

УДК 330.33.01

США: РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ЭКОНОМИКЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

© 2015 г. **В.Б. Супян, Н.В. Минакова***

Статья поступила в редакцию 7.07.2015.

В статье рассматриваются концептуальные подходы и современные представления о роли государства в макроэкономическом регулировании и обеспечении социально-экономической безопасности в США, анализируется динамика функций государства под влиянием новых вызовов социальной среды и внутривнутриполитических процессов. Особое внимание уделяется роли государства в преодолении кризиса 2008–2009 гг. и восприятию антикризисных мер правительства в контексте изменения роли государства в экономике США.

Ключевые слова: кейнсианство, монетаризм, неолиберализм, экономика предложения, стратегические и тактические приоритеты, государственное участие, кризис 2008–2009 гг., социально-экономическая безопасность.

Достигнутые в США к началу XXI века социально-экономические результаты, а также существенные структурные сдвиги в хозяйстве и обществе, которые привели к формированию эффективно функционирующей экономической модели, поставили вопрос о новых приоритетах в развитии страны. Частично они ориентированы на удержание уже достигнутых позиций (относительно стабильные темпы экономического роста, низкая инфляция, преодоление кризиса 2008–2009 гг.), но главным образом – на более долговременные цели и задачи общественного развития. Роль государства в постановке таких целей и приоритетов развития становится решающей. При этом всё более важное место в этих приоритетах занимают вопросы обеспечения социально-экономической безопасности.

* СУПЯН Виктор Борисович – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., д. 2/3 (vsupyan@yahoo.com).

МИНАКОВА Наталья Владимировна – кандидат экономических наук, научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., д. 2/3 (natalie_minakova@mail.ru).

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда по проекту 15-37-11121 «а(ц)».

Концептуальные подходы к определению роли государства

Одной из принципиальных проблем рыночной экономики, неизменно вызывающей бурные споры как среди экономистов различных направлений, так и среди политиков, является вопрос о соотношении рыночных сил и государственного регулирования. К началу XXI века это стало актуальным не только для стран, недавно вступивших на путь рыночных преобразований, но и для стран с устоявшимися рыночными структурами с незыблемыми институтами частной собственности и развитой системой государственного регулирования. Развитие капитализма в США свидетельствует о чередовании периодов усиления рыночного конкурентного механизма с периодами усиления государственного регулирования экономики. Соответственно и на авансцену экономической политики выходили то концепции, проповедовавшие усиление роли государства в экономических процессах (прежде всего кейнсианство, господствовавшее и в экономической теории, и в практике хозяйственного регулирования на протяжении многих десятилетий XX века примерно до конца 70-х годов), то концепции, делающие ставку на рыночные силы, на предпринимательство и на поддержку государством именно этих сил (монетаризм, экономика предложения, неolibеализм и другие экономические теории, которые приобрели особое влияние в 80-е и 90-е годы XX века).

На Западе уже давно сложились представления и концепции о цикличности и периодичности смены консервативных и либеральных периодов в развитии как политической, так и экономической системы капитализма. Не отрицая факта чередования таких периодов, особенно связанных со сменой республиканских и демократических администраций в США, следует признать, что в целом доминирующей тенденцией XX века всё-таки было усиление роли государства в экономике, основанное на воззрениях кейнсианской экономической школы.

Кейнсианские подходы к регулированию экономики

Напомним, что к середине XX века экономисты, исповедовавшие рыночные отношения, во многом утратили влияние на выработку социально-экономической политики и потеряли поддержку общественного мнения. На авансцену вышли теоретики активного государственного вмешательства в экономику, прежде всего, кейнсианцы. Несмотря на традиционную приверженность ценностям экономической и личной свободы, большинство американцев разделяло в тот период многие положения теории и практики социально ответственного государства или так называемого государства всеобщего благоденствия. Такие направления вмешательства государства, как например, поддержание определённых стандартов уровня жизни для неимущих слоёв населения, особенно пенсионеров, инвалидов, сирот, повсеместно признавались необходимыми. Это же касалось и гарантий прав расовых и этнических меньшинств.

В течение, по крайней мере, 40 лет после «Великой депрессии» активное участие государства в экономической жизни трактовалось большинством ученых-экономистов как необходимый и уже реализованный элемент общественного развития. В этот период государственные предприятия весьма успешно функционировали в разных отраслях экономики Европы – от транспорта (Ве-

ликобритания) и автомобильной промышленности (Франция и Италия) до рекламы (Франция). Даже в США, несмотря на безусловную приверженность большинства принципам свободного предпринимательства, многие стали воспринимать активное регулирующее вмешательство государства в общественно-политические процессы как данность и необходимость. Государство взяло на себя ответственность за уменьшение масштабов бедности в стране, развитие образования и в значительной степени здравоохранения, предоставление многих других социальных услуг. Государство также проводило всё более активную макроэкономическую политику, причём как косвенными мерами, так и нередко мерами административного характера. Провозглашённая президентом Л. Джонсоном задача построения «великого общества» [1] по сути мало чем отличалась от патерналистских государственных программ в социалистических странах. По сути эта была постановка вопроса об обеспечении социально-экономической безопасности на общенациональном уровне. Совокупные расходы государства в процентном отношении к ВВП в большинстве развитых стран достигли к концу 1970-х годов огромных размеров: 28% – в Японии, 34% – в США, 37% – в Великобритании, Португалии и Финляндии, 42% – в Германии, Канаде и Ирландии, до 46–47% – в Италии и Греции и 57% – в Швеции и Дании.

Вместе с тем, многие экономисты и политики уже тогда видели издержки чрезмерного вмешательства государства в экономику и неэффективность ряда государственных программ в социально-экономической области. Таким образом, для консервативных, рыночно ориентированных экономистов и политиков это был не только интеллектуальный вызов, но и вызов политический, связанный с преодолением массовых настроений в пользу патерналистской роли государства.

Монетаризм и неолиберальные подходы

Примерно с начала 1980-х годов стало очевидным, что экономическая роль государства в рыночной экономике имеет пределы, в которых она даёт *максимальный* эффект, что государственное вмешательство не должно подавлять основы рыночного механизма, конкуренцию, самостоятельность товаропроизводителей, нарушать экономические и социально оправданные пропорции между накоплением и потреблением.

Вопрос может быть поставлен и таким образом: каково оптимальное с точки зрения интересов экономики и общества соотношение между государственным и частным секторами экономики? Где проходят границы, с одной стороны, приватизации и эффективного частного сектора экономики, и государства – с другой? Какова роль и, главное, каков вектор ответственности государства в современной экономике и современном обществе? Это отнюдь не сугубо теоретические вопросы, они продолжают оставаться предметом острых политических дебатов и общественных дискуссий в США и других развитых странах и в начале XXI века. Более того, эта полемика заметно обострилась под влиянием нескольких обстоятельств, уже ставших фактами истории. Во-первых, с начала 1980-х годов, после длительного господства представлений о постоянно усиливающейся экономической и социальной роли государства, произошёл заметный отход от прогосударственной ориентации как в теории, так и на практике. Во-вторых, начавшийся в те годы практически во всех развитых странах при-

ватизационный бум оказался не столь успешным и последовательным, как ожидали многие сторонники тотального разгосударствления экономики. В-третьих, крах мирового социализма и возникновение феномена переходных экономик ещё более актуализировали данную проблематику, прежде всего с точки зрения определения роли государства, а также масштабов и темпов приватизации.

В качестве теоретического обоснования необходимости приватизации и ограничения социально-экономических функций государства важную роль сыграла классическая работа М. Фридмана «Капитализм и свобода», опубликованная в 1962 г. В ней автор, доказывая неэффективность и неконструктивную роль государства в экономике, выдвинул несколько ключевых тезисов. Он, в частности, провёл аналогию между государством и частными монополиями, показывая их одинаковое негативное влияние на экономическое развитие. Другой важный тезис – государственное экономическое регулирование носит, как правило, антипотребительский характер. По мнению М. Фридмана, это связано с тем, что законодательство и соответствующие социально-экономические программы государства принимаются в основном под влиянием крупного капитала и в его интересах, что ослабляет конкуренцию на рынке и от чего, в конечном счете, страдает потребитель. Он также проводил различие между социальной ответственностью государства и механизмом реализации этой ответственности. Так, признавая особую природу «общественных благ» и ответственность государства за их обеспечение, Фридман исходил из того, что государство должно реализовывать свои обязательства с помощью частных институтов через рыночные механизмы. В области образования, например, он впервые предложил ввести так называемый ваучер, предоставляемый государством родителям учащихся и дающий право на оплату некоего гарантированного минимального уровня образования, выкупаемый затем государством, если он использован на получение качественного образования в частных или государственных школах.

Идеи М. Фридмана получили большой резонанс и были заинтересованно встречены общественностью, тем более что концепция и практика «государства всеобщего благоденствия» всё больше демонстрировала свою противоречивость. Теоретические представления М. Фридмана стали более доброжелательно восприниматься общественностью и тем более доводиться до практического воплощения лишь в конце 70-х годов и особенно в 80-е годы XX века [2].

Макроэкономическое регулирование и обеспечение социально-экономической безопасности

Роль государства как ответ на вызов социальной среды и внутриполитические процессы

Применительно к США интересен вопрос: как следует трактовать массированную интервенцию в социально-экономическую сферу государства в 1930-е годы – как прагматическую и вынужденную реакцию на «Великую депрессию» и проявившиеся несовершенства рынка или как необходимую составляющую объективного процесса развития общественных институтов и

производительных сил? Заслуживают рассмотрения и вопросы: так ли уж чётко всегда очерчены частная и государственная сферы, каковы их взаимоотношения и эволюция? Ответив на эти вопросы и проследив особенности развития частных и общественных (государственных) институтов, можно будет понять современную эволюцию государства в развитой рыночной экономике, в частности американской.

Существует множество теорий, объясняющих рост государственного вмешательства в экономическую и социальную жизнь США и других развитых стран. Сгруппируем их по направлениям.

Первая группа теорий связывает усиление роли государства с изменениями социальной среды с политическим прогрессом, демографическими сдвигами, трансформациями в экономической системе. Один из ведущих представителей этой школы, американский экономист М. Олсон, считает, что развитие идеи «государства всеобщего благоденствия» и попытки его практической реализации были необходимым ответом на вызов времени. Так, демографические сдвиги (рост населения, урбанизация) потребовали усиления социальной политики, предоставления государственных услуг здравоохранения, регулирования уровня жизни в городах, охраны окружающей среды и т.п. Технологические сдвиги всех типов потребовали от государства роста инвестиций в сферу образования и науки, совершенствование организации патентной деятельности и т.п. [3].

Другое научное направление, не отрицая влияние социальной среды, объясняет усиление роли государства влиянием внутренних политических процессов. Учёные этой школы подчёркивают, в частности, значение политической культуры, изменения во взглядах на законность и обоснованность государственных функций и действий. Они отмечают огромную роль законодательства, которое неизбежно приводит к усилению роли государства как выразителя и координатора интересов различных общественных групп. Сюда же можно отнести и политическое влияние исповедующих различные социально-экономические взгляды политических партий, профсоюзов, других общественных организаций.

Ещё одно научное направление связывает усиление роли государства с его функцией обеспечения экономического развития. Так, американский историк экономики Ф. Гершенкорн отмечает, что страны, позднее вставшие на путь индустриализации крупномасштабных технологических и экономических преобразований, как правило, имеют обширный государственный сектор и более развитое государственное регулирование экономики. В этих случаях государство выступает своего рода локомотивом преобразований, аккумулируя целенаправленные усилия на техническое перевооружение отраслей, научные программы, рост инвестиций, структурную политику. Такой путь прошли послевоенные Франция и Германия, Япония и, разумеется, СССР. Примеры, подтверждающие стимулирующую роль государства, особенно в сфере науки и техники, есть и в США – это проект создания атомного оружия «Манхэттен», высадка человека на Луне, создание интернета. Эти примеры, кстати говоря, подтверждают тезис о несовершенствах рынка: достичь быстрых технологических преобразований иногда можно скорее при поддержке проектов государством, нежели с помощью одной лишь «невидимой руки рынка».

Внутренняя динамика функций государства

Некоторые западные теоретики обосновывают расширение функций государства его внутренней природой и внутренней динамикой развития. Как и любая другая организация, государство в лице своих институтов склонно к самовоспроизводству и контролю и не стремится к самоограничению. Сторонники так называемой теории общественного выбора трактуют государство как своего рода монополию, поведение которой во многом схоже с поведением любой другой монополии на рынке. К этому следует добавить социально-психологические мотивы тех, кто работает в государственном секторе, – политики, чтобы быть избранными, обещают дополнительные расходы на различные программы, чиновники, в свою очередь, стремятся повысить статус своего ведомства, следовательно, и свои статус, зарплату, привилегии и пр. Всё это почти неизбежно приводит к расширению государственных структур и их функций.

Все эти теории, дополняя друг друга, в основном дают совокупную картину факторов, определяющих динамику теоретических взглядов на роль государства в современном американском обществе и экономике.

Вместе с тем, несмотря на все различия, эти теории так или иначе исходят из презумпции расширения государственных функций и роли государства в экономике и обществе; из универсальности характера этого процесса в различных странах. Поворот на рубеже 1980-х годов от этатистских теорий и практики к неолиберальным теориям, а также новая волна приватизации в большинстве развитых стран позволяют иначе определить место и роль государства в экономике, конкретные условия и границы государственного вмешательства, которые могут существенно различаться в разных странах.

О роли государства в экономике и обществе следует говорить не вообще, а исходя из конкретной социально-экономической и политической ситуации в стране, прошлых традиций и представлений, преобладающих политических настроений, а также стоящих перед страной задач. И, конечно, многое зависит от расстановки социально-политических сил. Если, например, политики (и стоящие за ними экономические группы), которые получают преимущества от перераспределительной функции государства, теряют влияние в обществе, это приводит и к уменьшению роли государства.

Другой фактор, часто играющий важную роль в определении масштабов государственного вмешательства, – недостаточная оценка конкретных условий, вера в универсальность и неизбежность расширения функций государства. В разных странах политики, твердо придерживающиеся этой точки зрения, уже неоднократно сослужили плохую службу: государство, выполнив важную функцию, например, ускорителя экономического развития или решения крупных социальных задач, оказывалось в плену собственного успеха и переставало учитывать то, что издержки государственного вмешательства (а они с точки зрения экономики всегда велики) могут перевесить преимущества государственной поддержки национальной экономики или перераспределения национального продукта в пользу отдельных социальных групп.

Определённую роль в общемировой тенденции ограничения государственного вмешательства в экономику, выражающегося в её дерегулировании и усилении приватизационных процессов, сыграли факторы внешнего, между-

народного характера, своего рода международно-психологический феномен. Меры по разгосударствлению, проводимые часто без учёта конкретных местных условий, во многих случаях, в том числе и в США, не были реализованы до конца или не дали должного результата.

В каких случаях расширение функций государства желательно для общества, а в каких, напротив, вредно? Если возрастание роли государства продиктовано необходимостью удовлетворения запросов внешней социальной среды, демократическими требованиями различных групп населения, необходимостью предоставления общественных благ, которые не даёт частный сектор, то усиление роли государства имеет веские основания. Если же расширение функций государства деформирует способность общества к нововведениям и экономическому росту, если государство стремится патронировать отдельных представителей экономической и политической элиты и начинает функционировать как некая самодостаточная структура в своих интересах (в интересах чиновничества, политического или военного истеблишмента), тогда деятельность государственных институтов наносит прямой ущерб обществу и расширение функций государства нежелательно.

Современные направления государственного регулирования

К 80-м годам XX века США пришли с солидным багажом государственных функций. Именно поэтому в стране произошла своего рода неолиберальная революция (консервативная, по американской терминологии), которая была поддержана не только республиканцами, но и демократами.

За последние несколько десятилетий, и особенно к началу XXI века, претерпел изменения и сам государственный сектор экономики. Произошло снижение доли государственных расходов в экономическом росте. Это связано, с одной стороны, с усилением рыночных сил в экономике, с акцентом на всемерное развитие и поощрение предпринимательства, с другой – с геополитическими факторами: окончанием «холодной войны» и возможностью уменьшения расходов на военные нужды. Ныне государственный сектор в США концентрируется исключительно в инфраструктурных отраслях (транспортная сеть – мосты, дороги, трубопроводы; отдельные подразделения энергетики; фундаментальная наука; отрасли, обеспечивающие воспроизводство рабочей силы, – образование и здравоохранение).

В целом можно выделить несколько направлений государственного вмешательства в экономику, которые с теми или иными оговорками принимаются представителями всех основных экономических школ. По мнению большинства, безусловными прерогативами государства являются эмиссия денег и денежное регулирование; создание и поддержание правовой базы рыночных отношений, включая законодательную защиту частной собственности и прав потребителей, поддержание конкурентной среды и меры, направленные на недопущение монополизации экономики; производство так называемых общественных благ, включая услуги образования, фундаментальной науки, реализацию задач по обороне страны, правоохранительной деятельности; минимизация негативных побочных эффектов рыночной деятельности, в ча-

стности, деятельность по охране окружающей среды; преодоление чрезмерной социальной дифференциации в обществе и поддержка социально уязвимых групп населения.

Всё более важной функцией государства становится определение и реализация национальных приоритетов, в том числе в обеспечении социально-экономической безопасности.

Стратегические и тактические приоритеты

В числе приоритетов государства в начале нового века можно выделить следующие:

1. Стабилизация экономического роста, выработка сбалансированной макроэкономической политики с целью достижения устойчивого развития с учётом экологических и социальных требований.
2. Содействие росту производительности труда через осуществление инновационной политики, ускорение НТР и развитие фундаментальной науки, поддержка информационных технологий.
3. Поддержка образования и повышения квалификации рабочей силы. Усиление влияния образования на экономический рост и уровень жизни американцев.
4. Обеспечение социальной функции государства через оптимизацию программ в сфере пенсионного и медицинского страхования и вспомоществования, поддержка семейных ценностей.
5. Освоение позитивного эффекта от глобализации американской экономики.
6. Улучшение окружающей природной среды, совершенствование экологических регуляторов, выработка соответствующей политики в связи с изменениями мирового климата.

Помимо стратегических приоритетов можно выделить и ряд тактических, или инструментальных, приоритетов, которые американское правительство ставит в экономической и социальной политике, в частности бюджетной. Так, в число бюджетных приоритетов администрации Дж. Буша-младшего, в частности, входили погашение (или, по крайней мере, заметное снижение) государственного долга, проведение налоговой реформы, борьба с преступностью и наркоманией, выработка новой энергетической стратегии и т.д. Коснемся некоторых ключевых задач.

США увеличивают объём инвестиционных вложений государства в человеческий капитал – придаётся особое значение ассигнованиям в образование, профессиональную подготовку и переподготовку, а также здравоохранение. Так, государственное финансирование из фондов федерального правительства, а также штатных и местных властей, системы образования всех уровней (начального, среднего и высшего) в США составляло в 2011–2012 учебном году около 1 трлн. долл. (около 84% общих расходов на эти цели, или 6,9% ВВП) [4]. Из 2,9 трлн. (17,4% ВВП) расходов, выделяемых на здравоохранение в 2013 г. более 1,3 трлн. долл. пришлось на долю американского государства (почти 45%) [5]. Хотя, как уже отмечалось, США практически не осуществляют прямых производственных инвестиций, государственные власти заботятся о

структуре и качестве общественного капитала, инвестируя в фундаментальную науку и технологии. Федеральные ассигнования на НИОКР составили в 2014 г. внушительную величину в 123 млрд. долл. (1,5% ВВП) [6].

Новые стратегии государства по обеспечению социально-экономической безопасности

Проведение государственной политики в целях обеспечения социально-экономической безопасности и реализация всех обозначенных ранее задач затрудняет эндогенный для рыночной системы циклический характер развития.

Необходимость соответствующего фазе экономического цикла государственного вмешательства в экономику, – стимулирующего в периоды спадов, чтобы преодолеть снижение деловой и инвестиционной активности и наделить рынок возможностями для восстановления, или сдерживающего в периоды бурного роста для предотвращения перегрева экономики – стала очевидна ещё со времен «Великой депрессии».

Несмотря на признание необходимости проведения государством антициклической политики для сглаживания колебаний деловой конъюнктуры, полемика относительно определения баланса между обеспечением социально-экономической безопасности и сохранением рыночных принципов не прекращается. Масштабы, направления и продолжительность мер по поддержанию экономического роста, а также целесообразность каждой меры, вызывают серьёзные дискуссии в американском истеблишменте и научных кругах.

Задачу проведения успешной антициклической политики усложняет хаотичность экономических циклов, что каждый следующий раз требует изменения подхода государства, выявления причин в каждом отдельном случае и целенаправленного противодействия, а также принятия превентивных мер, закладывающих условия для снижения вероятности повторения аналогичных кризисов в будущем.

Особенности циклической динамики и участия государства в экономике, предшествовавшие кризису 2008–2009 гг.

Анализ основных макроэкономических показателей развития экономики США второй половины XX века показывает, что циклическую динамику послевоенных лет отличало:

- заметное уменьшение амплитуды колебаний экономической активности от высшей точки до низшей: средняя величина роста реального ВВП в течение цикла уменьшилась с 30,1% в 1919–1938 гг. до 20,9% в 1948–1982 гг., а колебания темпов прироста ВВП стали более умеренными – коэффициент вариации темпов прироста ВВП в 1946–1983 гг. составлял менее трети уровня 1919–1945 годов [7];
- увеличение продолжительности деловых циклов, при этом средняя длительность подъёмов возросла, а спадов сократилась (продолжительность кризисов сократилась с 17 месяцев в период 1899–1927 гг. до 10,8 месяца для периода 1945–2009 гг., время между кризисами увели-

чилось с 23,8 до 60,2 месяца), кризисы стали оказывать меньшее влияние на рынок труда (максимальный уровень безработицы сократился с 22,4 до 7,6%);

- экономические спады перестали сопровождаться снижением уровня цен – так, во время спадов 1953–1954 гг. и 1957–1958 гг. цены, в отличие от циклов прежних лет, не только не падали, но и повышались, а начиная с 1956 г. в США не наблюдалось дефляции вплоть до 2009 года [8].

Эти положительные изменения в циклической динамике произошли, во многом благодаря действиям правительства, направленным на сглаживание амплитуды и стабилизацию экономического роста.

На основе исследования циклической динамики и особенностей развития экономики США последних десятилетий в научных кругах была сформирована теория реального цикла деловой активности, которая получила популярность и признание в начале XXI века и вплоть до кризиса 2008–2009 гг. считалась ведущей. Согласно этой теории, циклические колебания возникают в результате случайных «технологических шоков», по сути – неожиданных колебаний предельной производительности факторов производства и их стоимости (реже под «технологическими шоками» понимаются шоки внешней конъюнктуры – колебания цен и процентных ставок), и влияют на основные макроэкономические показатели [9].

В этот же период в области государственной политики активно господствовала «экономика предложения», которая базировалась на постулате, что ФРС посредством монетарной политики будет регулировать цены (изменяя процентную ставку и регулируя объём денежной массы), а экономике остаётся только производить, что исключает недостаток спроса, а значит, и возможность продолжительного экономического кризиса, резкого экономического спада или падения деловой активности.

Оптимистичные тенденции в развитии экономики последних десятилетий – более короткие и умеренные спады по сравнению с кризисами 1970–1980-х годов с более низким показателем безработицы и увеличением продолжительности фазы подъёма* – породили в умах ряда учёных и политиков некоторую степень эйфории. Авторитетные экономисты (Роберт Лукас, Бен Бернанке и др.) даже заявляли, что американской экономике удалось найти такой баланс в развитии, что ей не будут страшны никакие будущие кризисы.

Однако в начале 2007 г. в США начался кризис высокорисковых ипотечных кредитов. Уже летом из ипотечного кризиса трансформировался в финансовый и вскоре вышел за пределы США. Выросли цены на нефть и продовольствие. В 2008 г. последовала череда банкротств крупнейших финансовых институтов США: «Беар Стернс» (*Bear Stearns*), «Фанни Мэй» (*Fannie Mae*),

* Спады 1990–1991 гг. и 2001 г. были более короткими и более умеренными, чем предшествующие спады 1973–1975 гг. и 1981–1982 гг.; они продолжались 8 месяцев по сравнению с рецессией начала 1980-х – 16 месяцев, сокращался максимальный уровень безработицы – с 10,8% в начале 1980-х годов до 7,8% в кризис начала 1990-х годов и 6,3% в начале 2000-х годов, также уменьшилась глубина падения ВВП – с 2,7 до 1,4% и 0,3% соответственно, при этом увеличилась продолжительность фазы подъёма.

«Фредди Мак» (*Freddie Mac*), «Леман бразерс» (*Lehman Brothers*) и «Эй-ай-джи» (*AIG*), у частных компаний существенно сократились возможности получения капиталов посредством размещения ценных бумаг, начался кризис в автомобильной промышленности. По данным МВФ, номинальный ВВП США за 2009 г. сократился с 14,4 до 14,1 трлн. долл., произошло наиболее глубокое за весь послевоенный период падение реального ВВП (на 8,9% в IV квартале 2008 г.), при этом экономика не испытывала подъёма целых четыре квартала, а уровень безработицы в октябре 2009 г. достиг 10%.

События 2008–2009 гг. показали, что, с одной стороны, кризисы – это не набор случайных шоков в системе, а закономерность циклической динамики развития экономики с неизбежными отклонениями от равновесия. С другой – одного лишь изменения процентной ставки в качестве антициклической меры государственного регулирования явно недостаточно.

Масштабы кризиса потребовали более активных и решительных действий со стороны государства для смягчения его негативных последствий, а медленные темпы восстановления экономики [10]^{*} подтвердили, что самостоятельно преодолеть кризис без государственного вмешательства будет весьма проблематично.

Направления и масштабы антикризисной политики

Государство предприняло беспрецедентные по масштабам меры по выведению экономики страны из кризиса. Антикризисная политика включала помощь и расширение контроля над деятельностью финансовых институтов, направленные на их сохранение, решение проблемы дефицита ликвидности, локализацию финансовой паники и защиту интересов граждан, а также меры помощи другим секторам экономики и поддержки населения.

Кредитно-денежная политика и расширение государственного участия в финансовом секторе

В качестве одной из первостепенных мер кредитно-денежной политики ФРС была значительно снижена ставка рефинансирования: на начало 2007 г. учётная ставка составляла 5,25%, к концу года она уменьшилась на 1 пр. п, за первые 4 месяца 2008 г. она упала ещё на 2,25 пр. п., а в октябре и декабре была доведена до 0,25%.

В целях локализации проблем финансового сектора и дефицита ликвидности государство предоставило краткосрочные кредиты банкам и инвестиционным компаниям, осуществлявшим вложения в производные финансовые бумаги (на это было выделено почти 2,5 трлн. долл.), в том числе по Программе выкупа проблемных активов (*Troubled Asset Relief Program*) в обмен на привилегированные акции. Также были ограничены бонусные выплаты топ-менеджерам проблемных банков. В этих целях государство также выделило креди-

^{*} Рост ВВП США в 2011 г. составил 1,8%, в 2012 г. – 2,8%, в 2013 г. – 1,9%, в 2014 г. – 3,4%. По прогнозу Бюджетного управления Конгресса средний показатель роста 2015–2018 гг. составит 3,6% при сохранении высокого уровня безработицы.

ты на покупку активов проблемных банков, в том числе 30 млрд. долл. на покупку «Бер Стернс».

Новым в антикризисной кредитно-денежной политике стало активное применение количественного смягчения (*Quantitative Easing – QE*) – покупки или обеспечения Федеральной резервной системой финансовых активов частного сектора для впрыскивания дополнительных денег в экономику в несколько этапов: осень 2008 г. – 2009 г. – *QE-1* на общую сумму 1725 млрд. долл., осень 2010 г. – середина 2011 г. – *QE-2* на сумму 600 млрд. долл., осень 2011 г. – 2012 г. – программа «Твист» на сумму 667 млрд. долл. и с конца 2012 г. – *QE-3* с выделением 85 млрд. долл. ежемесячно (т.е. на общую сумму более 1 трлн. долл.), итого более 4 трлн. долл. В рамках политики количественного смягчения были выкуплены долги и ценные бумаги крупнейших ипотечных агентств США «Фанни Мэй» и «Фредди Мак» на сумму 1,4 трлн. долл., что привело к их фактической национализации; оказана помощь «Ситигруп» (*Citigroup*) и страховому гиганту «Эй-ай-джи», у которого государством были выкуплены с последующей продажей 79,9 % акций в общей сложности более чем на 182,5 млрд. долларов.

Данная мера была необходима, так как эффект от традиционной политики понижения учётной ставки был исчерпан, и его оказалось недостаточно для стабилизации финансовой системы.

Также в целях увеличения контроля в финансовом секторе была принята мера, получившая название «ползучая национализация», когда Министерство финансов и ФРС конвертировали часть полученных в результате выкупа нездоровых активов привилегированных акций банков в обычные для получения права голоса на собрании акционеров.

В рамках антикризисной политики для повышения доверия к банковской системе в 19 крупнейших банках с активами более 100 млрд. долл. у каждого были проведены стресс-тесты для определения достаточности капитала в банковской системе, по результатам которых были даны предписания о необходимости его увеличения.

В целом, следует отметить, что принятые государством меры позволили локализовать панику в финансовом секторе и стабилизировать банковскую систему. В то же время эти меры вызвали неоднозначную реакцию в обществе относительно своей целесообразности и долгосрочных последствий – в первую очередь бюджетной нагрузки, а также ожиданий участников финансового сектора. Не укоренит ли антикризисная политика государства ощущение «безнаказанности» крупных банков в случае неудач при проведении рискованных операций? Насколько государство будет избирательно в предоставлении своей помощи в будущем: стоит ли участникам финансового сектора рассчитывать на помощь государства или им суждена участь «Леман бразерс»?

Стимулирование потребительского спроса

В рамках антикризисной политики государство предоставило домовладельцам, испытывавшим трудности или оказавшимся не способными оплатить ипотеку в результате кризиса, комплексную помощь, выразившуюся в форме страхования, реструктуризации, рефинансирования задолженностей по ипо-

течным кредитам с целью сохранения права выкупа заложенного имущества, а также налоговые вычеты по ипотеке (около 167 млрд. долл.) и займы. В рамках закона «О восстановлении экономики и жилищного сектора» (*Housing and Economic Recovery Act of 2008*) были выделены ассигнования в размере 300 млрд. долларов.

Закон 110-343 об экстренной стабилизации экономики с выделением 700 млрд. долл., известный как План Полсона (*Economic Stabilization Act of 2008*), частью которого являлась ранее упомянутая Программа выкупа проблемных активов, также предусматривал ряд мер, направленных на поддержку нефинансового сектора: сохранение и расширение налоговых льгот, меры по защите интересов налогоплательщиков, увеличение страховой суммы по депозитам со 100 до 250 тыс. долл. и специальные стимулы в сфере энергетики.

Для стимулирования потребительского спроса на финансирование потребительского кредитования был выделен 1 трлн. долл. (*Term Asset-Backed Securities Loan Facility, TALF*). Также были приняты меры по поддержке оказавшейся наиболее уязвимой отрасли реального сектора экономики – автомобильной. В целях поддержки американского автопрома была создана Специальная комиссия по восстановлению автомобильной промышленности (*Presidential Task Force on the Auto Industry*) для оказания финансовой помощи и проведения реструктуризации крупнейших американских автопроизводителей «Дженерал моторс» (*General Motors Corp.*) и «Крайслер» (*Chrysler LLC*).

Государственные стимулы были применены также в сфере образования, здравоохранения, социального страхования, инфраструктуры, энергетики и поддержки уязвимых слоёв населения. В частности, были увеличены суммы и сроки выплаты пособий по безработице, а также оказывалась помощь в поиске работы и временная помощь нуждающимся семьям. Закон «О восстановлении экономики и возобновлении инвестиций» (*American Recovery and Reinvestment Act of 2009 – ARRA*) предполагал выделение на эти цели 787 млрд. долл., впоследствии эта сумма была увеличена до 840 млрд. долларов.

Использование международных каналов для смягчения последствий кризиса

При рассмотрении новых элементов в стратегии государства по противодействию кризисам стоит отметить активное стимулирование экспорта, за счёт которого в период кризиса можно компенсировать недостаток внутреннего спроса. В этой связи примечательна цель Б. Обамы, озвученная в январе 2010 г. в Ежегодном послании президента Конгрессу (*State of the Union address*), об удвоении американского экспорта товаров и услуг за 5 лет с 1,58 трлн. долл. в 2009 г. до 3,16 трлн. долл. к концу 2014 года [11].

Данное намерение было подкреплено новыми инициативами США по либерализации международной торговли. В ноябре 2009 г. Б. Обама заявил о намерении заключить соглашения о свободной торговле в рамках Транс-тихоокеанского партнёрства (ТТП) с ключевыми торговыми партнёрами в Азиатско-тихоокеанском регионе – Австралией, Брунеем, Вьетнамом, Малайзией, Новой Зеландией, Перу, Сингапуром и Чили. А в 2011 г. США подписали ряд торго-

вых соглашений о либерализации торговли с Колумбией, Панамой и Республикой Корея.

На практике усилия федерального правительства по стимулированию экспорта, а также более низкие относительно других развитых стран издержки на рабочую силу (*labor cost unit*) и технологические инновации в энергетике позволили сдержать падение объёмов экспорта. В результате опережающее сокращение импорта США по сравнению с экспортом в 2009 г. привело к сокращению дефицита торгового баланса США на 45% (с 702,3 млрд. долл. до 383,7 млрд. долл.), оказав стабилизирующее воздействие на национальную валюту, а через неё и на экономику в целом, тем самым позволило смягчить кризис.

Для преодоления последствий кризиса 2008–2009 гг. и создания условий для дальнейшего роста экономики в США были расширены своп-линии с ЕЦБ, центробанками Японии, Канады, Австралии, а также достигнуты договорённости с центробанками ряда зарубежных стран о скоординированном снижении процентных ставок.

Суммарные прямые затраты, в том числе по Программе выкупа проблемных активов, налогово-бюджетные стимулы и другие мероприятия по выводу экономики из кризиса достигли 1,6 трлн. долл. Если к этой сумме добавить 750 млрд. долл. в виде недополученных доходов от слабой экономики, общая стоимость кризиса для бюджета достигнет 2,35 трлн. долл. или 16% ВВП. Для сравнения: кризис начала 1990-х годов стоил в пересчёте порядка 350 млрд. долл. (6% ВВП). Неудивительно, что столь высокие расходы и увеличение нагрузки на бюджет вызвали неоднозначную реакцию в американском обществе, несмотря на то, что благодаря этим расходам в 2010 г. удалось, по расчётам на основе модели международного рейтингового агентства «Мудис» (*Moody's Analytics model*), сохранить 11,5% ВВП, сохранить или вновь создать 8,5 млн. рабочих мест, а также не допустить дефляции [12]. По подсчётам Бюджетного управления Конгресса и администрации президента, налогово-бюджетные стимулы позволили увеличить ВВП на 1,7–4,2%, снизить уровень безработицы на 0,7–1,5 пр. п. и сохранить 1,2–3,6 млн. рабочих мест, а государственная поддержка банковского сектора позволила сохранить 0,9–1,8 млн. рабочих мест.

Реформирование финансового сектора

Отдельно стоит сказать о вызвавшей большой резонанс реформе системы финансового регулирования – дело дошло до судебных исков от ряда штатов (Канзас, Алабама, Джорджия, Огайо, Оклахома, Небраска, Мичиган, Монтана, Южная Каролина, Техас и Западная Вирджиния), оспаривающих её конституционность.

Регулирование финансового сектора, точнее, отсутствие такого регулирования было одной из тех нерешавшихся проблем, накопленных к первому десятилетию XXI века, которые выплыли на поверхность в кризис 2008–2009 гг. Первым серьёзным указанием на её наличие можно считать кризис 2001 г. – «доткомов», когда произошёл обвал котировок на электронных площадках, приведший к падению прибылей и сокращению инвестиций, падению ВВП на

0,3% и росту безработицы до 6,3%. Однако этот «звоночек» был проигнорирован, а быстрое восстановление экономики лишь усилило уверенность правительства в верности избранной им стратегии минимального монетарного вмешательства, так как кризис удалось преодолеть путём воздействия на финансовый рынок через изменение ставки по федеральным фондам (Федеральный комитет по операциям на открытом рынке снизил ставку по федеральным фондам с 6,5% в январе до 1% в июне 2001 г., что позволило преодолеть кризис в ноябре и возобновить экономический рост). Вдобавок отмечалось, что если бы не теракт 11 сентября 2001 г., то экономике, возможно, и вовсе удалось бы избежать кризиса [13].

У инвестиционных банков существовала возможность покупки ипотечных ценных бумаг с высоким уровнем риска, и они ею активно пользовались, скупая субстандартные ипотечные займы (их доля в общей сумме выданных кредитов в 2004–2006 гг. составляла 20%). Но в какой-то момент эти риски оправдались, последовали невыплаты, что привело сначала к ипотечному кризису в 2007 г., который перетёк в наиболее масштабный со времён «Великой депрессии» финансовый кризис 2008–2009 гг. После этого необходимость внести элементы контроля в сектор финансов стала очевидной для всех.

Результатом поисков решения, как снизить риски американской финансовой системы и защитить потребителей финансовых услуг, стало принятие 21 июля 2010 г. закона «О реформировании Уолл-стрит и защите потребителей» (*Wall Street Reform and Consumer Protection Act*), также известного по именам его разработчиков как Закон Додда – Фрэнка (*Dodd – Frank Act*). Закон предусматривал существенное изменение деятельности федеральных органов власти, регулирующих порядок оказания финансовых услуг, а также создал дополнительные органы, защищающие потребителей от безответственного кредитования банками. В их числе подотчётный Конгрессу Совет по надзору за финансовой стабильностью (*Financial Stability Oversight Council*), Служба финансовых исследований при Министерстве финансов США (*Office of Financial Research*), Агентство по финансовой защите потребителей при ФРС (*Consumer Financial Protection Bureau*), Федеральное управление страхования при Казначействе США (*Federal Insurance Office*), Управление кредитных рейтингов в Комиссии по ценным бумагам и биржам США (*Office of Credit Ratings*).

Закон ввёл специальный правовой режим ликвидации крупных финансовых учреждений (*Orderly Liquidation*), банкротство которых может угрожать финансовой стабильности США. В законе также были предусмотрены изменения в области секьюритизации финансовых активов и в функционировании рынка деривативов для снижения рисков и повышения прозрачности в данных сегментах финансового рынка. В интересах защиты потребителей банковских услуг в закон было включено реформирующее американскую ипотеку положение об установлении «потолка» на плавающие процентные ставки по кредитам для ипотечных заёмщиков.

Наиболее спорным пунктом в законе стало «Правило Волкера», названное по имени бывшего руководителя ФРС Пола Волкера, которое отделило инве-

стиционно-банковские услуги, частный капитал и собственные хедж-фонды финансовых учреждений от потребительского кредитования.

Первоначально планировалось, что «Правило Волкера» вступит в силу 21 июля 2012 г., однако затем его вступление, встретив жёсткое сопротивление, было отложено до июля 2015 г. для крупных банков (с активами более 50 млрд.) и до апреля 2016 г. – для остальных. После вступления этого правила в силу банки не смогут заниматься рискованными спекулятивными операциями с финансовыми инструментами в собственных интересах, банковским структурам будет запрещено инвестировать в хедж-фонды и фонды прямых инвестиций более 3% своего капитала первого уровня и владеть более чем 3% капитала таких фондов, банки также не смогут хеджировать свои операции по всему спектру производных финансовых инструментов.

С определённой модификацией «Правило Волкера» повторяет закон Гласса – Стигалла 1933 г., который развёл кредитную и инвестиционную составляющие в деятельности банков. В отличие от закона Гласса – Стигалла, закон Додда – Фрэнка оставляет коммерческим банкам возможность ведения инвестиционно-банковского бизнеса в форме содействия при размещении ценных бумаг, сопровождения сделок слияния и поглощения, а также предоставления брокерских услуг.

«Правило Волкера» направлено на защиту физических лиц и создание более прозрачной финансовой системы, однако представляется, что на практике разграничение между запрещёнными и разрешёнными операциями будет довольно сложно осуществить. Дело в том, что за время, прошедшее с момента внесения правила, его формулировка претерпела определённые изменения и была дополнена рядом исключений, значительно снижающих эффективность запретов, которые были заложены в правило изначально. С оговоркой, что все операции должны совершаться исключительно в интересах клиентов, банки сохранили возможность иметь в своём портфеле запас финансовых инструментов, располагать 3% в капитале хедж-фондов и осуществлять хеджирование по проведенным по заказам клиентов операциям с широким спектром финансовых инструментов.

На доктринальном уровне принятие закона Додда – Фрэнка означает уход от принципа саморегулирования на финансовых рынках и ограничение самостоятельности финансового сектора. Однако ввиду затягивания принятия закона и многочисленных поправок к нему представляется сомнительным, позволит ли вступление закона и всех его положений в силу достичь в действительности большей управляемости финансового сектора, снизить наблюдавшееся на протяжении последних лет усиление его влияния на деловой цикл и обеспечить большую определённость в развитии сектора и экономики страны.

Восприятие антикризисных мер правительства

Антикризисная политика государства как на начальном этапе при республиканской, так и впоследствии при демократической администрации была направлена главным образом на локализацию финансовой паники и помощь отдельным финансовым институтам с целью предотвращения «эффекта домино» и стабилизации финансового сектора в целом, поддержание спроса, создание

новых рабочих мест и восстановления кредитования – мер, противоречащих философии «экономики предложения». Однако прибегнуть к таким мерам вынуждала экономическая ситуация – циклический кризис 2008–2009 гг. стал крупнейшим со времён «Великой депрессии» и стоил американской экономике, по разным подсчётам, от 6 трлн. до 14 трлн. долл., – при таких масштабах ущерба традиционных мер кредитно-денежной и налогово-бюджетной политики было явно недостаточно.

Но если с задачей стабилизации финансовой системы принятые меры позволили справиться достаточно успешно – наверное, именно этот фактор сказался на том, что запал по кардинальному реформированию финансового сектора медленно, но верно сходит на нет, – то со стимулированием экономического роста возникли определённые трудности. Беспрецедентная по масштабам помощь не смогла обеспечить быстрого восстановления экономики после кризиса, хотя и оказалась достаточно эффективной в вопросе смягчения его последствий. Тем самым, кризис подверг переосмыслению роль и эффективность экономической политики государства в экономике США на современном этапе. При этом стоит отметить, что вернуть доверие к финансовому сектору США на прежний уровень не удалось, а правительству добавилась задача сокращения бюджетного дефицита и государственного долга. Эти проблемы, свою очередь, чреваты возможным дальнейшим ростом нагрузки на бюджет, сокращением инвестиций в развитие экономики, ограничением свободы государства при принятии мер по противодействию кризисам по линии налогово-бюджетной политики в будущем, а также падением доверия инвесторов к способности государства сбалансировать бюджет и удорожанием стоимости государственных займов.

В целом, рассмотрение антикризисной политики показывает, что меры принимались в русле стратегических приоритетов и тенденции расширения участия государства в экономике, и прежде всего его социальной функции. Предоставление гарантий гражданам и сохранение достаточного уровня благосостояния и социальной защищённости за предыдущие десятилетия стало восприниматься обществом как ответственность государства.

Большая работа была проведена по переосмыслению приемлемого с точки зрения стабильности экономического роста и безопасности уровня либерализации финансового сектора и определения условий, обеспечивающих большую его предсказуемость.

Ещё одной отличительной чертой стратегии правительства по преодолению кризиса стало использование позитивного эффекта от глобализации американской экономики – активное вовлечение внешнего мира в решение проблем экономики США и снижение бремени кризиса.

Список литературы

1. The Washington Post, 17.05.2014. The Great Society at SO. Available at: www.washingtonpost.com/st/national/2014/05/17/the-great-society-at-SO (accessed 14.04.2015).
2. Milton Friedman: Fortieth Anniversary Edition. November 15, 2002.

3. American History. From Revolution to Reconstruction and Beyond. Government's Role in the Economy. Available at:
[www.let.rug.nl/usa/outlines/economy-1991/how.the.united.states.economy-works/governments-role-in-the-economy.php](http://www.let.rug.nl/usa/outlines/economy-1991/how.the.united.states.economy.works/governments-role-in-the-economy.php) (accessed 10.04.2015).
4. National Center for Education Statistics Education Expenditures by Country. May 2015. Available at:
http://nces.ed.gov/progtams.loe/indicator_cmd.asp (accessed 12.06.2015).
5. Centers for Disease Control and Prevention. Available at:
<http://www.edc.gpv/nchs/fsatats/heelh-expenditures.htm> (accessed 10.06.2015).
6. 2014 Global R&D. Funding Forecast. December 2013. Available at:
http://www.battellee.org/does/tpp/2014_global_rdfunding_forecast_pdt (accessed 25.04.2015).
7. *Zarnowitz V.* Business Cycles: Theory, History, Indicators, and Forecasting. Chicago: The University of Chicago Press, 1992. P. 86, 90.
8. U.S. Inflation Calculator [electronic resource]. Available at:
<http://www.usinflationcalculator.com/inflation/historical-inflation-rates> (accessed 31.03.2015).
9. *Prescott E.* Theory Ahead of Business Cycle Measurement // Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy. Vol.25 (1). 1986. P. 11-44.
10. The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2013 to 2023. CBO Report. February 5, 2013. P. 4-5. *Levine L.* Economic Growth and the Unemployment Rate. CRS Report for Congress R42063. April 18, 2012. P. 4-7.
11. Economic Report of the President 2012. P. 143.
12. *Blinder A., Zandi M.* How the Great Recession Was Brought to an End. July 27, 2010 [electronic resource]. Available at:
<http://www.princeton.edu/~blinder/End-of-Great-Recession.pdf> (accessed 29.04.2015).
13. *Kliesen K.* The 2001 Recession: How Was It Different and What Developments May Have Caused It? // Review Federal Reserve Bank of St. Louis. September, 2003. P. 23-28.

The United States: Government's Role in the Economy and Ensuring of the Socio-Economic Security

(USA ❖ *Canada Journal*, 2015, No. 10, p. 3-21)

Received 7.07.2015

SUPYAN Victor Borisovich, Institute of the USA and Canada studies, Russian Academy of Sciences. 2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation (vsupyan@yahoo.com)

MINAKOVA Natalia Vladimirovna, Institute of the USA and Canada studies, Russian Academy of Sciences. 2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation (natalie_minakova@mail.ru)

Acknowledgments. The article has been prepared with the financial support under Project 15-37-11121 «a(и)» of Russian Humanitarian Scientific Foundation.

*The article examines the concepts and modern approaches to the government role in macroeconomic regulating and ensuring socio-economic security in the U.S. The dynamics of the government functions influenced by the challenges of the social environment and political processes is analyzed. Special attention is devoted to the role of the state in overcoming the 2007-2009 crisis and the perception of the anti-crisis policies in the context of transition of the government's role in the US economy. **Keywords:** Keynesian economics, monetarism, neoliberalism, supply economics, strategic and tactical priorities, government participation, 2007-2009 economic crisis, socioeconomic security.*

About the authors:

SUPYAN Victor Borisovich, Ph.D. in Economics, Professor, Deputy Director of the Institute of the USA and Canada studies, Russian Academy of Sciences;

MINAKOVA Natalia Vladimirovna, Dr. in Economics, Scientific researcher of the Institute of the USA and Canada studies, Russian Academy of Sciences.