2008 годов, мы уже проделали некоторый путь по такой дороге, но впереди еще лежит длинный и извилистый маршрут. В процессе его преодоления аналогия с Бреттон-Вудской конференцией может оказаться полезной в более риторическом смысле. Если она вдохновит нас на более смелые и решительные политические действия, это может ускорить переход от нынешнего периода междуцарствия к учредительной фазе. Однако опыт начала 1940-х годов показывает, что даже в этом случае создание благоприятного «момента для Бреттон-Вудского соглашения» станет возможным только в результате подробных и требующих больших временных затрат переговоров.

Перевод с английского Даниила Аронсона