

JEL:

УДК 330.5, 338.2

DOI: 10.31857/S268667300016895-4

Федеральные финансы США: нарастание структурной неэффективности*

В.С. Васильев

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулок, д. 2/3

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3131-9500>

e-mail: vsvasiliev@mail.ru

Резюме: Анализируется текущее состояние системы федеральных финансов США, которое характеризуется рекордными абсолютными и относительными параметрами бюджетных дефицитов и валового долга федерального правительства. Подчеркивается, что рекордные показатели долга и дефицита объективно свидетельствуют о растущей уязвимости системы федеральных финансов США со стороны внешних шоков и потрясений. Таким шоковым потрясением для американской экономики стала коронавирусная пандемия, влияние которой американцы стали остро ощущать с весны 2020 г. В статье проводятся параллели между текущим кризисным состоянием системы федеральных финансов и кризисными явлениями середины 1940-х годов. Однако, если в середине 1940-х годов колоссальные размеры бюджетных дефицитов и долговой зависимости США стали следствием предыдущих 15 лет «Великой депрессии» 1930-х годов и Второй мировой войны в первой половине 1940-х годов, то сейчас рекордные показатели дефицита и задолженности федерального правительства образовались в последние год-два. В результате в США оказался нарушенным привычный процесс ранжирования и установления системы бюджетных приоритетов, распределения бюджетных средств между военными и гражданскими статьями расходов. Параллельно стал происходить процесс размывания между параметрами «бюджетных полномочий» и «бюджетных расходов», что не дает четкого представления о точном количестве бюджетных средств, выделяемых на основные направления деятельности федерального правительства. Тем не менее, можно говорить о том, что растущие финансовые ограничения уже обернулись стабилизацией военных расходов США на уровне порядка 700,0 млрд долл. ежегодно и о сокращении финансирования многих ключевых программ закупки новых систем вооружения. В США также растёт осознание того факта, что в современных условиях многие программы гражданского назначения, особенно в сфере здравоохранения, играют не менее важную роль в обеспечении национальной безопасности США в широком смысле этого слова, чем собственно военные программы. В целом, пока демократической администрации Дж.Байдена так и не удалось сформулировать чёткой и взаимосвязанной фискальной политики, которая осуществляется во многих сферах в режиме «ручного управления».

Ключевые слова: фискальная политика, бюджетные приоритеты, валовой долг федерального правительства, бюджетный дефицит, инфляция, бюджетные полномочия,

* В основу статьи положено выступление на XII Арбатовских чтениях, состоявшихся 19 мая 2021 г.

бюджетные расходы, Бюджетное управление Конгресса (БУК), директор Административно-бюджетного управления (АБУ)

Для цитирования: Васильев В.С. Федеральные финансы США: нарастание структурной неэффективности. *США&Канада: экономика, политика, культура*, 2021, 51 (10): 5-21. DOI: 10.31857/S268667300016895-4

US Federal Finance: Growing Structural Inefficiency

Vladimir S. Vasiliev

Institute for the U.S. and Canada Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN)

2/3 Khlebyny per., Moscow 121069, Russian Federation

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3131-9500>

e-mail: vsvasiliev@mail.ru

Abstract. The current state of the US Federal finance system is analyzed, characterized by record absolute and relative parameters of budget deficits and gross Federal government debt. It is emphasized that the record indicators of debt and deficit objectively testify to the growing vulnerability of the US Federal finance system to external waves and shocks. Such a shock to the American economy was the coronavirus pandemic, the impact of which the United States began to feel acutely in the spring of 2020. The article draws parallels between the current crisis of the Federal finance system and the crisis of the mid-1940s. However, if in the mid-1940s, the colossal size of budget deficits and debt dependence of the United States was a consequence of the previous 15 years of the Great Depression of the 1930s and World War II in the first half of the 1940s, now the record indicators of deficits and debt of the Federal government formed in the last year or two. As a result, the usual process of ranking and establishing a system of budget priorities has been disrupted in the United States covering first of all distribution of budgetary funds between military and civilian expenditures. At the same time, a process of blurring between the parameters of "budget authority" and "budget outlays" began to occur which does not give a clear idea of the exact amount of budgetary funds allocated to the main activities spheres of the Federal government. Nevertheless, we can say that the growing financial constraints have already resulted in the stabilization of US military spending at the level of about \$ 700.0 billion annually and the reduction in funding for many key programs for the procurement of the new weapons systems. There is also a growing awareness in the United States of the fact that in modern conditions many civilian programs, especially in the health sector, play no less important role in ensuring the national security of the United States in the broadest sense of the word than the actual military programs. In general, the Democratic administration of J. Biden has not yet succeeded in formulating a clear and coherent fiscal policy, which is carried out in many ways in the "manual control" mode.

Keywords: *fiscal policy, budget priorities, Federal government gross debt, budget deficit, inflation, budgetary authority, budgetary outlays, Congressional Budget Office (CBO), Director of the Office of Management and Budget (OMB)*

For citation: Vasiliev V.S. US Federal Finance: Growing Structural Inefficiency. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 2021, 51 (10):5-21 (In Russ.).

DOI: 10.31857/S268667300016895-4

ВВЕДЕНИЕ

Кризисные потрясения в американской экономике в 2020–2021 гг., усугублённые коронавирусной пандемией, фундаментальным образом трансформировали состояние всей системы федеральных финансов США. Главные изменения затронули два бюджетных параметра. Во-первых, рекордных абсолютных и относительных значений, невиданных со времён окончания Второй мировой войны, достиг показатель бюджетного дефицита, и, во-вторых, абсолютные и относительные значения валового долга федерального правительства вышли на беспрецедентно высокие уровни за всю фискальную историю США.

В частности, в 2021 фин. г., окончившимся 30 сентября с.г., дефицит федерального бюджета составит не менее 3,1 трлн долл., или 13,9% ВВП. Текущий дефицит федерального бюджета обеспечивает в настоящее время финансирование почти половины всех расходов федерального правительства. В последний раз аналогичные рекордные показатели были зафиксированы в 1945 фин. г., когда дефицит составил 21,0% ВВП, при этом свыше 51% федеральных расходов в тот период покрывалось за счёт дефицитного финансирования [1: А)].

Стремительно растущие бюджетные дефициты предопределяют и рост пирамиды валового долга федерального правительства, поскольку арифметически федеральный долг увеличивается на величину бюджетного дефицита за определённый период времени – за квартал, за полугодие, за год. В результате валовой долг федерального правительства к концу 2021 фин. г. составил почти 29,0 трлн долл. и достиг рекордного за всю финансовую историю США значения 125% ВВП США (! – *авт.*). В последний раз рекордный показатель соотношения валового долга и ВВП был зафиксирован в 1946 фин. г., когда он равнялся 118,9% [1: В)].

На протяжении всего послевоенного периода этот показатель считался верхним пределом фискальной устойчивости США; выход за пределы этого соотношения валового федерального долга и ВВП рассматривался как вероятность вступления американской экономики в зону повышенной фискальной неустойчивости и уязвимости, когда резко возрастают риски катастрофического «обрушения» пирамиды накопленных долгов. В середине 1940-х годов, когда держателями практически всего объёма ценных бумаг Министерства финансов США являлись американские юридические и физические лица, у них не было весомых причин «раскачивать» долговую лодку. Даже в конце 1960-х годов доля иностранных держателей федеральных ценных бумаг, реализуемых на аукционах Министерства финансов, не превышала 5% их общего объёма [2: 36].

РАСТУЩАЯ УЯЗВИМОСТЬ ДОЛГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА К ВНЕШНИМ ПОТЯСАНИЯМ

Ситуация стала резко меняться с начала 1970-х годов, и в 2011–2012 фин. гг. доля иностранных держателей федеральных ценных бумаг превысила рекордное

значение в 48%, однако затем пошла на убыль, и в 2019 г. сократилась до 41,2%. В 2020 фин. г. на фоне финансово-экономического кризиса она уменьшилась до 33,6%. Как отмечают финансовые аналитики федерального правительства, решения по увеличению или снижению приобретаемых объёмов ценных бумаг принимаются «исключительно иностранными центральными банками, корпорациями и физическими лицами, а не являются следствием их размещения на фондовых рынках для последующей продажи иностранным инвесторам» [2: 37]. В этом плане резкое уменьшение доли иностранных держателей федеральных бумаг в 2020 фин. г. по сравнению с 2019 фин. г. на фоне небольшого роста их абсолютных размеров – примерно на 150 млрд долл. до отметки в 7,1 трлн долл. – косвенно свидетельствует о том, что в условиях кризисных потрясений иностранные держатели федеральных ценных бумаг вынуждены считаться с фактором возможной паники на фондовых рынках, что может обернуться в итоге массовым сбросом и обесценением ценных бумаг Министерства финансов США. Тем не менее, международная устойчивость рынка ценных бумаг Казначейства США заключается в том, что в 2020 фин. г. 59% их держателей приходилось на долю центральных банков иностранных государств и только 41% – на долю частных инвесторов. Однако при этом следует учитывать то обстоятельство, что в 2020 фин. г. 18,1% (1,3 трлн долл.) американских ценных бумаг приходилось на долю японских держателей, а 15,5% (около 1,0 трлн долл.) – на долю китайских держателей [3]. Таким образом, учитывая растущую американо-китайскую конфронтацию и соперничество, внешние финансовые рынки создают определённую уязвимость для американской пирамиды долга федерального правительства.

Помимо этого, как указал в своём выступлении 27 января 2021 г. на сессии онлайн-форума «Давосская повестка дня 2021», организованного Всемирным экономическим форумом, президент РФ В.В. Путин, если ещё 20–30 лет назад проблему преодоления кризисных явлений в развитии современной высокоразвитой экономики «можно было бы решить за счёт стимулирующей макроэкономической политики (так и делают, кстати говоря, постоянно до сих пор), то сегодня такие механизмы уже, по сути, исчерпали себя, не работают. Их ресурс практически исчерпан». И главным препятствием на пути такой фискальной политики выступают стремительно растущие пирамиды государственного и частного долга. При этом в настоящее время «уровень совокупного долга государственного и частного сектора вплотную приблизился к отметке в 200% глобального ВВП. А в отдельных экономиках он превысил 300% национального ВВП. При этом в развитых странах процентные ставки повсеместно находятся практически на нулевой отметке. А в ключевых развивающихся – на исторически минимальных уровнях. Всё это делает стимулирование экономики традиционными инструментами за счёт наращивания частного кредитования по сути невозможным» [4].

Исключительно важно иметь в виду, что рекордные показатели размера бюджетных дефицитов и долга федерального правительства в середине 1940-х годов

были следствием их кумулятивного накопления на протяжении предшествующих 15 лет — «Великой депрессии» в 1930-х и Второй мировой войны в первой половине 1940-х годов. Текущие рекордные по историческим меркам абсолютные и относительные значения показателей бюджетного дефицита и валового государственного долга в системе федеральных финансов США сформировались буквально на протяжении последних одного-двух лет ещё до того, как американская экономика только-только начала преодолевать разрушительные последствия коронавирусной пандемии. Объективно эта ситуация обернулась тем, что именно показатели бюджетных дефицитов и федерального долга стали центральными при ранжировании всей системы бюджетных приоритетов как расходных, так и доходных статей.

Сформировавшийся десятилетиями процесс бюджетирования на уровне исполнительной и законодательной ветвей власти, современные основы которого были законодательно заложены реформой бюджетного процесса 1974 г. [5: 4], претерпел кардинальные изменения в сжатые сроки. Если прежде итогом ранжирования приоритетов расходных и доходных статей были показатели дефицита и федерального долга, то сейчас произошла своеобразная рокировка, когда последние превратились в исходные параметры для определения всей последующей иерархии приоритетов федеральных расходов и доходов. Подобного рода фискальная «рокировка» имела и имеет важнейшие последствия для эффективности замещения и манёвра как основными макроэкономическими расходными статьями, так и основными видами налоговых поступлений в казну федерального правительства.

ФОРМИРУЮЩАЯСЯ ЭФЕМЕРНОСТЬ КЛЮЧЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

Американские бюджетные документы, которые составляются под эгидой Административно-бюджетного управления (АБУ) при президенте США, в целом считаются одними из наиболее образцовых с точки зрения формата, «легкости» и «адекватности» прочтения, принципов, положенных в основу классификации бюджетных статей и позиций. До недавнего времени бюджетные документы (основной текст бюджета, исторические таблицы, аналитические обоснования, бюджетные приложения и другая документация) имели сравнительно небольшое число разночтений, хотя и в прошлом американские аналитики отмечали склонность составителей проектов федеральных бюджетов к манипулированию бюджетно-экономическими показателями.

В частности, специалисты АБУ были склонны использовать восемь основных «бюджетных уловок». Среди них *на первом месте* стояли «розовые» оценки текущих и будущих темпов экономического роста, которые, естественно, завышались. Неоправданное завышение темпов экономического роста позволяло, например, преуменьшать в среднесрочной перспективе темпы увеличения долговой нагрузки на американскую экономику. *Вторая уловка* носила сугубо манипулятивный характер и была основана на перереформировании мер фискальной политики: временным

сокращениям налогов придавался статус постоянных направлений, рассчитанных на десятилетний период. В результате ситуация с бюджетными дефицитами выглядела лучше, чем это потом оказывалось в реальности. *Третья бюджетная уловка* связана с изменениями временных горизонтов реализации предлагаемых или принятых программ, в особенности имеющих отношение к расходным статьям бюджета. Согласно существующей практике, все эффекты долгосрочных фискальных программ федерального правительства, например, программ развития инфраструктуры американской экономики, рассчитываются на десятилетний период. Искусственно растянув во времени основные этапы освоения выделенных бюджетных средств, можно уменьшить размеры роста бюджетных дефицитов в первые годы реализации программ и тем самым преуменьшить их негативное влияние на состояние и несбалансированность всей системы федеральных финансов.

Четвёртая бюджетная уловка непосредственно связана с инициативами законодательной или исполнительной власти по экономии бюджетных средств в рамках борьбы с расточительностью или неэффективностью бюджетных расходов. Как правило, в бюджетном документе приводятся оценки объёмов предполагаемой экономии средств, которые объявляются «вкладом» в уменьшение размеров бюджетных дефицитов, однако при этом не приводится характеристика механизма реализации этой экономии, в результате эта инициатива так и остаётся на бумаге, оборачиваясь при этом ростом бюджетного дефицита. *Пятая уловка*, связана с достаточно тонкой манипуляцией такой бюджетной категорией, как базовый бюджет, которая является обязательной при составлении проектов федерального бюджета на очередной финансовый год. Смысл этой категории состоит в том, что составляется динамичный ряд «базового», или исходного бюджета, параметры которого будут изменяться исключительно под влиянием «автопилотной» траектории их изменения во времени, например, под влиянием инфляции или безработицы. Базовый бюджет не включает в себя предложений или инициатив по изменениям в налоговой политике или политике изменения приоритетов расходной части бюджета. В результате произвольного занижения или завышения размеров базового бюджета можно преуменьшить или преувеличить фискальные эффекты налоговых реформ или реформ социально-экономических программ, имея в виду их влияние на размеры бюджетных дефицитов и долговую нагрузку на экономику.

Шестая, седьмая и восьмая бюджетные уловки связаны с заведомо нереалистичными оценками продолжительности реализации федеральных расходных программ. Как правило, современное бюджетное законодательство предусматривает установление точного срока, в основном пятилетнего, для реализации различного рода программ, после чего их финансирование должно быть прекращено или пролонгировано – в последнем случае законодательным решением Конгресса США. При принятии многих федеральных расходных программ считалось, что они будут осуществляться на среднесрочной основе (в течение, допустим, пяти лет), однако впоследствии их финансирование продолжалось нередко без соответствующего законодательства, что, естественно, резко увеличило их бюджетную нагрузку на экономику. Особенно это касалось и касается военных

программ, в частности программ «глобальной войны с терроризмом», финансирование которых автоматически пролонгировалось, при этом речь шла о суммах в десятки миллиардов долларов, просто по соображениям обеспечения высших интересов национальной безопасности США [6].

Двумя фундаментальными параметрами состояния подавляющей части расходных статей федерального бюджета, особенно относимых к категории дискреционных расходов, то есть расходов, которые в обязательном порядке требуют ежегодного законодательного утверждения Конгресса США, является параметр «*бюджетных полномочий*» и «*бюджетных расходов*». На долю дискреционных расходов приходится примерно 25% всех расходов по федеральному бюджету: остальные 75% относятся к категории так называемых «обязательных расходов», объёмы которых регулируются законодательными актами, носящими долгосрочный характер [1: С].

В круг *дискреционных расходов* входит большая часть военных программ, программ поддержки ветеранов, программ в области образования и транспорта, развития общин, сельского хозяйства, охраны окружающей среды, энергетики, государственного вспомоществования поддержки малого и среднего бизнеса, программ международной помощи, включая и финансирование деятельности Государственного департамента США. Принципиально важным моментом составления бюджетных смет по программам дискреционных расходов является то, что в рамках этого процесса Бюджетное управление Конгресса «определяет размер бюджетных полномочий и подсчитывает обусловленные ими бюджетные расходы» [7].

В отличие от программ дискреционных расходов, объёмы которых могут сильно варьироваться от года к году, программы обязательных, или прямых расходов, финансируются на более или менее стабильной основе; расходы по трём крупнейшим американским социальным программам – общегосударственной программе пенсионного обслуживания, программе медицинского обслуживания пенсионеров «Медикэр» и программе медицинской помощи малоимущим слоям населения «Медикейд» – относятся к категории обязательных программ. В эту же категорию входят и многие более мелкие социальные программы, например, программа выплаты пособий безработным, пенсионные программы для федеральных служащих, студенческие ссуды и страхование банковских вкладов.

Американское бюджетное законодательство определяет бюджетные полномочия как право федеральных министерств и ведомств брать на себя финансовые обязательства, которые дают возможность осуществлять текущие и будущие бюджетные расходы. Бюджетные полномочия, устанавливаемые законодательно Конгрессом, могут включать полномочия на один год, на несколько лет или даже на неопределённый срок [5: 33]. Бюджетные расходы определяются в виде фактической суммы платежей Министерством финансов США на основе полученных бюджетных полномочий; расходы осуществляются платежами в форме «живых денег», обычно чеком или электронным переводом средств [5: 34].

Официальные бюджетные документы обычно приводят два этих взаимосвязанных параметра расходных статей. Приход к власти демократической администрации Дж. Байдена (хотя в ограниченной форме эта практика началась в последний год пребывания у власти республиканской администрации Д. Трампа) ознаменовался беспрецедентной бюджетной новацией. 9 апреля 2021 г. администрация представила наметки проекта федерального бюджета на 2022 фин. г., которые распространялись исключительно на дискреционные расходы в сумме 1,521 трлн долл., величина которых оценивалась только по одному параметру бюджетных полномочий! [8]. Естественно, что показатель бюджетных расходов отсутствовал начисто. Сопоставление с бюджетной документацией, опубликованной в конце мая 2021 г., обнаружило удивительную вещь: применительно к 2022 фин. г. параметры бюджетных полномочий и бюджетных расходов оказались практически идентичными.

Традиционно показатели бюджетных полномочий по своим значениям превосходят показатели бюджетных расходов. Даже в официальных документах администрации Дж. Байдена применительно к 2022 фин. г. показатели бюджетных расходов в среднем составляют 70% величины бюджетных полномочий, принимаемых за 100% [2: 68-69]. Следует также иметь в виду, что параметр бюджетных полномочий носит до известной степени виртуальный характер и может принять любую величину, которая отнюдь не означает, что эти финансовые средства будут влиты в экономику.

В связи с этим возникает закономерный вопрос: если принять параметры бюджетных полномочий за 100%, означает ли это, что в действительности бюджетные расходы будут примерно на 30% ниже? Иными словами, при уровне бюджетных полномочий в 1,5 трлн долл., составят ли реальные бюджетные расходы в 2022 фин. г. не более 1,1 трлн долл.? Косвенным признаком именно такого развития бюджетной ситуации в США является прогностическая оценка АБУ, согласно которой в 2022 и 2023 фин. гг. расходы по федеральному бюджету будут составлять не более 6,0 трлн долл., что на 17% меньше бюджетных расходов в 2021 фин. г. (7 249 млрд долл.) [9: 37].

Кроме того, виртуальный характер бюджетных полномочий в принципе создаёт практически неограниченные возможности для политически ангажированного манипулирования показателями резкого увеличения бюджетных расходов в обозримом будущем, при этом практически по всем бюджетным статьям.

СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПОСТОЯННАЯ НЕОПРЕДЕЛЁННОСТЬ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Смещение показателей бюджетных полномочий и бюджетных расходов особенно остро сказалось на оценке финансового обеспечения военной сферы и тесно связанного с ней всего комплекса деятельности министерств и ведомств, отвечающих за обеспечение национальной безопасности США в широком смысле этого

слова. Возможно, наиболее показательным в этом плане стало выступление министра обороны Л. Остина в Комитете по делам вооружённых сил Сената США с обоснованием бюджетной заявки Министерства обороны на 2022 фин. г. В своём обширном вступительном слове он только один раз упомянул величину военного бюджета США на 2022 фин. г. в сумме **715 млрд долл.**, не конкретизировав функциональное значение этого параметра [10: 1]. Дальнейшее изложение приоритетов, целей и задач деятельности военного ведомства в 2022 фин. г. демонстрировало классический синдром «без цифр», что не давало возможности составить чёткого представления о степени их реализуемости. В ходе последовавшего затем обсуждения бюджетной заявки Министерства обороны выяснилось, что в целом речь идёт о сокращении военных расходов США, а приводимые разрозненные данные об объёмах финансирования отдельных программ и направлений не всегда являются отражением цельной картины реализуемых взаимосвязанных программ.

В частности, общая величина недофинансирования основных приоритетных направлений деятельности Министерства обороны США будет составлять по меньшей мере **25 млрд долл.**; сокращается финансирование производства самолётов, военных кораблей, боеприпасов, других видов военной техники и снаряжения. Закупки новых видов авиационной техники будут уменьшены на 20% [11: 7-8]. Более того, в ходе слушаний выяснилось, что в принципе не исключено и нецелевое использование средств военного бюджета, и их перепрофилирование на реализацию гражданских проектов (!) [11: 57]. Бюджетная заявка Министерства обороны на 2022 фин. г. не учитывает также возможный рост инфляции в американской экономике в ближайшем будущем; если она будет составлять от 3% до 5%, то именно на эту величину и следует ожидать сокращение «реальных» военных ассигнований [11: 61].

В мае 2021 г. Министерство обороны «раскидало» по основным статьям и программам бюджетные ассигнования в сумме 715,0 млрд долл., не конкретизировав вопрос о том, являются ли эти бюджетные средства «виртуальными» или «реальными». Главной особенностью проекта военного бюджета на 2022 фин. г. стало то, что военные расходы на зарубежные военные операции, которые были выделены по решению Конгресса США в отдельную бюджетную статью расходов в 2001 г. в связи с началом глобальной войны с терроризмом, с 2022 фин. г. вновь стали «обычной» статьёй расходов Министерства обороны США. Всего с начала 2001 фин. г. по линии фонда расходов на войны в Афганистане, Ираке и Сирии, который был выведен из системы обычного бюджетного контроля и надзора над выделяемыми средствами, было израсходовано примерно 2 трлн долл. [12]. В 2022 фин. г. за счёт слияния фонда расходов на глобальную войну с терроризмом с обычным бюджетом Министерства военного ведомство получило «дополнительно» 42,1 млрд долл. [13: 1-6]. Слияние фонда глобальной войны с терроризмом было воспринято американскими аналитиками, во-первых, как свидетельство приближающегося окончания глобальной войны с терроризмом, наиболее ярким проявлением чего явился вывод американских войск из Афганистана [14], и, во-вторых, как нарастание бюджетных трудностей в финансировании военной машины США.

Несмотря на то что важнейшим приоритетом в военном строительстве США объявлена модернизация вооружённых сил на основе новейших достижений науки и техники, параметры военного бюджета на 2022 фин. г. рисуют гораздо более сложную картину подхода Министерства обороны к ранжированию приоритетов своей деятельности. Во-первых, расходы на научные исследования и опытно-конструкторские работы (НИОКР) сокращаются по сравнению с 2021 фин. г. на 2,1 млрд долл. – с 16,8 млрд долл. до 14,7 млрд долл., в том числе на фундаментальные исследования на 0,3 млрд долл., на прикладные исследования на 0,9 млрд долл., на опытно-конструкторские разработки также на 0,9 млрд долл. [13: 3-2]. И хотя общие расходы на военные НИОКР (по показателю бюджетных полномочий) в 2022 фин. г. должны вырасти на 5,5 млрд долл. по сравнению с 2021 фин. г., то есть с 106,5 млрд до 112 млрд долл. [15: A-1], свыше 60% объёма этих средств будут приходиться на программы, призванные обеспечить операционную готовность уже имеющихся видов техники и созданных опытных образцов [18: 2]. Закупки новой техники сокращаются на 8 млрд долл., или почти на 6% — со 141,7 млрд до 133,7 млрд долл. [13: A-1], в условиях постоянно ведущихся дискуссий в военном сообществе США о стремительном устаревании американской военной техники практически всех видов вооружённых сил.

Растущая неопределённость в финансировании министерств и ведомств, отвечающих за обеспечение национальной безопасности в широком смысле этого слова, связана с одним принципиально важным фактором, а именно со всё более стирающимися различиями между внешней и внутренней политикой. Как подчеркивалось в докладе Атлантического совета, в США растёт убеждение, что американская внешняя политика становится «всё более оторванной от экономических реальностей, в которых живёт большая часть американцев и которая хотела бы, чтобы расходы на внутренние программы имели бы больший приоритет по отношению к военным расходам» [14].

Возможно, именно этим и объясняется фундаментальный сдвиг в приоритетах распределения дискреционных расходов между расходами военного и гражданского назначения: если в 2021 фин. г. их соотношение составляло 52,7 : 47,3 в пользу военных расходов, то с приходом администрации Дж. Байдена оно стало составлять 49,5 : 50,5 в пользу расходов на гражданские программы [17: 39]. Иными словами, расходы по многим видам социальных программ, особенно в сфере здравоохранения, обеспечивают не меньший вклад в обеспечение национальной безопасности американского общества, чем военные расходы.

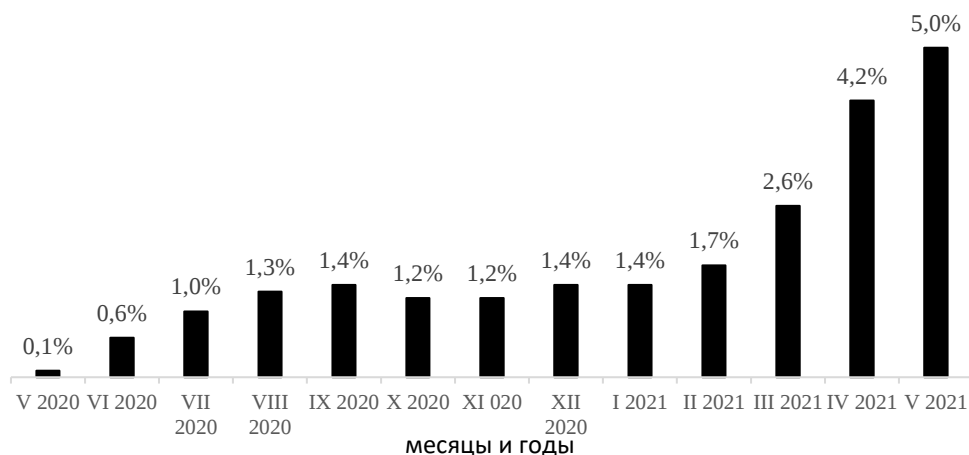
Весьма показательны также, что, следуя устоявшейся многолетней практике, БУК тем не менее с большим опозданием подготовило абсолютно формальный и аналитически малопонятный анализ некоторых положений проекта федерального бюджета на 2022 фин. г., разработанного администрацией Дж. Байдена, сведённый всего к пяти таблицам, именно по причине неопределённости и статистической ненадёжности большинства содержащихся в нём бюджетных параметров и показателей.

ИНФЛЯЦИОННЫЙ ИМПЕРАТИВ УМЕНЬШЕНИЯ ДОЛГОВОЙ НАГРУЗКИ НА ЭКОНОМИКУ

Стремительный рост валового долга федерального правительства на протяжении 2021 г. совпал с резким всплеском инфляции, измеряемой индексом потребительских цен (ИПЦ), рекордным после 2008 г. Динамика роста ИПЦ в 2020–2021 гг. приводится на графике 1.

График 1

Динамика инфляции в США в 2020–2021 гг.



Trading Economics. United States Inflation Rate. // <https://tradingeconomics.com/united-states/inflation-cpi>

Резкий всплеск инфляции в экономике США с весны 2021 г. следует оценивать на фоне стратегического решения Федеральной резервной системы (ФРС) США, принятого ещё в 2012 г., согласно которому среднемесячные темпы инфляционного повышения цен в долгосрочной перспективе не должны превышать 2% [18:20]. На протяжении 12 лет, начиная с 2009 г., ФРС в общем и целом удалось удерживать инфляцию в этих пределах.

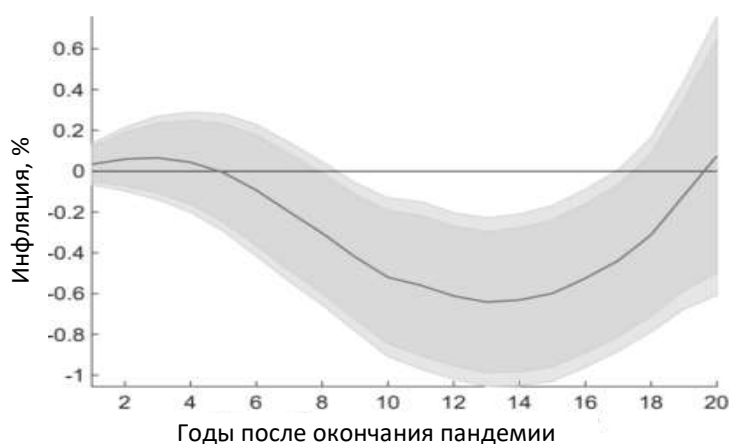
Резкое ухудшение экономической ситуации в США с весны 2020 г. под влиянием коронавирусной пандемии привело к тому, что ФРС, прибегнув к печатному станку, начала проводить политику скачкообразного увеличения объёмов денежной массы в экономике на фоне падающих темпов экономического роста, составившее в 2020 г. 3,4% в постоянных ценах 2012 г. [19: 8]. Так, если в январе 2020 г. объём денежного агрегата М1 (наличные денежные средства, чеки и банковские вклады до востребования), обращающегося в экономике США, составлял 4 трлн долл., то в мае 2020 г. ФРС увеличила его объём в 4 раза (! – *авт.*), который достиг 16,3 трлн долл., а к маю 2021 г. он увеличился до 19,2 трлн долл., то есть практически сравнялся с объёмом ВВП. За это время произошло также заметное

увеличение объёмов денежного агрегата M2 (M1 + срочные вклады), который увеличился почти на одну треть – с 15,4 трлн долл. до 20,4 трлн долл., то есть также сравнялся с объёмом ВВП [20, Table 1].

Помимо этого, уже по инициативе администрации Дж. Байдена, 11 марта 2021 г. в качестве меры фискального стимулирования экономики был принят План спасения американской экономики объёмом в 1,9 трлн долл. (P.L.117-2). Согласно расчётам БУК, 95% этой суммы, то есть 1,7 трлн долл., будет израсходовано в 2021–2023 фин. гг. [21: 1]. Видный американский экономист Л. Саммерс, главный разработчик Плана американского возрождения и реинвестиций в 2009 г., прямо охарактеризовал его как один из наиболее безответственных планов фискального стимулирования экономики, принятых в США за последние 40 лет, который вряд ли выведет экономику на траекторию устойчивого роста, но в колоссальной степени будет способствовать разгону инфляции и формированию ситуации экономической стагнации в США [22].

График 2

Общетеоретическая модель взаимосвязи пандемий и инфляции



— продолжительность пандемии

Bonam D., Smādu A. The long-run effects of pandemics on inflation: Why this time may be different. — "VOXEU / CEPR", 18 July 2021. // <https://voxeu.org/article/long-run-effects-pandemics-inflation>

В связи с этим зарубежные экономисты указывают, что глобальная пандемия может в принципе способствовать усилению инфляции в долгосрочном плане. Рост инфляционных ожиданий связан с падением инвестиционной активности в период пандемии и повышением нормы личных сбережений домовладельцев в ожидании очередных волн пандемии. В частности, согласно теоретическим расчётам нидерландских экономистов Д. Бонама и А. Смаду, первые месяцы после окончания пандемии ведут к увеличению темпов роста инфляции, которая затем может пойти на спад, однако впоследствии через год-полтора инфляция может вновь заявить о себе. Их теоретическая модель в самом общем виде воспроизведена на графике 2.

По мере нарастания пирамиды долга федерального правительства и ускорения темпов инфляции представители банковского сообщества заговорили об отрывающемся «окне возможностей» для монетизации задолженности федерального правительств. Общий смысл политики «монетизации федерального долга» сводится к тому, что в структуре ценных бумаг Министерство финансов значительно увеличивает долю краткосрочных векселей с высокой степенью доходности, которые выступают фактически в роли наличных денег, находящихся в обращении. Инфляционная среда, господствующая в экономике, активно способствует «монетизации федерального долга», и таким образом его нагрузка в среднесрочной и долгосрочной перспективе заметно уменьшается [23].

После Второй мировой войны федеральные власти активно прибегли к политике «монетизации» долговой задолженности федерального правительства, в известной степени искусственно породив инфляционную среду в американской экономике. Сразу же после окончания Второй мировой войны система государственного контроля над ценами, в том числе розничными, была отменена, и инфляция, измеряемая ИПЦ, в 1947 г. взлетала с 2% до 20%. В результате имела место дефляция пирамиды накопленных к концу войны долговых обязательств федерального правительства общим объёмом 271 млрд долл., реальная стоимость которых к концу 1948 г. уменьшилась на 40% [24: 11]. Столь резкий скачок в ценах привёл к тому, что в 1947 г. американская экономика «повалилась» в рецессию, которая, правда, оказалась непродолжительной. Но тем не менее, американские экономисты приходят к выводу, что в настоящее время «экономическая ситуация в США напоминает ситуацию, сложившуюся в американской экономике после Второй мировой войны. Сейчас, как и 75 лет назад, три фактора определяют динамику инфляционного роста цен: замедленная скорость обращения денег, бюджетный дефицит и ограничения на частное потребление. Падение скорости обращения денег во время войны привело к сдерживаемой инфляции, а последовавший затем переход к мирному времени обернулся всплеском инфляции» [24: 17]. Более высокие относительные уровни задолженности (соотношение валового долга и ВВП) выступают важным косвенным фактором того, что инфляционное давление на экономику США будет ощущаться ещё сравнительно долго.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. КАЗНАЧЕЙСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В условиях хронических дефицитов федерального бюджета монотонное возрастание долга федерального правительства следует считать фундаментальной структурной особенностью состояния всей системы федеральных финансов в долгосрочной перспективе. Согласно прогнозу БУК, опубликованному в июле 2021 г., к началу следующего десятилетия следует ожидать увеличения валового долга федерального правительства примерно в 1,7 раза; иными словами, он может возрасти с нынешнего уровня в 28,5 трлн долл. (по состоянию на июль 2021 г.) до 47,6 трлн долл. [25: 2]

Фискальная политика традиционно выполняла две основные функции: во-первых, была инструментом мобилизации финансовых средств в казну федерального правительства и, во-вторых, выступала инструментом стимулирования развития американской экономики и ускорения темпов экономического роста за счёт снижения налоговой нагрузки на экономику и расширения финансирования государственных экономических программ для увеличения совокупного спроса. Сформировавшаяся к началу третьего десятилетия «заоблачная» пирамида валового долга федерального правительства практически исключает второе направление в качестве её эффективного инструмента. Главным приоритетом становится стабилизация соотношения валового долга и ВВП, которое в свою очередь предполагает проведение политики повышения налогов и снижения расходов как основной формы поддержания в более или менее удовлетворительном состоянии казны федерального правительства. Американские оценки показывают, что гипотетическая стабилизация соотношения валового долга и ВВП на уровне 100% требует в большей степени использования механизма роста налоговой нагрузки на экономику, нежели сокращения расходной части федерального бюджета [26]. А это означает, что стимулирующая роль фискальной политики будет иметь устойчивую тенденцию к падению, что в итоге будет означать как рост её неэффективности в качестве одного из основных регуляторов экономической активности, так и общее замедление темпов экономического развития США в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

В связи с этим необходимо также указать на одно немаловажное обстоятельство в реализации фискальной политики при администрации Дж. Байдена. Традиционно в новое и новейшее время одним из первых шагов вновь избранного главы исполнительной власти было назначение директора Административно-бюджетного управления в составе Исполнительного управления Белого дома. Директор АБУ всегда считался ключевой фигурой администрации, её главным финансовым руководителем. На эту должность ещё в конце 2020 г. Дж. Байден выдвинул видного деятеля Демократической партии Н. Танден. Однако оказавшись в Сенате перед лицом мощной оппозиции со стороны как республиканцев, так и демократов, в конце марта 2021 г. её кандидатура была снята с рассмотрения. 24 марта Сенат утвердил в должности заместителя директора АБУ Ш. Янг, которая до этого на протяжении 14 лет работала в аппарате сенатского Комитета по ассигнованиям. Она также стала временно исполнять обязанности директора АБУ. 17 мая Дж. Байден назначил Н. Танден своим старшим советником; это назначение можно истолковать таким образом, что она стала неофициальным директором управления. Вместе с тем проволочка с поиском новой кандидатуры в Белом доме объяснили тем, что в руководстве Демократической партии считают, что новый претендент должен прежде всего иметь индоамериканские корни, как они есть у Н. Танден. Такой подход к выбору ключевой фигуры финансово-экономического блока администрации Дж. Байдена, возможно, будет определять её кадровую политику и в дальнейшем со всеми вытекающими отсюда непредсказуемыми последствиями.

Беспрецедентная по американским стандартам ситуация с руководством одного из наиболее важных ведомств в системе вашингтонской бюрократии также является ещё одним важнейшим признаком не только функционального расстройств всей системы федеральных финансов, но и её растущей управленческой неэффективности.

ИСТОЧНИКИ

1. Составлено и рассчитано по: Budget of the U. S. Government. Fiscal Year 2022. Historical Tables. A) Table 1.3—Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses or Deficits (-) in Current Dollars, Constant (FY 2012) Dollars, and as Percentages of GDP: 1940–2026; B) Table 7.1—Federal Debt at the End of Year: 1940–2026; C) Table 8.3—Percentage Distribution of Outlays by Budget Enforcement Act Category: 1962–2026. Available at: <https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables> (accessed 20.07.2021)
2. Budget of the U. S. Government. Fiscal Year 2022. Analytical Perspectives. Washington, USGPO, 2021, ix + 233 pp.
3. Рассчитано по: U.S. Treasury. Major Foreign Holders of Treasury Securities (in billions of dollars). Holdings at End of Period. June 15, 2021. Available at: <https://ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt> (accessed 20.07.2021)
4. Президент России. Сессия онлайн-форума «Давосская повестка дня 2021». Владимир Путин выступил на сессии онлайн-форума «Давосская повестка дня 2021», организованного Всемирным экономическим форумом. 27 января 2021 года. Москва, Кремль. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/64938> (accessed 20.07.2021)
5. CRS Report. Introduction to the Federal Budget Process. February 26, 2020. R46240.
6. Committee for a Responsible Federal Budget. Eight Gimmicks to Look Out For This iii + 38 pp. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf> (accessed 20.07.2021)
7. CBO. What is the difference between mandatory and discretionary spending? Available at: <https://www.cbo.gov/content/what-difference-between-mandatory-and-discretionary-spending> (accessed 20.07.2021)
8. The White House. OMB. The President's FY 2022 Discretionary Request. April 9, 2021. P. 39. Available at: <https://www.whitehouse.gov/omb/fy-2022-discretionary-request> (accessed 20.07.2021)
9. Рассчитано по: Budget of the U. S. Government. Fiscal Year 2022. Wash: U.S.GPO, 2021, ii + 66 pp.
10. United States Senate Committee on Armed Services. OPEN/CLOSED: Department of Defense Budget Posture in review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2022. Secretary of Defense lloyd J.Austin III. Prepared Remarks Before the Senate Armed Services Committee. June 10, 2021. 13 pp. Available at: <https://www.armed-services.senate.gov/hearings/department-of-defense-budget-posture-in-review-of-the-defense-authorization-request-for-fiscal-year-2022> (accessed 20.07.2021)
11. Stenographic Transcript Before the Committee on Armed Services, United States Senate. Hearings to Receive Testimony on the Department of Defense Budget Posture in Review of the Defense Authorization request for Fiscal Year 2022. June 10, 2021. 131 pp.

Available at: <https://www.armed-services.senate.gov/hearings/departments-of-defense-budget-posture-in-review-of-the-defense-authorization-request-for-fiscal-year-2022> (accessed 20.07.2021)

12. Kennedy S. End the Pentagon's OCO slush fund. *Defense News*, October 14, 2020. Available at: <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/10/14/end-the-pentagons-oco-slush-fund> (accessed 20.07.2021).

13. United States Department of Defense. Defense Budget Overview. Fiscal Year 2022 Budget Request. Wash.: U.S.GPO, 2021, IV + 144 pp. Как отмечалось в июньском докладе Атлантического совета, спустя 20 лет американского военного присутствия в странах Ближнего и Среднего Востока администрация Дж. Байдена наконец-то признала, что «ближневосточная политика США делала слишком большой упор на военное присутствие и зачастую являлась контрпродуктивной» (Ashford E. Reality Check #7: Red-teaming the Interim National Security Strategic Guidance. Jun 14, 2021. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/reality-check/reality-check-7-red-teaming-the-interim-national-security-strategic-guidance> (accessed 20.07.2021).

15. CRS.Defense Primer: In Focus. RDT&E. June 14, 2021, 3 pp. Available at: <https://fas.org/s/gp/crs/natsec.pdf> (accessed 20.07.2021).

16. Ashford E. Reality Check #7: Red-teaming the Interim National Security Strategic Guidance. Jun 14, 2021. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/reality-check/reality-check-7-red-teaming-the-interim-national-security-strategic-guidance> (accessed 20.07.2021).

17. Рассчитано по: The White House. OMB. The President's FY 2022 Discretionary Request. April 9, 2021. 58 pp. Available at: <https://www.whitehouse.gov/omb/fy-2022-discretionary-request> (accessed 20.07.2021).

18. Board of Governors of the Federal Reserve System. Monetary Policy Report. July 9, 2021. iii + 67 pp. Available at: <https://www.federalreserve.gov/files/2021070> (accessed 20.07.2021).

19. BEA. Gross Domestic Product (Third Estimate), Corporate Profits (Revised Estimate), and GDP by Industry, First Quarter 2021. June 24, 2021. BEA 21-29. 28 pp. Available at: <https://www.bea.gov/data/gdp/gross-domestic-product> (accessed 20.07.2021)

20. Board of Governors of the Federal Reserve System. Money Stock Measures - H.6 Release. June 22, 2021. Tables 1-3. Available at: <https://www.federalreserve.gov/releases/h6/current/default.htm> (accessed 20.07.2021)

21. Рассчитано по: CBO. Estimated Budgetary Effects of H.R. 1319, American Rescue Plan Act of 2021. March 10, 2021. Cost Estimate. As Passed by the Senate on March 6, 2021. 2 pp. Available at: <https://www.cbo.gov/publication/57056> (accessed 20.07.2021)

22. Williams J. Larry Summers blasts \$1.9 T stimulus as 'least responsible economic policy in 40 years. *The Hill*, 03/20/21. Available at: <https://thehill.com/policy/finance/544188-larry-summers-blasts-least-responsible-economic-policy-in-40-years> (accessed 20.07.2021).

23. Does Rising National Debt Portend Rising Inflation? — "St. Louis Fed On The Economy Blog". March 2, 2021. Available at: <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2021/march/does-rising-national-debt-portend-rising-inflation> (accessed 20.07.2021).

24. Mandelman F. Money Aggregates, Debt, Pent-Up Demand, and Inflation: Evidence from WWII. — “Federal Reserve Bank of Atlanta’s Policy Hub”, No. 2021-4, 19 pp.

25. Рассчитано по: CBO. An Update to the Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031. July 1, 2021. 5 pp.; U.S. Department of Treasury. FiscalData. Debt to the Penny. Available at: <https://fiscaldata.treasury.gov/datasets/debt-to-the-penny/debt-to-the-penny> (accessed 20.07.2021).

26. Committee for a Responsible Federal Budget, What Would it Take to Stabilize the Debt? May 21, 2021. Available at: <https://www.crfb.org/blogs/what-would-it-take-stabilize-debt> (accessed 20.07.2021).

27. Samuels B. and Lane S. Biden's budget vacancy raises eyebrows. *The Hill*, 07/20/21. Available at: <https://thehill.com/policy/finance/563779-bidens-budget-vacancy-raises-eyebrows> (accessed 20.07.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ВАСИЛЬЕВ Владимир Сергеевич, Vladimir S. VASILIEV, Doc. Sci. доктор экономических наук, главный (Economics), Chief Researcher, Institute научный сотрудник Института США и for the U.S. and Canadian Studies, Russian Канады Российской академии наук Academy of Sciences (ISKRAN). 2/3, (ИСКРАН). Российская Федерация, Khlebny per., Moscow, 121069, Russian 121069 Москва, Хлебный пер., д. 2/3. Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 21.07.2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 4.08.2021.

Статья принята к публикации / Accepted 12.08.2021.