

## **ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ США: ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ**

© 2019 г. **Э.В. Кириченко\***

*Статья поступила в редакцию 28.12.2018.*

*В статье анализируются институты, механизмы и ограничители формирования экономической политики в США. Особое внимание уделено процессу ежегодного утверждения федерального бюджета. Здесь сталкиваются интересы партий, администрации и Конгресса, федерального центра и штатов, лоббистов разных уровней. Приход в Белый дом «несистемного» президента Д. Трампа, его резкие повороты во внутренней и внешней экономической политике ставят вопрос об устойчивости системы принятия решений и её эффективности при взаимодействии законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти в США.*

**Ключевые слова:** *процесс принятия решений, законодательная ветвь власти, администрация, ФРС, судебная система, лоббизм, бюджетный процесс, долговой потолок.*

Американская система принятия решений основывается на механизме приведения к общему знаменателю национальных и разнонаправленных интересов различных корпораций, малого бизнеса, некоммерческих организаций и общественных групп, которые имеют легальные каналы давления и на законодательную, и на исполнительную ветвь власти. В идеале этот процесс должен улавливать смену общественных потребностей, ожиданий и требований.

### **Институты, механизмы, ограничители**

Ведущими институтами, формирующими экономическую политику, являются исполнительная и законодательная ветви власти. Разделение полномочий между ними – основной механизм так называемых сдержек и противовесов, заложенный в Конституции.

Конгресс участвует в формировании экономической политики прежде всего через (а) законотворчество, (б) утверждение бюджета, (в) выработку рекоменда-

---

\* **КИРИЧЕНКО Элина Всеволодовна** – ведущий научный сотрудник, руководитель Группы экономических исследований США ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН. Российская Федерация, 117997, Москва, ул. Профсоюзная, 23 (elinakir@imemo.ru).

тельных резолюций, (г) утверждение договоров, (д) отчёты исполнительной власти, (е) слушания, расследования. Основное столкновение интересов и их балансировка происходит в ходе обсуждения законопроектов. Сам Конгресс имеет отработанный механизм принятия решений. Законопроекты проходят обкатку в соответствующих комитетах и подкомитетах. А различные слушания и принятие резолюций используются как инструмент давления на американскую администрацию и на правительства других стран [Журавлёва В.Ю., 2011].

Одной из основ взаимоотношения властей является право президентского вето на принятые Конгрессом законодательные акты. Он может преодолеть вето двумя третями голосов. Лидером в этой области был Ф. Рузвельт: он прибегал к вето 635 раз; Конгресс смог приостановить его решения только девять раз. Дж. Буш-младший и Б. Обама воспользовались своим правом вето по 12 раз (при этом Конгресс преодолел вето при администрации Буша четыре раза, а Обама – один раз)<sup>1</sup>.

Естественно, личность и мировоззрение президента оказывают существенное воздействие на формирование экономической политики. Это ярко проявилось с приходом в Белый дом Д. Трампа. Ведущие ведомства, поддерживаемые отдельными группами политической элиты, нередко навязывают свои стратегические приоритеты. Особую активность проявляет Министерство обороны.

Многое зависит от подбора команды<sup>2</sup>. Право президента назначать глав государственных агентств – удобный инструмент влиять на вектор экономической политики. Так, Д. Трамп, прилагая усилия, чтобы устранить ограничения для промышленности, связанные с защитой окружающей среды, во главе Агентства по защите окружающей среды рекомендовал (а республиканский сенат утвердил) С. Прюитта, который, будучи прокурором Оклахомы, неоднократно подавал в суд на эту организацию. Когда С. Прюитта сняли за неэтичное поведение, на это место был назначен его заместитель А. Виллер – бывший лоббист компаний угольной промышленности. Анализ данных на сайте Агентства показал, что оно резко снизило свою активность по сравнению с годами президентства Б. Обамы и Дж. Буша-младшего.

Одним из механизмов балансировки разных групп интересов является система специальных консультативных комитетов (советов и т.п.), куда входят представители делового сообщества и государственных агентств (основывается на законе «О консультативных комитетах» – *Federal Advisory Committee Act of 1972*). Пришедшие в Белый дом президенты обычно создают или акцентируют внима-

---

<sup>1</sup> Presidential-Vetoes. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/presidential-vetoes> (accessed 10.10.2018).

<sup>2</sup> Президент подбирает в свой Кабинет министров основных должностных лиц, однако их кандидатуры утверждаются Сенатом. В Кабинет входят 15 министров, которые возглавляют министерства сельского хозяйства, торговли, обороны, образования, энергетики, здравоохранения и социальных служб, внутренней безопасности, жилищного и городского развития, юстиции, труда, внутренних дел, транспорта, по делам ветеранов, Федеральное казначейство и Государственный департамент. Руководители ЦРУ и Национальной разведки не входят в Кабинет министров, но утверждаются Сенатом.

ние на консультационных органах по тем направлениям, которые они считают стратегическими. Б. Обама рассматривал инновации и науку как приоритеты социально-экономического развития. Был дан новый импульс деятельности президентского Совета консультантов по науке и технологиям (*President's Council of Advisors on Science and Technology*), в котором участвуют ведущие специалисты в области различных научных дисциплин. Задача Совета – предоставлять президенту консультации и рекомендации по национальной стратегии поддержки инновационного развития. Для Д. Трампа инновации не находятся в центре внимания. Зато он создал (несмотря на то что в США функционируют сходные по функциям советы) Национальный совет по торговле (*National Council for Trade*), задачи которого давать рекомендации по стратегии торговых переговоров, оценивать промышленную (включая военную) базу США. Руководителем был назначен П. Наварро, известный своими протекционистскими взглядами. При Трампе вообще резко снизилась роль научных подразделений. Согласно отчёту Союза обеспокоенных учёных (*the Union of Concerned Scientists*), число таких комитетов сократилось на 20% в 2017 г.<sup>3</sup> Количество участников Совета консультантов упало со 130 в 2016 г. до 38 в 2017 г. Трампу понадобилось 560 дней, чтобы назначить главу этого Совета<sup>4</sup>.

В руках ПРЕЗИДЕНТА есть такой мощный инструмент как исполнительные распоряжения (*executive orders*). Именно на их основе Д. Трампу удалось повернуть внешнеэкономическую политику страны на 180°: вывести США из Транстихоокеанского партнёрства, Парижского соглашения по климату, повысить тарифы на импорт стали и других товаров.

У администрации и президента больше свободы действий при «неразделённом правлении». Б. Обаме удалось в первые два года провести через Конгресс, в котором в то время было демократическое большинство, два достаточно противоречивых закона – «Обамакэр» и закон «Додда – Фрэнка», реформирующих систему здравоохранения и финансового регулирования. Получив большинство в Палате представителей (2010 г.), а затем и в Сенате (2014 г.), республиканцы в дальнейшем блокировали инициативы Б. Обамы. Приоритеты Д. Трампа и республиканского Конгресса, связанные с всеобъемлющей реформой налогообложения, совпали, и она успешно была одобрена в конце 2017 г. Теперь, когда в ходе промежуточных выборов 2018 г. демократы вернули себе большинство в Палате представителей, Д. Трампу предстоят тяжёлые бои, чтобы пробить обещанные в ходе избирательной кампании программы (в особенности реформу иммиграционного законодательства).

Партийные амбиции, борьба двух партий за власть играют важнейшую роль в формировании экономической политики. Вместе с тем, администрация, также как и законодатели, становятся заложниками предвыборных обещаний и своих

---

<sup>3</sup> Trump Administration Is 'Abandoning Science,' Scientists Claim // Newsweek 1/18/18 Available at: <https://www.newsweek.com/trump-administration-science-advice-report-784795> (accessed 10.11.2018).

<sup>4</sup> Science Journal Available at: <https://www.sciencemag.org/news/2018/07/trump-s-pick-head-white-house-science-office-gets-good-reviews> (accessed 10.11.2018).

обязательств перед определёнными группами избирателей. Голосуя за законопроект, они вынуждены не только считаться с платформой своей партии, но и постоянно учитывать то, как это воспримут их избиратели. А так как вся Палата представителей и одна треть Сената обновляются каждые два года, то выборные кампании в США, фактически, висят над ними как дамоклов меч.

Разделение прав и обязанностей между различными уровнями управления – федеральным центром, штатами, местными органами – также накладывает ограничения на действия администрации и Конгресса. Сформированы механизмы реализации социальных программ (прямые выплаты и межбюджетные трансферты, так называемые категориальные гранты и гранты блокового типа) в системе федерация – штаты – муниципальные образования, вокруг которых идёт сложная борьба, особенно в ходе утверждения федерального бюджета [Шлихтер А.А., 2015]. Попытка в июне 2017 г. провести новый законопроект, демонтирующий «Обамакэр» (приоритетная задача республиканцев и Д. Трампа), провалилась в Сенате. Ряд сенаторов-республиканцев вынуждены были проголосовать против законопроекта, так как губернаторы их штатов, обеспокоенные возможностью потери субсидий на медицинские страховки и сокращением финансирования программы для лиц с низкими доходами – «Медикаейд», настояли на этом. Неоднозначна реакция губернаторов разных штатов на иммиграционные инициативы федеральных властей [Никольская Г.Н., 2018, с. 51–55]. Вследствие явной тенденции в политике администрации Д. Трампа передать больше функций на уровень штатов и местных органов власти и сократить за этот счёт федеральные расходы можно ожидать серьёзных столкновений интересов в этой властной цепочке.

Широко используемым инструментом процесса принятия решений является узаконенный институт лоббизма<sup>5</sup>. Ведущие экономические ассоциации, обладая большими финансовыми ресурсами, имеют возможность оплачивать высокопрофессиональных лоббистов, проталкивать или блокировать важные для себя решения в Конгрессе, в исполнительных ведомствах, в легислатурах штатов, влиять на общественное мнение, широко используя прессу и телевидение. Особую роль играют представители ведущих диаспор. Иностранные деловые круги также содержат своих официальных лоббистов в коридорах власти в США.

Традиционно в ходе президентских кампаний кандидаты обещают усовершенствовать институт лоббизма. Так, в свой первый рабочий день в Белом доме Б. Обама подписал распоряжение, запрещающее тем, кто был зарегистрированным лоббистом в последние два года, работать в исполнительных органах «по своей сфере интересов». При этом Белому дому пришлось сделать ряд исключений при номинации высокопоставленных чиновников. Трамп ввёл пятилетний запрет на лоббистскую деятельность для ушедших в отставку сотрудников аппарата Белого дома и Конгресса, а также пожизненный запрет для сотрудников Бе-

---

<sup>5</sup> Закон 1946 г. «О федеральном регулировании лоббизма» (*Federal Regulation of Lobbying Act*) с изменениями и дополнениями, закон 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности» (*Lobbying Disclosure Act*), закон 2007 г. «О честном лидерстве и открытом правительстве» (*Honest Leadership and Open Government Act*).

лого дома на осуществление лоббистской деятельности в интересах иностранных государств. Однако такие указы не затрагивают основ института лоббизма.

Механизм баланса интересов не может быть совершенным. Те или иные группы на какое-то время могут перетянуть «канат» на свою сторону. Администрации и конгрессменам необходимо учитывать интересы разных групп общества. Крупные диверсифицированные корпорации отстаивают иногда противоположные цели на разных сегментах мирового рынка. Отсюда вытекают нередко непоследовательные шаги правительства и Конгресса.

Важнейшим столпом, поддерживающим эффективность системы принятия решений, является *независимая судебная ветвь власти*. Д. Трамп столкнулся с тем, что федеральные суды стали приостанавливать его распоряжения, касающиеся иммиграционной политики.

Верховный суд (состоит из девяти назначаемых пожизненно судей) имеет право приостанавливать действие закона после того, как он принят, в случае если судьи большинством голосов примут решение о его «неконституционности». Противники закона о реформе здравоохранения, чтобы отменить его, дошли в своё время до Верховного суда, однако последний принял решение о конституционности «Обамакэр», что позволило администрации Обамы продолжить реформу. Несмотря на независимость третьей ветви власти, мировоззрение судей играет значительную роль при принятии решений. Республиканцам и Д. Трампу повезло, что они смогли назначить подходящие им кандидатуры на три освободившиеся должности в Верховном суде, это сделало состав суда более консервативным.

## **Федеральная резервная система**

Особое место в системе формирования экономической политики США занимает Федеральная резервная система (ФРС). Она была создана в 1913 г. для выполнения функций Центрального банка. В структуру входят Совет управляющих (*the Board of Governors*), Комитет по операциям на открытом рынке (*Federal Open Market Committee*), 12 региональных федеральных резервных банков, а также банки – члены Федеральной резервной системы. Совет управляющих ФРС определяет основные направления денежно-кредитной политики, политики в области финансового регулирования, устанавливает нормы обязательного резервирования. Его члены назначаются президентом, а затем утверждаются Сенатом. Комитет по операциям на открытом рынке принимает решения о величине процентной ставки по федеральным фондам.

Главная задача в настоящее время (в соответствии с законом о ФРС) – «достижение максимального уровня занятости, стабильных цен и умеренных долгосрочных процентных ставок».

Законодательство гарантирует автономность и независимость функционирования ведомства. Во-первых, Центробанк независим от решений администрации и законодателей по выделению ежегодных бюджетных ассигнований, так как его деятельность полностью финансируется за счёт собственных средств. Неистраченные средства перечисляются в Казначейство. Во-вторых, хотя семь управляющих ФРС назначаются президентом США, но

утверждаются Сенатом, а это снижает вероятность того, что в Совете управляющих будут работать сторонники одного президента. В-третьих, президенты 12 региональных резервных банков, входящих в систему Федрезерва, не назначаются политиками. Они избираются, исходя из их профессиональных способностей, банками – членами ФРС в данном регионе на пятилетний срок и утверждаются Советом управляющих ФРС. В-четвёртых, в Федеральный комитет по операциям на открытом рынке входят с правом голоса, кроме семи членов Совета управляющих, пять из двенадцати президентов региональных резервных банков, при этом четыре позиции ежегодно подлежат ротации (только президент резервного федерального банка Нью-Йорка является постоянным членом). Вместе с тем, как предписано законом 1978 г. «О полной занятости и сбалансированном росте» (*Full Employment and Balanced Growth Act*), Совет управляющих ФРС два раза в год отчитывается перед Конгрессом США о денежно-кредитной политике и состоянии американской экономики. Заседания Комитета по операциям проходят восемь раз в году. После каждого из них на сайте публикуются заявления о позиции комитета относительно экономической ситуации в стране и обосновывается решение о дальнейшей политике. ФРС выпускает также пресс-релизы о своих доходах, расходах и трансферах. Таким образом, автономность деятельности ФРС сочетается с подотчётностью Конгрессу и общественности [Кириченко Э.В. 2018: с. 66–71].

Алан Гринспен, глава ФРС с августа 1987 г. по январь 2006 г., в своей книге «Эпоха потрясений» особое внимание уделил сложным отношениям ФРС с Конгрессом и администрацией. По его мнению, «причина в имманентном конфликте между закреплёнными в законодательстве долгосрочными целями ФРС и сиюминутными потребностями большинства политиков, стремящихся убажить своих избирателей» [Гринспен А. 2008: 155, 200–201]. Поиск консенсуса между позициями ФРС и администрацией является невидимой, но очень важной стороной процесса принятия решений. В условиях глобального финансово-экономического кризиса 2007–2009 г. взаимодействие и взаимопонимание между руководителями ФРС и Министерства финансов стало основой для выработки политики восстановления стабильности в стране.

В настоящее время перед ФРС стоит неординарная проблема переосмыслить опыт антикризисной и стимулирующей денежно-кредитной политики, которую ведомство проводило со времен кризиса 2007–2009 г. Важным инструментом проведения монетарной политики остаётся изменение ставки по федеральным фондам. Федрезерв оценил тенденции на финансовых рынках и в американской экономике в последние годы как благоприятные, что позволило впервые с июня 2006 г. начать политику постепенного повышения ставки по федеральным фондам. Эксперты ФРС внимательно отслеживают влияние налоговой реформы 2017 г. на экономическую конъюнктуру, чтобы понять необходимую степень ужесточения монетарной политики. Просчёты ФРС дорого обходятся американской экономике.

Д. Трамп пытается открыто оказывать давление на ФРС. Ещё в ходе своей избирательной кампании он заявил, что ФРС во главе с Дж. Йеллен слишком медленно повышает базовую процентную ставку, действуя в интересах демократов. Став президентом, он, нарушая традиции не менять руководителя ФРС, как

только у Дж. Йеллен закончился четырёхлетний срок, назначил нового главу – Дж. Пауэлла. Однако Д. Трамп остался недоволен независимой политикой ФРС. Он неоднократно агрессивно комментировал ужесточение монетарной политики<sup>6</sup>. После решения ФРС от 21 декабря 2018 г. четвёртый раз в текущем году поднять ставку и сохранить темпы сокращения вложений в облигации и другие ценные бумаги Д. Трамп заявил, что рассматривает возможность отставки Дж. Пауэлла. Алан Гринспен, бывший руководителем Совета управляющих при четырёх президентах, в своих комментариях заявил, что главы государств постоянно пытались оказывать давление на ФРС, но никогда это не делалось столь публично<sup>7</sup>. Отставка Дж. Пауэлла до окончания срока полномочий стала бы беспрецедентным явлением и, возможно, с тяжелейшими последствиями.

## **Формирование бюджетной политики на федеральном уровне**

Особенности формирования экономической политики наиболее ярко проявляются в ходе ежегодного утверждения федерального бюджета. Здесь сталкиваются интересы партий, администрации и Конгресса, федерального центра и штатов, лоббистов разных уровней, велико давление электорального цикла.

Административно-бюджетное управление (*Office of Management and Budget*) правительства США собирает бюджетные предложения министерств и ведомств, готовит бюджетное послание и проект федерального бюджета. В послании содержатся рекомендации по структуре расходов администрации на следующий финансовый год, начинающийся 1 октября. Администрация отсылает проект бюджета (с прогнозом доходов и расходов на ближайшее десятилетие) в Конгресс. Соответствующие комитеты обеих палат подготавливают резолюции по бюджету, в которых фиксируются основные параметры будущих расходов, а затем сводят их воедино. На основании общей резолюции комитеты по ассигнованиям Палаты представителей и Сената представляют 12 законопроектов об ассигнованиях (*appropriation bills*). В случае разногласий между двумя палатами Конгресса расхождение должен разрешать совещательный комитет. Законопроекты вступают в силу после подписания президентом. Нередко, чтобы облегчить процесс принятия решений, Конгресс разрабатывает всеобъемлющий закон, предусматривающий финансирование всех необходимых областей. Бюджетное управление Конгресса США предоставляет Конгрессу сведения по бюджетно-экономическим вопросам.

Помимо утверждения ежегодных расходов (*discretionary spending*) существует обязательное финансирование (*mandatory spending*) основных социальных и ряда критически необходимых направлений деятельности правительства. Оно осу-

---

<sup>6</sup> Трамп ужесточает критику ФРС из-за повышения процентных ставок. Available at: <https://www.vestifinance.ru/articles/110919> (accessed 29.11.2018).

<sup>7</sup> Greenspan to the Fed: 'Put earmuffs on,' Trump's Criticism is Nothing New for US Presidents. Available at: <https://www.cnbc.com/2018/10/18/greenspan-says-that-before-trump-other-presidents-criticized-fed-policy-all-the-time.html> (accessed 29.11.2018).

ществляется из специальных внебюджетных фондов и не зависит от ежегодного одобрения Конгрессом, что в определённой степени страхует общество от последствий политической борьбы. Крупнейшими программами являются программы социального обеспечения и здравоохранения «Сошиел секьюрити», «Медикэр», «Медикейд» а также ряд более мелких программ (пенсионная программа для федеральных служащих, студенческий заём, страхование по депозитам и др.). Крупные программы не имеют ограничений во времени, более мелкие обычно принимаются на ограниченный срок. На обязательные приходится более 60% всех федеральных расходов.

Перед США стоит проблема резко возросшего государственного долга на фоне увеличивающегося бюджетного дефицита. Основной камень преткновения в том, как решать эту проблему. Принятие бюджета увязывается с идеологическими вопросами, касающимися реформы здравоохранения, иммиграционного законодательства, налогообложения. В бюджетные законопроекты администрация и партии стараются протолкнуть приоритетные на данный момент статьи [Васильев В.С. 2017].

До начала текущего десятилетия члены Конгресса широко пользовались таким инструментом бюджетного процесса, как целевые ассигнования на специальные программы в отдельных округах (*earmarks*). Борьба вокруг финансирования больших статей в попытке добиться сокращения бюджетного дефицита стимулировала рост числа таких ассигнований. Б. Обама резко критиковал игры вокруг названных программ как символа «Вашингтонского болота». В 2011 г они были приостановлены при поддержке республиканцев. Однако Д. Трамп заявил, что он хотел бы вернуть эту удобную систему торга в Конгрессе.

За последнее десятилетие федеральный бюджет ни разу не был принят вовремя. В спорах о бюджетной политике разменной монетой стали угрозы технического дефолта и приостановки деятельности государственных учреждений (*shutdown*)<sup>8</sup>. Конгресс широко прибегает к такому инструменту как резолюции о временном финансировании (*continuing resolution*) в объёме, который был заложен в предыдущем бюджете. При этом нередко принимаются резолюции о дополнительном финансировании программ (*Supplemental appropriations bills*). После подписания президентом они становятся законами. Усиливается значение партийного фактора в традиционной конкуренции двух ветвей власти.

Работа федерального правительства приостанавливалась 21 раз с появлением этого понятия в 1976 году. Долгий «шатдаун» был зафиксирован в 1995–1996 г. при администрации У. Клинтона, которая не смогла договориться с республиканским Конгрессом по вопросам медицинского и социального обеспече-

---

<sup>8</sup> Последний означает, что около 800 тыс. государственных служащих отправляются в вынужденный отпуск без содержания. Продолжают работу только критически важные для национальной безопасности учреждения, а также ведомства, имеющие специальные фонды самофинансирования (например, почта, таможня). Так, в Министерстве энергетики остаются на работе те, кто отвечает за безопасность ядерных арсеналов страны, мониторинг гидроэлектростанций и энергетических линий. Активно действующие военнослужащие остаются на своём посту.

ния. Тогда частичное прекращение работы продолжалось 21 день. Однако рекордом стал 35-дневный "шатдаун" в декабре 2018 – январе 2019 г. при Д Трампе.

Правоконсервативное крыло, укрепившее свои позиции в Палате представителей в результате промежуточных выборов 2010 г., поставило цель добиться снижения бюджетного дефицита путём сокращения бюджетных расходов. В 2011 г. был принят новый закон «О контроле над бюджетом», кодифицирующий ограничение государственных затрат, что потребовало секвестра бюджетных расходов к началу 2013 г. К этому же времени истек срок действия налоговых льгот, введённых Дж. Бушем-младшим в 2001 и 2003 гг. и временно продленных законом «О налоговых льготах» 2010 г. Таким образом, к началу 2013 г. затянувшиеся дебаты привели государство к краю так называемого «фискального обрыва»: ситуации, при которой одновременно вступали в силу автоматический секвестр бюджетных расходов и отмена налоговых льгот. В результате сложных переговоров (их сроки были продлены до марта) администрация, республиканцы и демократы пошли на временный компромисс. Были сохранены налоговые льготы на образование в колледже, выплаты пособий по безработице до года и другие льготы. Были повышены ставки подоходного налога для лиц с доходами свыше 400 тыс. долл. в год (для супружеских пар – 450 тыс.) с 35% до 39,6% и налога на недвижимость; также увеличен налог на высокие доходы от ценных бумаг (более 400 тыс. долл. или 450 тыс. долл. для супругов) с 15% до 20%. Б. Обама вынужден был согласиться с секвестром бюджетных расходов на 85 млрд долл. к концу финансового года.

Проект федерального бюджета, представленный Б. Обамой на 2014 фин. г., вовремя не был принят. Республиканцы увязали принятие бюджета в частности с отсрочкой реализации реформы медицинского страхования. Это привело к прекращению работы госучреждений в 2013 г. с 1 по 16 октября. По оценкам экспертов, оно стоило экономике 24 млрд долларов.

Понимая, что повторение событий октября 2013 г. подорвёт позиции обеих партий в год промежуточных выборов, Конгресс в сентябре 2014 г. принял резолюцию, позволяющую продолжить деятельность администрации до 11 декабря. Дальнейшее обсуждение вопроса об ассигнованиях выявило раскол в рядах обеих партий. Наиболее радикально настроенные республиканцы настаивали на блокировании деятельности правительства, чтобы наказать Б. Обаму за его распоряжение, выпущенное в обход Конгресса, о возможности легализации около 5 млн нелегальных иммигрантов. Однако спикер Палаты представителей Дж. Бейнер решил не рисковать имиджем партии, так как общественное мнение резко отрицательно отнеслось к «шатдауну» 2013 г. и обвинило в этом прежде всего республиканцев. Ему удалось убедить часть своих однопартийцев поддержать законопроект. Вместе с тем, республиканцы, ярые оппоненты закона 2010 г. Додда – Фрэнка «О реформе Уолл-стрит и защите потребителей», сумели добиться внесения в него дополнения, смягчающего правило торговли деривативами. Заявление Б. Обамы, что он готов подписать компромиссный законопроект о финансировании деятельности правительства, вызвало демарш со стороны лидера демократического меньшинства в палате представителей Н. Пелози. Она обвинила президента в том, что он идёт на слишком большие уступки республиканцам по ключевым вопросам. Либеральные демократы сомкнулись с

наиболее консервативной частью республиканцев, голосуя против закона (хотя и по разным причинам).

Необходимый сводный законопроект о финансировании деятельности федеральных государственных учреждений на 2015 фин. г. объёмом в 1,1 трлн долл. был одобрен Палатой представителей (219 – «за», 206 – «против») за несколько часов до полуночи 11 декабря 2014 г. Чтобы избежать ситуации «шатдауна» и дать возможность Сенату поработать над документом, Конгресс дважды принимал резолюции о краткосрочном продлении финансирования, а затем одобрил финансирование до конца сентября 2015 г. Исключением стало Министерство внутренней безопасности, которому сначала выделили фонды только до февраля 2015 г. в знак недовольства иммиграционной политикой Б. Обамы, дав возможность новому созыву Конгресса возобновить торг.

Процесс принятия бюджетного закона о расходах федерального правительства на 2016 фин. г., состоял в утверждении трёх резолюций и «Консолидированного закона» от 12 декабря 2015 г. (*Consolidated Appropriation Act*). Он включал дополнительное финансирование правительства на сумму 80 млрд долл. (разделив её в равных частях между военными и социальными программами). Здесь сыграл фактор приближающихся всеобщих выборов.

В октябре 2016 г. Б. Обама представил свой последний проект бюджета (на 2017 фин. г.), через который он попытался провести финансирование приоритетных для демократов программ. Пришедший в Белый дом Д. Трамп в марте 2017 г. представил свой вариант бюджета. Процесс снова затянулся. Законодатели приняли ряд резолюций, позволивших продолжить выделение средств на деятельность правительства сначала до 8 декабря, затем до 22 декабря, а потом до 19 января 2018 г (на уровне 2016 фин. г.), отложив решение многих острых вопросов на новый год. Конгресс выделил дополнительные средства Министерству обороны на поддержку противоракетной обороны (в ответ на угрозы национальной безопасности со стороны КНДР) и спецслужбам на проведение операций за рубежом (требование республиканцев). По настоянию демократов, было временно продлено федеральное финансирование программы страхования здоровья детей (*Children's Health Insurance Program*), срок которой истёк 30 сентября 2017 г.<sup>9</sup> Эта передышка позволила избежать закрытия правительства и сосредоточиться на подготовке законопроекта о налоговой реформе, который успешно прошёл утверждение в обеих палатах Конгресса и был подписан президентом Д. Трампом.

Бюджет на 2018 фин. г. был одобрен после того, как были приняты четыре резолюции и прошло два «шатдауна». 19 января 2018 г. Палата представителей одобрила проект новой резолюции, продлевающей финансирование до 16 февраля. Однако Сенат не смог набрать необходимые 60 голосов. Правительство осталось без финансирования, что привело к прекращению работы госучреждений. Это омрачило годовщину пребывания президента Д. Трампа в Бе-

---

<sup>9</sup> Она охватывает 8,9 млн детей из работающих семей, зарабатывающих слишком много, чтобы попасть под действие программы для бедных «Медикейд», но мало, чтобы купить частную страховку.

лом доме. Январский «шатдаун» длился всего три дня и закончился принятием новой резолюции, продлевающей краткосрочное финансирование правительства до 8 февраля. Однако проблемы не были решены, и споры в Конгрессе продолжались.

Каждая из сторон обвиняла друг друга в сложившейся ситуации. Несмотря на своё численное превосходство в обеих палатах Конгресса, республиканцы нуждались в голосах демократов. Д. Трамп и республиканцы проталкивали предложение о выделении дополнительного финансирования на безопасность границ и военные расходы; демократы настаивали, чтобы одновременно пропорционально были увеличены расходы на социальные цели. Для демократов приоритетом было сохранение программы «Отложенные меры в отношении детей-иммигрантов (*Deferred Action for Childhood Arrivals*), её также называют «Мечтатели» (*Dreamers*), защищающей от депортации нелегальных иммигрантов, которые были привезены в США своими родителями в детском возрасте. Чтобы привлечь внимание к проблеме программы «Мечтатели», срок которой истекал 5 марта 2018 г., лидер демократов в Палате представителей Н. Пелози выступала по данному вопросу в течение восьми часов без перерыва. Ряд сенаторов-демократов объявили, что они не будут голосовать ни за какой бюджетный пакет, не включающий программу. Д. Трамп в своей радикальной манере заявил, что будет приветствовать приостановку работы правительства, если не будет достигнута договорённость с Конгрессом о выделении денег на строительство стены с Мексикой. Среди демократов произошёл раскол. Добившись финансирования ряда социальных программ, они посчитали нужным закрепить этот компромисс. Демократы согласились разделить вопросы об иммигрантах и споры по бюджетным вопросам в ответ на согласие республиканцев продолжить обсуждение программы «Мечтатели».

Однако, так как в полночь с 8-го на 9-е февраля истёк срок предыдущей резолюции о временном финансировании, формально пришлось объявить «шатдаун». Это было второе закрытие правительства за три недели. Фактически голосование до полуночи задержал сенатор от Кентукки Рэнд Пол, который требовал внести в резолюцию поправку, кодифицирующую потолок бюджетных расходов. Он заявил, что увеличение расходов противоречит многолетней линии Республиканской партии, которая выступала против дефицита в годы президентства Обамы, а теперь добивается «республиканского дефицита». После короткого «шатдауна», который закончился до начала рабочего дня, Конгресс США утвердил наиболее важные для всех сторон параметры бюджета на 2018 г. Д. Трамп в тот же день подписал «Двухпартийный закон о бюджете» (*Bipartisan Budget Act of 2018*), который стал дополнением к проекту бюджета, представленного ранее администрацией. Министерство обороны получило дополнительно 165 млрд долл., что является уступкой республиканцам. В свою очередь, демократы добились выделения 90 млрд долл. на помощь штатам, пострадавшим от ураганов, а также продления ряда налоговых льгот и других социальных стимулов. Закон постановил создать Объединённый комитет, который разработает рекомендации по реформированию процесса принятия решений, касающегося федерального бюджета.

В закон вошла резолюция, в соответствии с которой финансирование правительства было продлено только до 23 марта 2018 г. Конгресс предпочитал держать администрацию Д. Трампа на крючке. Даже неразделённое правление не гарантирует президенту лёгкого прохождения необходимых ему законов. И только в последний момент на указанную дату Трамп подписал одобренный законодателями «Сводный закон об ассигнованиях» (*Omnibus Appropriation Bill*).

Процесс принятия бюджета на 2019 фин. г., который начался 1 октября 2018 г., казалось бы, начался благоприятно для администрации. Уже в сентябре Конгресс утвердил, а президент подписал три первых законопроекта о финансировании. Затем были одобрены ещё три законопроекта. Наиболее приоритетным для администрации был законопроект «Об ассигнованиях на оборону» (*Defense Appropriations Bill*), выделивший 674,6 млрд долл. на военные расходы. Однако полноценный бюджет на 2019 г. к 21 декабря (дата окончания срока предыдущей резолюции о временном финансировании) не был принят. Девять министерств не получили финансирование, что привело к частичному закрытию деятельности правительства. Главным камнем преткновения стало требование Д. Трампа выделить 5,7 млрд долл. на строительство стены на границе с Мексикой. "Шатдаун" продлился 35 дней и был приостановлен до 15 февраля. Д. Трампу пришлось отступить. Но так как вопрос о финансировании заградительных барьеров не был решён, не исключена возможность нового "шатдауна".

Для обеих партий важно, на чью сторону встанет общественное мнение. В своё время противостояние между У. Клинтонем и Конгрессом парализовало работу администрации, что было отрицательно воспринято обществом и помогло избирательной кампании Клинтона и демократической партии. В 2013 г., по данным многочисленных опросов, американцы обвинили республиканцев и Конгресс. В январе 2019 г. результаты опросов были противоречивыми, однако более 50% респондентов возлагали вину на Д. Трампа.

В последние годы острую борьбу между администрацией и Конгрессом вызывает вопрос о повышении потолка федерального долга США, который тесно увязывается с проблемами бюджетного дефицита. Законодатели имеют полномочия устанавливать и бюджетные расходы, и долговой потолок<sup>10</sup>. Принимая бюджет, Конгресс уже оценивает объём бюджетного дефицита, который будет добавлен к долгу, далее начинаются политические игры. В этом заключается парадокс процесса принятия решений в США в этой области. Когда потолок достигнут, Министерство финансов больше не имеет право погашать долги, выпуская казначейские облигации. Государство сталкивается с риском технического дефолта, что может подорвать доверие к надёжности финансовых обязательств США. Естественно, обе партии боятся взять на себя такую ответственность и идут на временный компромисс с администрацией, однако пытаются вставить в законопроект положения, кодифицирующие их приоритеты.

---

<sup>10</sup> Конгресс впервые установил потолок государственного долга в 1917 г. (*the Second Liberty Bond Act*), чтобы разрешить Казначейству выпускать облигации для финансирования военных расходов в годы Первой мировой войны. В 1974 г. Конгресс кодифицировал процесс контроля над бюджетными расходами (*1974 Budget Control Act*).

Чтобы снизить накал страстей вокруг урезания расходных статей, с 2013 г. стороны договариваются об утверждении не суммы лимита, а даты формирования госдолга, когда к уже имеющемуся долгу приплюсовываются фактические «перерасходы» правительства за установленный период. 19 мая 2013 г. лимит госдолга был закреплён на уровне 16,7 трлн долл. С тех пор сроки постоянно переносились.

Так, сентябрьское соглашение 2017 г. между Трампом и демократами позволило перенести решение проблемы до 8 декабря, при этом оно было «упаковано» вместе с чрезвычайной помощью пострадавшим от урагана «Харви» (15,3 млрд долл.). Однако потолок государственного долга (он достиг 19,8 трлн долл.) так и не был поднят 8 декабря. Д. Трамп призвал Конгресс упразднить потолок, а подтягивание бюджета до нужного уровня должно происходить автоматически, так как Конгресс уже утвердил правительственные расходы<sup>11</sup>.

Бюджетное управление Конгресса в своём отчёте от 30 ноября сделало прогноз, что Казначейство при хорошей собираемости налогов сможет продолжить заимствования до конца марта 2018 г. Поэтому был достигнут компромисс отложить дискуссии по данному вопросу на начало следующего года. А в январе 2018 г. ограничения на уровень госдолга были сняты до 1 марта 2019 г. Обе партии не рисковали заострять этот вопрос перед промежуточными выборами.

Следует подчеркнуть, что объявленный «час X» обычно не означает дату технического дефолта федерального правительства. У Министерства финансов остаются средства, переводимые из ФРС, налоговые поступления, из которых оно может какое-то время оплачивать свои расходы (особенно при хорошей собираемости налогов). Оно также имеет право прибегнуть к чрезвычайным мерам, в частности, сократить портфель гособлигаций некоторых правительственных фондов и использовать эти средства для финансирования своих операций.

Проблема бюджетного дефицита и роста государственного долга будет зависеть, прежде всего, от устойчивого роста американской экономики, который приведёт к расширению налогооблагающей базы. Налоговая реформа должна оказать стимулирующее воздействие на американскую экономику. Некоторые эксперты ссылаются на «кривую Лаффера», обосновывающую вектор: снижение налогов – улучшение конъюнктуры – увеличение поступлений в бюджет в абсолютном выражении. Однако большинство аналитиков утверждает, что реформа может привести к существенному росту дефицита государственного бюджета (по разным оценкам, на 1,5–2 трлн долл. в течение десяти лет).

Вместе с тем, как показано выше, препятствия на пути сокращения бюджетного дефицита, помимо объективных экономических факторов, в определённой степени связаны со спецификой формирования экономической политики в США. Приход в Белый дом «несистемного» президента Д. Трампа встряхнул «Вашингтонское болото». Однако его своеобразная попытка сформировать госу-

---

<sup>11</sup> В 1979 г. по инициативе лидера демократов в Палате представителей Д. Гепхардта был принят закон, определяющий, что потолок автоматически повышается до необходимого уровня, как только утверждается бюджет на очередной финансовый год. Однако в 1995 г. Конгресс отменил это правило.

дарственную экономическую политику так, как будто он продолжает руководить корпорацией, испытывает устоявшуюся систему принятия решений в США на прочность.

### **Список литературы**

Журавлёва В.Ю. 2011. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. М.: ИМЭМО, 163 с.

США: возможности и пределы экономического и политического лидерства. 2016. Том I. / Отв. ред. Э.В. Кириченко. М.: ИМЭМО, 240 с.

Шлихтер А.А. 2015. «Социальные услуги в системе американского федерализма». М., ИМЭМО, 144 с.

Никольская Г.Н. 2018. «Социальные и политические аспекты иммиграционной политики США» // Международная экономика. № 3, с. 44 – 42.

Кириченко Э.В. 2018. Федеральная резервная система США: пересмотр политики // Международная экономика. № 5, с. 66 – 78.

Гринспен А. 2008. Эпоха потрясений. М.: Сколково.

Васильев В.С. 2017. Бюджетные приоритеты администрации Д.Трампа: общая концепция и алгоритм реализации // Россия и Америка в XXI веке. [Электронный журнал]. № 1.

Федеральный бюджет США в период президентства Барака Обамы. 2016 / Отв. ред. Лебедева Л.Ф. М.: Весь мир, 88 с.

### **Referencies**

Grinspen A. 2008. The Era of Shocks [Epokha potryaseniy]. Moscow, Skolkovo.

Kirichenko E.V. 2018. US Federal Reserve: Policy Revision [Federalnaya Rezervnaya Sistema SShA: peresmotr politiki] // Mezhdunarodnaya ekonomika. №5.

Nikolskaya G.N. 2018. Social and Political Aspects of US Immigration Policy [«Sotsialnyye i politicheskiye aspekty immigratsionnoy politiki SShA»] // Mezhdunarodnaya ekonomika. № 3.

Shlikhter A.A. 2015. Social Services in the System of American Federalism [«Sotsialnyye uslugi v sisteme amerikanskogo federalizma»]. Moscow, IMEMO.

US federal budget during the presidency of Barack Obama. Ed. by Lebedeva L.F. [Federalnyy byudzhets SShA v period prezidentstva Baraka Obamy]. Moscow, Ves mir. 2016..

USA: Opportunities and Limits of Economic and Political Leadership. [SShA: vozmozhnosti i predely ekonomicheskogo i politicheskogo liderstva]V. I. Ed. by E.V.Kirichenko. Moscow, IMEMO. 2016..

Vasilyev V.S. 2017. Budget priorities of the D. Trump administration: general concept and implementation algorithm [Byudzhetyye priority administratsii D.Trampa: obshchaya kontseptsiya i algoritm realizatsii] // Rossiya i Amerika v XXI veke. № 1..

Zhuravleva V.Yu. 2011. Peretyagivaniye kanata vlasti: vzaimodeystviye Prezidenta i Kongressa SShA. [American Presidents and Congress in Tug-of-War for Power]. Moscow, IMEMO.

## **U.S. Economic Policy Formation: Decision Making Process**

*(USA & Canada Journal, 2019. No. 3, p. 23-37)*

*Received 28.12.2018*

KIRICHENKO Elina Vsevolodovna, Primakov National Research Institute of World Economy And International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation (elinakir@imemo.ru).

*Without knowledge of the specifics of the American decision-making system, it is impossible to understand the individual steps of the administration to form and implement economic policy. This system is based on the mechanism of bringing to a common denominator the national interests and multidirectional interests of various corporations, small business, non-profit organizations and public groups that have legal channels of pressure on the legislative branch and the executive branch of government. The article analyzes the institutions, mechanisms and constraints of economic policy formation, its decision-making process in the United States. The specificity of the decision-making process is particularly evident in the formation of fiscal policy. Here interests of parties, administration and the congress, the federal center and states, lobbyists of different levels collide. The election of "non-system" president D. Trump, and his sharp turns in domestic and foreign economic policy have raised questions about the sustainability of the system of decision-making and its effectiveness within the framework of the division of power between the legislative, executive and judicial branches in the United States.*

**Keywords:** *decision-making process, legislative power, administration, FRS, judicial system, lobbism, budget process, debt ceiling.*

About the author:

KIRICHENKO Elina Vsevolodovna, Candidate of Sciences (Economics), Lead Researcher, Head of the Group of Economic Studies of the USA.