

ОПЫТ «РАДИКАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ» В АРГЕНТИНЕ И РОССИИ: МЕЖДУ ЭКОНОМИКОЙ И ПОЛИТИКОЙ.

Резюме

Олеся Кирчик, Мариана Эредиа

1. ПО ТУ СТОРОНУ УНИВЕРСАЛЬНЫХ РЕЦЕПТОВ: О ПОЛЬЗЕ СРАВНИТЕЛЬНОГО ВЗГЛЯДА

Доминирующая в мире по сей день политико-экономическая парадигма утвердилась в семидесятые годы XX века в ответ на те трудности, с которыми столкнулись развитые западные страны после тридцатилетнего периода непрерывного экономического роста. По мнению ее авторов и сторонников, послевоенная модель развития к тому моменту зашла в тупик: причиной усиления социальных и политических конфликтов, роста инфляции и бюджетного дефицита, замедления темпов экономического роста был возросший государственный интервенционизм. В соответствии с этим «новым» видением расширение социальных привилегий превысило производительные возможности отдельных стран. В противовес представлениям, определившим политику послевоенного периода, критики последней превозносили преимущества свободного обмена на общемировом уровне.

Это интеллектуальное движение, в действительности не сводимое к одной-единственной теории или школе, нашло своих наиболее последовательных сторонников и популяризаторов в лице экономистов. Их идеи легли в основу так называемой «экономической» политики в разных странах мира начиная с 1970-х годов. В своем, возможно, наиболее радикальном виде они проявились в серии рекомендаций правительствам развивающихся стран, получивших название «Вашингтонский консенсус». В них речь шла о необходимости «структурных реформ», включавших такие меры, как сокращение и реструктуризация госрасходов, либерализация финансов и дерегулирование рынков, приватизация и формализация права частной собственности и, наконец, открытие страны для иностранных инвестиций.

Волна рыночной либерализации, прокатившаяся по Латинской Америке, Африке и Юго-Восточной Азии, а также — с неравной силой — по западно-европейским странам, захлестнула в момент падения социалистического блока Центральную и Восточную Европу. С конца восьмидесятых годов регулярно проводились политологические и социологические исследования, имевшие целью осмыслить это исключительно синхронное реформистское движение. Их общим выводом

стало то, что указанные изменения всюду согласовались со специфической реконфигурацией политического пространства и акторов, вовлеченных в процесс разработки и принятия наиболее важных решений. Эти работы имели неоспоримые достоинства, среди которых богатая фактологическая база и точность анализа, но авторы их излишне фокусировались на процессе принятия решений и преувеличивали «монолитность» осуществления реформ.

В серии более поздних работ, авторы которых внимательнее отнеслись к специфике локальных контекстов, первые выводы были уточнены и нюансированы. С одной стороны, под вопрос была поставлена идея «переноса» организационных моделей из богатых и «прогрессивных» стран в более бедные и «отсталые» страны. С другой стороны, опыт конкретных преобразований показывал, что, хотя неолиберальный поворот действительно имел место на глобальном уровне, деятельность реформаторов была с неизбежностью вписана в местные сценарии, включавшие различные виды сопротивления реформам.

Положив в основу своего исследования сравнительный подход, мы опираемся на схожие методологические предпосылки и стремимся предложить модель изменений, интегрирующую политические и экономические аспекты реформ. Но в отличие от авторов других работ мы рассматриваем эти изменения в более длительной исторической перспективе: фокусируя внимание на периоде так называемых радикальных трансформаций начала девяностых годов, мы постарались проанализировать как процесс реализации реформ, так и кризисные периоды, которые обычно принимаются за дату их окончания. Кроме того, чтобы показать обстоятельства, подготовившие и сделавшие возможными «радикальные реформы», мы сдвигаем рамки анализа в более отдаленное прошлое, принимая за точку отсчета конец семидесятых годов.

Эта сравнительно-историческая перспектива позволяет нам поставить под вопрос гипотетическую универсальность или, напротив, исключительную локальность некоторых тенденций. Кроме того, на основе историй реформ в Аргентине и России мы хотим показать, что «экономическая» политика почти никогда не является выражением цельного, заранее продуманного до мельчайших деталей проекта, но представляет собой результат проб и ошибок, нацеленных на достижение стабильности и роста. Наконец, наш анализ позволяет увидеть, что, хотя обе страны в определенный момент были вынуждены принять модель развития, делавшую ставку на свободу рынка, потребовалась долгая работа по разработке и конструированию нового политико-экономического порядка. Она была осуществлена полностью местными акторами (в противовес теориям навязывания реформ извне) исходя из конкретных условий существующей социально-политической конфигурации.

2. РЕФОРМЫ В АРГЕНТИНЕ И РОССИИ: ДЛИТЕЛЬНАЯ РАБОТА ПО СОЗДАНИЮ НОВОГО ПОРЯДКА

Исторический и сравнительный анализ опыта реформ в Аргентине и России позволяет выявить общие для этих двух стран этапы трансформаций (см. табл. 1). Первый этап состоял в попытке осуществления экономической реформы, имевшей

место в условиях авторитарного и репрессивного режима с конца 1970-х годов. На втором этапе последовали меры рыночной и политической либерализации, противоречивый характер которых свидетельствовал о сомнениях относительно полного отказа от предыдущей парадигмы развития. Разумеется, содержание дебатов и конкретных мер экономической политики в конце 1980-х годов в двух странах

Таблица 1

Четыре этапа реформ

<i>Этапы трансформаций</i>	<i>Аргентина</i>	<i>СССР / Российская Федерация</i>
Попытка экономической реформы без реформы политической	1976–1983: либерализация цен, открытие внутреннего рынка, меры финансовой стабилизации, затем девальвация национальной валюты.	1979–1988: децентрализация управления экономикой, расширение прав предприятий, переход к системе самофинансирования («ускорение»).
Экономическая реформа («умеренная») и демократизация	1984–1989: демократизация политического режима, разработка нескольких антиинфляционных программ с целью стабилизировать национальную валюту и цены, уменьшить бюджетный дефицит и сократить внешний долг. <i>Результат:</i> увеличение дефицита госбюджета, спекулятивная гонка, финансовая помощь в обмен на реформы.	1989–1991: демократизация политического режима, разработка нескольких планов перехода к рынку, начало разгосударствления предприятий и собственности, введение аренды и индивидуальной собственности. <i>Результат:</i> увеличение дефицита госбюджета, политический кризис, финансовая помощь в обмен на реформы
Радикальные реформы и усиление президентской власти	1989–1999: введение паритетного валютного курса (доллар / песо) и реализация «структурных реформ»: приватизация госкомпаний, открытие внутреннего рынка для иностранных товаров и капитала, дерегулирование во всех отраслях экономики, сокращение бюджетных расходов, либерализация цен, снижение большинства таможенных барьеров. 1999–2001: смена политической партии у власти, сохранение курса экономической политики.	1992: шоковая терапия — либерализация цен, торговли, финансов и пр., открытие внутреннего рынка для иностранных товаров и инвестиций, резкое сокращение бюджетных расходов. Формирование рыночных институтов (банковской, налоговой системы и т.д.). Приватизация: ваучерная приватизация, прямая продажа госсобственности или с аукциона (1992–1994), залоговые аукционы (1995), приватизация жилья и земельных участков (дачи, сады и т.д.).

Посткризисный экономический рост и корректировка неолиберальной модели	<i>2001–2002:</i> дефолт по (внешнему) государственному долгу и отказ от паритетного валютного курса; экономический и политический хаос, девальвация и инфляция.	<i>1998:</i> дефолт по (внутреннему) государственному долгу; банковский кризис, девальвация.
	<i>2003–2008:</i> экономический рост благодаря высоким ценам на сырьевые товары (соя, зерно, нефть), средний уровень инфляции, увеличение госвмешательства над стратегическими секторами, рост госрасходов.	<i>1999–2008:</i> экономический рост (вследствие девальвации рубля и благодаря высоким ценам на сырьевые товары), средний уровень инфляции, меры либерализации экономики в сочетании с увеличением госвмешательства и госконтроля над стратегическими секторами, рост госрасходов.

было различным, но макроэкономический итог оказался на удивление схожим. В СССР, как и в Аргентине, данный этап завершается усилением бюджетного дефицита, быстрым ростом внешнего долга и все возрастающей зависимостью от международной финансовой помощи. В этих условиях начинается этап радикальных реформ, вдохновленных неолиберальными идеями. Дискурс, легитимирующий эти реформы, несет идею нормализации, возвращения к единственно возможному экономическому (рынок) и политическому (демократия) порядку. Наконец, четвертый — постнеолиберальный — этап характеризуют некоторые «отклонения» от идеологии радикальной реформы (роль государства, социальный вопрос) при сохранении общего курса экономической политики в условиях экономического роста.

3. ПЕРЕОПРЕДЕЛЕНИЕ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ЭКОНОМИКОЙ И ПОЛИТИКОЙ МЕЖДУ ДВУМЯ КРИЗИСАМИ

3.1. КРИЗИС И ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ВЛАСТИ ЭКОНОМИСТАМ

Разрыв с предыдущей моделью развития, произошедший в обеих странах в конце восьмидесятых — начале девяностых годов, был в первую очередь обусловлен ощущением полномасштабного кризиса, охватившего систему. Осознание властью существующих проблем (гиперинфляция, бюджетный и товарный дефицит) и их формулирование внутренними или внешними по отношению к администрации экспертами (экономистами) привели к принятию мер, имевших целью адаптацию существующей системы и, в конечном счете, ее полную трансформацию. Активное участие экономистов в принятии этих мер было бы невозможно, если бы ситуация в экономике не была определена как кризис, не разрешимый при помощи традиционных акторов и средств.

Другим существенным фактором, позволяющим понять радикальный характер изменений, является внешнее положение реформаторов по отношению к высшей администрации и правительству. В России, как и в Аргентине, ответственные-

ми за проведение реформ стали экономисты, не занимавшие административных или политических должностей до своего назначения в правительство. Легитимность реформаторов в отличие от других управленцев опиралась на связи, сформированные за пределами политического режима и в некоторых случаях — за пределами страны.

Наконец, оправданием радикальных реформ служило специфическое знание, основанное на универсальной и аисторической экономической теории. Технократическое видение решения общественных проблем привнесло в политическое действие научную логику эксперимента. Так, разрешение некоторых макроэкономических споров, тестирование некоторого набора гипотез могут совпадать с конструированием инструментов экономической политики. Наука, техника и политическое действие оказываются при этом полностью неразличимы.

3.2. КОНФИСКОВАННАЯ ДЕМОКРАТИЯ?

Как в Аргентине, так и в России идеология рыночных реформ несла в себе ярко выраженную моральную составляющую. Осуждение диктатуры и ее преступлений, мощно прозвучавшее в обеих странах на втором этапе реформ, стало плодородной почвой для классического либерального аргумента о неразрывной связи между экономической и политической свободами (Хайек, Фридман). Однако не случайно в обеих странах на определенном этапе возник раскол между приверженцами радикальных реформ и сторонниками более умеренных трансформаций, обеспокоенными их социальной ценой.

Изначальная связь между постепенной экономической реформой и политической либерализацией, реализованная во второй половине 1980-х годов, в конечном счете свелась к строгой свободе рынка, плохо сочетающейся с демократической культурой (или даже ей враждебной). Риторика демократизации потеряла актуальность в момент прихода реформаторов к власти. Представительные структуры, способствовавшие в обеих странах расшатыванию прежней системы, стали в некоторых случаях рассматриваться скорее как препятствие, чем как необходимое условие трансформаций. Социальные вопросы, поднимаемые профсоюзами и парламентариями, воспринимались как помеха развитию и пережиток прошлого. Несмотря на призыв к идеологическому плюрализму, гражданскому участию и уважению закона, реализация реформ в России и Аргентине стала возможной благодаря концентрации власти в руках исполнительных органов.

3.3. ПРОТИВ ИДЕИ КОНСЕНСУСА: РЕФОРМЫ КАК РЕЗУЛЬТАТ УБЕЖДЕНИЯ, НАСИЛИЯ И РУТИНЫ

Ни в Аргентине, ни в России реформаторы не смогли полностью реализовать — в большей или меньшей степени четко продуманную заранее — программу реформ. С первых же шагов рациональный мир экономической теории, подчиняющийся «универсальным законам», столкнулся с требованиями реальной политики. В этом смысле можно говорить об отсутствии консенсуса среди элит и среди населения в целом в том, что касается стратегии радикальных реформ. В то же время необходимо подчеркнуть, что в России реформы протекали в более конфликтном контексте. Среди переменных, позволяющих понять истоки этого

значимого различия, можно назвать крепость коалиций поддержки реформ, их непосредственные результаты и темпоральность.

Однако неолиберализм оказал одинаково сильное воздействие на институты как в одной, так и в другой стране, имея глубокие и трудно обратимые последствия для обоих обществ. Так, введение и концентрация частной собственности, перераспределение условий производственной деятельности и государственных функций, децентрализация некоторых прерогатив государства и «кормочничество» некоторых благ и услуг, которые раньше предоставлялись государством, ухудшение положения наемных работников и слабость механизмов перераспределения богатства стали существенными характеристиками новой социальной организации. Иначе говоря, ни убеждение, ни насилие сами по себе не способны обеспечить укоренение неолиберализма: становясь диспозитивами, структурирующими практики, новые формы организации могли рассчитывать на привычку, рутинизацию, «силу вещей», которые задают новые рамки действия.

3.4. ГОСУДАРСТВО И РЫНКИ ПОСЛЕ НОВОГО КРИЗИСА

Дефолты по долговым обязательствам, объявленные российским государством в 1998 и аргентинским — в 2001 году, спровоцировали кризисные ситуации, ставшие символическими точками раздела между двумя эпохами. Они поставили под вопрос прежнюю экономическую стратегию правительств обеих стран и дали дополнительные аргументы внешним и внутренним критикам «рыночного фундаментализма». Как в России, так и в Аргентине на уровне государственной риторики зазвучали «популистские» нотки, не чуждые политической культуре этих стран. Эти тенденции стали попыткой ответа на парадокс одновременности либерализации и демократизации, которая оказалась невозможна при резком ухудшении условий жизни большей части населения. В политическом плане в двухтысячные годы наблюдается явная тенденция к усилению центральной власти. Кроме того, оба государства стремятся проводить более активную социальную политику. В обоих случаях данные меры помогли улучшить условия жизни части населения, но оказались не способны преодолеть социальный раскол и сгладить неравенство.

Но в какой степени кризисы 1998 года в России и 2001 года в Аргентине повлекли за собой изменение порядка, предусмотренного реформами? Нужно признать, что российское и аргентинское правительства не поменяли политический курс полностью. Следовало бы говорить скорее о «навязанном компромиссе», исключившем крайние позиции политического спектра, и об абсолютной технократизации правительства. Некоторая тенденция к увеличению бюджетных расходов, в том числе на социальные нужды, была не столько результатом реального изменения целей государственной политики, желающей компенсировать действие рынка, сколько следствием бюджетного профицита, ставшим возможным благодаря ускоренному экономическому росту 2000-х годов. Новый кризис, начавшийся в 2008 году, также не привел к изменению неолиберальной парадигмы экономической политики, прежде всего по причине отсутствия убедительных альтернатив, способных создать консенсус о нежизнеспособности предыдущего порядка.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Россия и Аргентина могут рассматриваться в качестве примеров особо радикальных и политизированных реформ в сравнении с другими странами, выбравшими более умеренные и прагматические пути. В самом деле, в Аргентине и особенно в России была осуществлена попытка полного переопределения экономического и политического порядка в очень короткие сроки. Шок либерализации имел социальную цену тем более высокую, что накануне радикальных реформ обе страны обладали сильной интервенционистской культурой и развитой системой социальной защиты. Вследствие этого радикализма обещание сочетания экономической и политической свобод было забыто сразу после прихода реформаторов к власти. В обеих странах потребовалась не только сильная концентрация власти для принятия и проведения мер экономической реформы, но и значительная концентрация экономических и политических ресурсов, подавившая проявления демократизации, которые их сопровождали на начальном этапе.

Таким образом, как в моменты начала реформ и их проведения, так и в моменты кризиса граница между экономическим и политическим оказывается проблематичной. В самом деле, опыт либерализации в Аргентине и России заставляет отказаться от конвенциональной оппозиции между научным реализмом и политическим волюнтаризмом. Конечно, реализм послужил обоснованию и оправданию этих радикальных трансформаций. Но, требуя устранить «политические» помехи ради чистоты научного эксперимента, реформаторы-эксперты одновременно глубоко трансформировали эти самые общества. Из этого следует необходимость интегрального взгляда, который рассматривает экономическое и политическое не как две отдельные или взаимодополняющие сферы, но как два аспекта единого процесса, посредством которого устанавливается и поддерживается социальный порядок.