НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
ИМЕНИ Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**США: ВОЗМОЖНОСТИ И ПРЕДЕЛЫ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО
ЛИДЕРСТВА
ТОМ 1**

Ответственный редактор:
Э.В.Кириченко

Москва
ИМЭМО РАН
2016

УДК 327(73)
339(73)
ББК 66.4(7Сое)
65.5(7Сое)
Сш 938

Серия «Библиотека Национального исследовательского института
мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова»

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор М.А. Портной
зав. сектором ИМЭМО РАН Г.И. Мачавариани

Ответственный редактор к.э.н. Э.В. Кириченко

Гл. I – к.э.н. Э.В. Кириченко; гл. II и VII – к.э.н. С.С. Дмитриев; гл. III – к.э.н. О.В. Богаевская;
гл. IV – к.э.н. А.А. Шлихтер; гл. V – к.э.н. Н.А. Раннева; гл. VI – к.пол.н. В.К. Кулакова;
гл. VIII – к.э.н. Г.Н. Зевелева; гл. IX – к.э.н. Г.К. Никольская; гл. X – к.э.н. М.К. Перова

Сш 938

**США: возможности и пределы экономического и политического лидерства. В 2-х тт. /
Отв. ред. – Ф.Г. Войтоловский, Э.В. Кириченко. – М.: ИМЭМО РАН, 2016–2017.**

ISBN 978-5-9535-0483-6

Т.1 / Отв. ред. Э.В. Кириченко. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. – 240 с.

ISBN 978-5-9535-0490-4

DOI:10.20542/978-5-9535-0490-4

В первом томе внимание авторского коллектива сконцентрировано на наиболее важных проблемах, которые определяют положение США в мировой экономике. Анализируются факторы, на которых основывается экономическое американское лидерство, возможности и пределы его реализации в условиях быстро меняющегося мира и вызовов второго десятилетия XXI века. Доминирующим фактором социально-экономического развития США является опора на человеческий потенциал и динамичное генерирование инноваций. Этим вопросам уделено особое внимание. Проанализирована роль корпоративного сектора в поддержании американского экономического лидерства. Объектом исследования являются также денежно-кредитная политика ФРС, реформа финансового регулирования, иммиграция и иммиграционная политика, эволюция энергетической политики. Книга предназначена для представителей российского политического и научного сообщества, а также для широкой общественности.

USA: Opportunities and Limits of Economic and Political Leadership. In 2 vv. / Voitlovsky F.G., Kirichenko E.V., eds. – Moscow, IMEMO, 2016–2017. ISBN 978-5-9535-0483-6

Vol. 1 / Kirichenko E.V., ed. – Moscow, IMEMO, 2016. – 240 p. ISBN 978-5-9535-0490-4

DOI:10.20542/978-5-9535-0490-4

In the first volume, the authors focus their attention on the major problems that define the US position in the world economy. The factors of the American economic leadership, possibilities and limits of its realization under the conditions of rapidly changing world and the challenges of the second decade of the 21st century are analyzed. The dominating force of American social and economic development is its reliance on the human potential and its ability to dynamically generate innovations. These issues are treated with special awareness. The role of corporate sector in maintaining the US economic leadership is studied. Monetary policy of the Federal Reserve System, financial regulatory reform, immigration and immigration policy, and evolution of energy policy are also objects of research. The book is designed for political and scientific communities' members, but also for the public at large.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0490-4 (Том 1)

© ИМЭМО РАН, 2016

ISBN 978-5-9535-0483-6

© Кириченко Э.В., 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава 1	
Социально-экономическое развитие США: потенциал и вызовы	6
Глава 2	
Инновационный аспект глобального лидерства США.....	29
Глава 3	
Корпорации США: уверенное сохранение глобального лидерства.....	57
Глава 4	
Влияние корпоративной социальной ответственности американских компаний на создание конкурентных преимуществ	80
Глава 5	
Денежно-кредитная политика США.....	110
Глава 6	
Доминирование США в международном финансовом регулировании	143
Глава 7	
Эволюция энергетической политики США – поиски ответов на вызовы XXI века.....	159
Глава 8	
Реформы в социальной сфере как путь модернизации США.....	181
Глава 9	
Влияние иммиграции на экономическую и социально-политическую ситуацию в США.....	205
Глава 10	
США: современные особенности международного регулирования иностранных инвестиций	225

ВВЕДЕНИЕ

Коллектив Центра североамериканских исследований уже много лет занимается анализом места и роли США в глобальных процессах. Логика, широкие границы и объем исследования предопределили выпуск монографии в двух томах, посвященных социально-экономическим и политическим проблемам.

Учитывая сложность взаимосвязей национального социально-экономического развития и процессов глобализации, хорошим заделом для первого тома стали подготовленные в Центре коллективная монография «США в поисках ответов на вызовы XXI века (социально-экономический аспект)» под ред. Э.В.Кириченко (ИМЭМО 2010) и сборник «Перспективы социально-экономического развития США после кризиса 2008-2009 гг.» под ред. Э.В.Кириченко (ИМЭМО 2012). В сборнике особое место занял анализ проблем, с которыми столкнулись Соединенные Штаты в период «Великой рецессии» и первые послекризисные годы, а также рассмотрение комплекса государственных мер по восстановлению и поддержанию финансовой и социально-экономической стабильности. В новом исследовании поставлена задача проанализировать возможности и пределы реализации экономического лидерства США в условиях быстро меняющегося мира и вызовов второго десятилетия XXI века. В первой главе концентрированно дается оценка факторов, поддерживающих и подрывающих это лидерство. В последующих главах анализируются ключевые вопросы, раскрывающие потенциал, вызовы и ограничители глобального экономического лидерства США. В этом контексте подводятся итоги реализации приоритетных программ администрации Б.Обамы.

Второй том, посвященный политическим проблемам, выйдет вслед за первым с небольшим интервалом.

ГЛАВА 1

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ США: ПОТЕНЦИАЛ И ВЫЗОВЫ

В главе суммируются и кратко обосновываются такие вопросы как факторы поддержания экономического лидерства США и вызовы, с которыми страна сталкивается. В этом же контексте рассматривается роль государства, подводятся итоги реализации основных приоритетов администрации Б.Обамы. Наиболее репрезентативные проблемы подробно анализируются в последующих главах.

Соединенные Штаты Америки занимают особое место в процессах глобализации, являясь одной из основных глобальных сил. Ключевой составляющей глобализации и одновременно ее важнейшей движущей силой является транснационализация. Сами национальные экономики, с разной степенью и скоростью, интегрируются в единый глобальный хозяйственный комплекс. Появляются целые отрасли и сектора, развитие которых взламывает национальные границы (наиболее яркой иллюстрацией является сектор информационных технологий, финансовый рынок).

Мирохозяйственные связи и транснациональная деятельность позволяют корпорациям не просто традиционно использовать сравнительные преимущества региональных сегментов мирового хозяйства, пользоваться экономией за счет масштабов производства, маркетинга, информационного обеспечения, глобальной сети поставок, но увеличивает их возможности создания новых рынков. Расширяется круг субъектов транснационального капитала. Наряду с корпорациями, создавшими международное производство, и крупнейшими банками, имеющими международную сеть отделений, на конкурентное поле вышли различные фонды и небанковские финансовые структуры. Усложняются межстрановые функциональные взаимосвязи как на уровне субъектов транснационального капитала, так и между государственными ведомствами, вузами, неприбыльными организациями, группами интересов.

Производители, потребители, инвесторы на внутреннем рынке не могут не учитывать и не просчитывать факторы усиливающейся иностранной конкуренции, расширяющегося предложения зарубежных поставщиков, изменения структуры рынка труда в результате иммиграции и т.д. Преобразуется весь воспроизводственный процесс. Государства вынуждены увязывать внутреннюю экономическую и внешнеэкономическую политику.

Определяющим фактором социально-экономического развития становится способность динамично генерировать и осваивать инновации, что предполагает опору на интеллектуальные активы, человеческий фактор, творческий потенциал работников, высокоразвитый научно-образовательный комплекс. Накапливается «кумулятивный резервуар знаний», который в свою очередь является катализатором новых инновационных прорывов. Доступ к нему становится необходимым для поддержания международной конкурентоспособности.

Инновационные прорывы делают рынки очень динамичными. В том же направлении действует интернационализация научно-технических знаний и образование глобальных информационных сетей. Ускоряется международная «диффузия» нововведений. На мировых рынках появляются новые поставщики наукоемких товаров, что ведет к обострению конкуренции и требует гибкой адаптации к быстро меняющимся условиям. Больше шансов успешно закрепиться на мировых рынках имеют те компании, которые демонстрируют инновационные подходы к разработке программ развития, в частности высокую адаптивность выпускаемой продукции к новым потребностям, переменам в образе жизни населения, экологизации спроса и потребления и т.п.

В рыночной стоимости корпораций доминирующее место стали занимать неосязаемые активы (патенты, лицензии, торговые марки и т.п.). Например, в 1975 г. они составляли 17% от рыночной стоимости компаний S&P500, в 1995 г. – 68%, а в 2010 г. – уже 80%¹.

Все более важную роль в поддержании конкурентоспособности играют неосязаемые технологии (знания, навыки, квалификация, организационный и управленческий опыт), а в мирохозяйственном обмене – неосязаемые формы передачи технологии (общение по электронным сетям, а также обучение, техническая помощь, научные конференции, научные обмены). По своей природе эти формы связей выходят за рамки национальных границ².

Проявляется тенденция к интернационализации малого и среднего бизнеса, который все чаще стремится извлечь выгоды из разнообразных форм международного партнерства. Развитие венчурного капитала стимулирует этот процесс. Одновременно усложняются взаимосвязи между ТНК и мелкими фирмами.

Глобализация видоизменяет механизмы конкуренции. В условиях все большей транспарентности участники рыночных отношений получают доступ к огромному объему информации, что, с одной стороны, облегчает процесс принятия решений, с другой, ставит реальную проблему возможности ее усвоения и способности выбрать оптимальное решение. Объективные тенденции мирового развития подталкивают к формированию новых механизмов, основанных на партнерских соглашениях (международные стратегические альянсы, научно-исследовательские венчурные объединения, международные фонды и т.п.).

Идет поиск создания новых институтов и механизмов координации политики. Вопросы стимулирования роста национальных экономик обсуждаются в рамках «двадцатки», «семерки», на двусторонних саммитах, неформальных встречах типа экономического форума в Давосе. Инвесторы и инвестиции становятся особым барометром, оценивающим внутреннюю экономическую политику национальных правительств.

Соединенным Штатам в силу специфики своей модели социально-экономического развития, огромного экономического, финансового и научно-технического потенциала удастся не только уловить вышеперечисленные тенденции, но и оказывать влияние на формирование благоприятной для себя конкурентной среды в условиях глобализации.

1. Факторы поддержания лидерства

США вступили в XXI век бесспорным лидером. Это – крупнейшая мировая экономика с объемом ВВП в 18,2 трлн. долл. (1 кв. 2016 г., в текущих ценах), ВВП на душу населения – более 56 тыс. долл., а ВВП на одного занятого (производительность труда) превышает 116 тыс. долл.³

Эти экономические достижения были результатом действия взаимопереплетающихся факторов, сочетание которых усилило синергетический эффект. Страна на всем протяжении последнего столетия осуществляла у себя глубокие преобразования. В США сформировались механизмы и институты, которые позволили им занять лидирующие позиции в мировой экономике.

¹ Thriving in a Turbulent, Technological and Transformed Global Economy. Council on Competitiveness, Washington, DC, 2016, p. 18.

² Показательным примером является тот факт, что законодательство об экспортном контроле ряда развитых стран трактует обучение иностранных студентов, выступление на международных конференциях на территории своей страны как «экспорт технологий».

³ Рассчитано по данным Бюро экономического анализа (BEA) и Бюро цензов (Bureau of Census).

В XXI веке ключевым фактором экономического развития США является *опора на человеческий потенциал и динамичное генерирование инноваций*. В структуре народного хозяйства США на основе тесного взаимодействия государства, частного и общественного секторов сформировалась многоотраслевая сфера инвестиций в развитие человека. В 2015 г расходы на образование составляли 6,4% ВВП. Затраты на здравоохранение (2013 г.) в США равнялись 16,4% ВВП, что выше, чем в других странах ОЭСР (8,9% в среднем по ОЭСР, Нидерланды, Швейцария, Швеция и Германия –11,1% - 11,0%). США тратили на эти цели 8713 долл. на человека, в 2,5 раза больше, чем в среднем по ОЭСР (3453 долл.)⁴.

Среди факторов, обеспечивающих прирост инновационного потенциала США, следует отметить: сформированную уникальную многоуровневую национальную инновационную систему (НИС), в рамках которой динамично совершенствуются механизмы взаимодействия ее отдельных элементов; качество ресурсного обеспечения, что критически важно в условиях ускоряющегося сокращения жизненного цикла высоких технологий; широкое развитие венчурного капитала и научно-технического предпринимательства; создание региональных хайтек-кластеров глобального значения; государственное стимулирование НИОКР⁵. Государство, даже в периоды кризиса и вялого оживления, сохраняло государственную поддержку НИОКР, включая фундаментальные исследования, осуществляемые частными корпорациями, университетами и некоммерческими организациями. При этом оно стремится повысить народнохозяйственное значение этих исследований, стимулируя коммерциализацию технологий, в частности путем продвижения кооперации в сфере НИОКР (формирование кластеров, хабов, государственно-частных партнёрств), правового обеспечения защиты интеллектуальной собственности. Ведущие университеты США, обладающие огромными финансовыми и научно-техническими ресурсами, помогают «притянуть» мировую интеллектуальную элиту.

Американское государство и бизнес ищут новые точки роста. Действующие долгосрочные государственные и корпоративные программы нацелены на продвижение качественных сдвигов, связанных с разработкой научно-технических, социальных и управленческих инноваций. Широко раскинутая сеть финансирования НИОКР позволяет «вылавливать» новые прорывные технологии для коммерческой разработки.

Экономика США благодаря своему потенциалу, емкости рынка и вовлеченности в мирохозяйственные связи становится важным сегментом глобализирующейся мировой экономики, а указанные связи - все более важным фактором роста и структурных изменений в национальной экономике.

Доля экспорта товарами и услугами составила около 12,6% от ВВП США в 2015 г.⁶ В 2014 г. 11,7 млн. рабочих мест в стране было занято в производстве товаров и услуг, идущих на экспорт. При этом занятые в экспортоориентированных секторах получают на 18% больше, чем в других отраслях⁷. По данным Министерства торговли, более 86% товарного экспорта приходилось на продукцию обрабатывающей промышленности. *США демонстрируют высокую адаптивность к изменениям структуры мирового рынка, на каждом этапе закрепляясь на наиболее продвинутых в технологическом отношении его сегментах.*

⁴ Education at Glance, 2015. OECD. <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>
OECD Health Statistics 2015. www.OECD.org

⁵См. подробнее «Наука и инновации: выбор приоритетов». Отв. ред. акад. Н.И.Иванова, М., ИМЭМО РАН, 2012.

⁶ Подсчитано по: BEA. News Release, June 28, 2016.

⁷ USTR. The President's 2016 Trade Policy Agenda; Survey of Current Business, November 2015.

Сдвиги в международной специализации производства и различия в уровнях издержек делают экономически более выгодным для США ввоз из-за рубежа, а не внутреннее производство многих изделий обрабатывающей промышленности (их доля составляла 81% американского товарного импорта в 2013 г.)⁸. Американский рынок является одним из крупнейших сегментов мирового рынка. Импортные поставки занимают 15,5% от ВВП⁹. Частично они идут с заграничных филиалов ТНК, а также на основе кооперационных связей, в рамках которых ввозятся готовые изделия, собранные из компонентов американского происхождения, по дизайну или торговым маркам американских компаний.

Монополизация всего спектра инновационного развития не только непосильна, но и неэффективна для любой экономики. На долю Соединенных Штатов приходится треть мирового производства высокотехнологичной продукции. США стараются оседлать гребень инновационной волны.

«Экономики знаний» оказывает огромное воздействие на национальное хозяйство, способствуя не только формированию высокотехнологичных сегментов, но и преобразуя традиционные отрасли. Примером является американский аграрно-продовольственный сектор (АПК), который уже стал наукоемким и все больше опирается на освоение самых передовых технологий. Именно это позволяет США поддерживать конкурентоспособные позиции в современном процессе формирования международного АПК, хотя доля сельского хозяйства в ВВП страны составляет менее 1%. Другим ярким свидетельством является энергетика. Можно отметить успехи США в развитии передовых технологий и оборудования для горизонтального и глубоководного бурения, сейсмической разведки, энергосберегающей бытовой техники, ВИЭ, биотоплива.

В 2011 г. (впервые с 1949 г.) США стали нетто-экспортером нефтепродуктов. Существенные успехи достигнуты в освоении месторождений сланцевого газа и нефти. США ведут курс на достижение полной энергообеспеченности.

В США сформировался мощный сектор услуг. Емкий и динамично развивающийся национальный рынок поглощает подавляющую часть предложения услуг. По данным ВЕА, в 2015 г. расходы на личное потребление услуг равнялись 8272 млрд. долл. Экспорт услуг вырос со 148 млрд. долл. в 1990 г. до 766 млрд. в 2015 г. Импорт также увеличился со 120 млрд. до 495 млрд. долл. По этой статье торгового баланса США имеют положительное сальдо. При этом экспорт услуг поддерживает 68% рабочих мест в экспортоориентированных секторах.

В контексте глобализации наиболее показательным является динамика и структура трансграничных потоков капитала и развитие взаимосвязей в рамках формирования международного производства. США, в отдельные годы уступая Китаю, удержали в 2015 г. положение крупнейшего в мире экспортера прямых инвестиций: их аккумулированный объем достиг 5,6 трлн. долл. (по текущей стоимости). На США приходится более 1/5 общего объема мировых накопленных прямых инвестиций. Такие факторы, как емкий национальный рынок, развитая и устойчивая кредитно-денежная система, крупные размеры недвижимости, благоприятная экономическая конъюнктура стимулируют приток новых капиталов из-за рубежа в Соединенные Штаты. В 2013 г. объем производства американских филиалов иностранных корпораций составил 835,6 млрд. долл., на них работало 6,1 млн. человек¹⁰.

ТНК формируют глобальные хозяйственные анклавы, опирающиеся на сеть многообразных международных деловых взаимосвязей. В 2014 г. 4139 американских

⁸ U.S. Trade Overview, 2013. International Trade Administration, October 2014.

⁹ Подсчитано по: BEA. News Release, June 28, 2016.

¹⁰ Activities of U.S. Affiliates of Foreign Multinational Enterprises in 2013. Survey of Current Business, November 2015.

транснациональных корпораций имели 32763 филиала (с правом большинства) за границей. На них было занято 13,8 млн. человек. Объем производства зарубежных предприятий американских ТНК равнялся 1487 млрд. долл. Доля внутрифирменных поставок в экспорте ТНК составляла 37%, а в импорте – 38%¹¹. Зарубежные филиалы развивают связи не только с материнской компанией, но и с родственными филиалами в других странах и со многими компаниями, не входящими в империю ТНК. Структура ТНК трансформируется из иерархической в сетевую. В целом же международное производство американских корпораций расширяет национальный сегмент экономики.

Важным фактором поддержания лидерства США является *эффективное использование механизмов саморазвития смешанной экономики*.

Несмотря на то, что количество американских корпораций в списке крупнейших компаний мира значительно сократилось вследствие усиления позиций компаний быстро растущих экономик, они сохраняют прочные позиции за счет качественной перестройки своего воспроизводственного процесса¹². Модель организации бизнеса американскими корпорациями в определенной степени стала международным брендом. Они широко пользуются возможностями интернационализации своей деятельности на основе внутрифирменного разделения труда, размещая подразделения за рубежом или передавая отдельные функции туда, где они будут осуществляться наиболее эффективно.

В условиях усиливающейся взаимозависимости и одновременно ужесточающейся конкуренции частный бизнес начинает осознавать необходимость того, что он сам должен брать на себя больше ответственности по формированию более упорядоченной и предсказуемой хозяйственной среды. Все большее число крупных компаний США *осуществляет политику саморегулирования*, разрабатывая корпоративные кодексы поведения, социальные и экономические стандарты, системы аудита и мониторинга. Этим же целям служат кодексы корпоративного управления, которые реализуют компании, институциональные инвесторы, деловые ассоциации. Эти кодексы носят рекомендательный характер, однако отказ следовать определенным нормам может нанести серьезный ущерб их имиджу. Корпоративная социальная ответственность постепенно превращается в традиционный фундаментальный принцип деловой практики американских компаний, так как от этого зависит их имидж и репутация, которые в свою очередь влияют на потребительские настроения¹³. Такая политика повышает международную конкурентоспособность американских корпораций.

В США постоянно *совершенствуются механизмы взаимодействия и взаимодополняемости крупного и мелкого бизнеса*, позволяющие эффективно использовать потенциал всех участников частного сектора. Создавая рабочие места, мелкие фирмы выполняют важнейшую функцию поддержания социальной и экономической стабильности. Инновационный прорыв в информационных технологиях и средствах связи облегчает американскому мелкому предпринимательству включение в многомерную систему мирохозяйственных взаимосвязей. Малые и средние фирмы доминируют в количественном

¹¹ Activities of U.S. Multinational Enterprises in the United States and Abroad. Survey of Current Business, December 2016.

¹² См. подробнее: Богаевская О.В. «Американские корпорации: механизмы сохранения лидерства в глобальной экономике». М., ИМЭМО РАН, 2012 г.

¹³ См.: Шлихтер А.А. «Направления и механизмы взаимодействия социально-ответственного бизнеса с некоммерческим сектором США». М., ИМЭМО РАН, 2010; Перегудов С.П., Семененко И.С.. "Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии". Прогресс-Традиция, М., 2008.

отношении, представляя 97% от общего числа импортеров и 98% экспортеров товаров. В 2014 г. на них приходилось 33% товарного экспорта США¹⁴.

Общеизвестно ведущее положение в мировом хозяйстве американского финансового капитала и степень его влияния на международные отношения. *Фундаментальные факторы поддержания мощи финансового сектора США сохраняются*, несмотря на явное усиление других финансовых центров и жесткие уроки кризиса 2007-2008 гг. Американское лидерство в современной мировой финансовой системе основано на экономическом потенциале, сохраняющейся роли доллара в качестве мировой резервной валюты, развитых финансовых институтах, огромном внутреннем рынке кредита, на эффективной защите прав собственности, низком политическом риске для инвестиций и кредитных операций¹⁵. Высокая надежность дает возможность Соединенным Штатам привлекать долговой капитал по низким ставкам, в том числе для финансирования государственного долга.

В США на протяжении более чем двух веков сформировалась мощная институциональная финансовая структура. Ее основой является банковская система. Роль центрального банка выполняет Федеральная резервная система (ФРС). В ее состав входит Совет управляющих, 12 региональных резервных банков, Федеральный комитет по операциям на открытом рынке и банки-члены. ФРС проводит денежно-кредитную политику и регулирует деятельность финансовых компаний. *На международном уровне ФРС является наиболее влиятельным центральным банком в мире, ее решения оказывают влияние на мировую экономику* (подробнее см. главу 5).

Как уже отмечалось, США обладают *крупнейшим кредитным рынком*. Его основной движущей силой являются коммерческие банки. По сведениям Федеральной корпорации страхования депозитов, на 31 марта 2016 г. в США насчитывалось 6122 застрахованных организации (5289 коммерческих банков и 833 сберегательных учреждений) с совокупными активами 16,3 трлн. долл., из них 15,3 трлн. приходилось на коммерческие банки. По оценкам ФРС (март 2016), 1792 крупных коммерческих банка (с активами 300 млн. долл. и более) аккумулировали активов на сумму 14,5 трлн. долл., в том числе 1,4 трлн. – зарубежных¹⁶. По данным журнала «The Banker», четыре американских банка входят в десятку крупнейших банков мира (наряду с четырьмя китайскими).

Роль доллара в качестве мировой валюты дает престиж и статус стране и естественное преимущество бизнесу. Это позволяет государственному и частному секторам США осуществлять международные сделки и заимствования практически полностью в долларах. В настоящее время реальной альтернативы доллару нет. На него приходится подавляющая часть мировой торговли, банковских активов и пассивов. Попытки избавиться от долларов могут обесценить основную массу вложений держателей долларовых активов.

Соединенным Штатам до последнего времени удавалось *использовать мирохозяйственные дисбалансы для своего экономического развития, привлекая в страну мировые сбережения*. Большие профициты платежных балансов ряда развивающихся стран позволяли им покупать наиболее надежные инструменты – американские казначейские бумаги, что давало возможность США наращивать долг сверх уровня, который раньше считался критическим. Показательно, что даже после понижения рейтинга США агентством

¹⁴ US Trading Companies: 2014 Highlights. International Trade Administration, DOC. www.trade.gov

¹⁵ См. подробнее: Григорьев Л.М., Салихов М.З. «Место и роль США в международной финансовой системе» в кн.: «США в поисках ответов на вызовы XXI века (социально-экономический аспект)» под ред. Кириченко Э.В. М., ИМЭМО РАН, 2010.

¹⁶ <https://www.fdic.gov/bank/statistical/stats/2016mar/industry.pdf>.
<http://www.federalreserve.gov/releases/lbr/current/default.htm>

«S&P» в 2011 г. иностранные держатели не только не стали избавляться от казначейских облигаций и долларовых активов, а начали их наращивать.

За американским государством в лице правительственных структур стоит огромный экономический, технологический, финансовый и военный потенциал страны. Государство все теснее увязывает в один узел внутреннюю экономическую, внешнеэкономическую и внешнюю политику. США используют привлекательность американских технологий и своего рынка для торга и нажима на партнеров, сохранив жесткий режим экспортного контроля над товарами и технологиями двойного назначения. Значительные финансовые взносы и авторитет государства позволяют Соединенным Штатам оказывать влияние на решения международных организаций, хотя они сталкиваются с все большим сопротивлением участников.

2. Вызовы

Чтобы удержать лидерство, Соединенным Штатам придется решать проблемы, связанные с вызовами внутреннего и глобального характера.

Серьезнейший вызов для современной Америки представляют *неравенство и размывание среднего класса*. Согласно обследованию Pew Research Center, среднее (медийное) богатство домохозяйств, относящихся к среднему классу, выросло с 95879 долл. в 1983 г. до 161050 долл. в 2007 г., а затем в результате финансово-экономического кризиса упало к 2010 г. до 98000 долл., где этот уровень сохранялся до 2013 г.. В то же время богатство «верхних» классов увеличилось с 323402 долл. в 1983 г. до 729980 долл. в 2007 г. и до 650074 в 2013 г. С 1970 г. по 2014 г. доля «средних домохозяйств» в агрегированных доходах домохозяйств снизилась с 62% до 43%, удельный вес «верхних» домохозяйств увеличился с 29% до 49%, а «нижних» сократился с 10% до 7%. Доля среднего класса во взрослом населении США упала с 60,8% в 1971 г. до 49,9% в 2015 г.¹⁷

США находятся в первых рядах среди развитых стран по степени разрыва в доходах по группам населения, относящихся к верхнему и нижнему децилям. В США годовой доход одного человека ниже 12,33 тыс. долл. (и семьи из 4 чел. ниже 24,04 тыс.) считается порогом бедности (данные на конец 2015 г.). Глубокий финансово-экономический кризис и резкий рост безработицы привел к обострению проблемы бедных: в 2014 г. их число достигло 46 млн. человек. При этом наблюдается большая разница по расово-этническому составу: 26,2% афроамериканцев и 23,6% испаноязычных были бедными по сравнению с 10,1% белых и 12% азиатов¹⁸.

В 2016 г. норма безработицы в США упала ниже 5%. Однако есть разброс этого показателя по отдельным штатам. По данным Бюро труда (Bureau of Labor Statistics), в ноябре 2016 г. он был выше среднеамериканского (4,7%) в 25 штатах и округе Колумбия, а, например, в Нью-Мексико и Аляске он равнялся 6,7-6,8%.

Нарастает социальная напряженность в фабричных регионах страны в связи с переливом капитала в сферу услуг, выводом ряда промышленных предприятий за границу. Так, в США образовался так называемый Ржавый пояс (Rust Belt) – часть Среднего Запада и восточного побережья США, в котором были сконцентрированы сталелитейные производства и другие отрасли американской тяжелой промышленности. Начиная с 1970-х

¹⁷ Pew Research Center Analysis of the Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplements, 1971 and 2015.

¹⁸ Poverty Thresholds for 2015 by Size of Family and Number of Related Children under 18 years. Current Population Survey, Bureau of Census.

годов, тяжелая промышленность стала приходить в упадок, сотни тысяч людей потеряли работу. Целые города становятся банкротами. Наиболее яркий пример – Детройт.

Иммиграция порождает проблемы и риски, с которыми американский «плавильный котел» не справляется так успешно, как в прошлом. Почти 2/3 иммигрантов двух последних десятилетий приходится на выходцев из стран Азии и Латинской Америки, которые в большей степени, чем европейцы, составлявшие ранее большинство переселенцев, склонны к сохранению своей национальной самобытности, языка и культуры. Возрастающая полиэтничность и мультикультурность американского общества требуют тщательной разработки национальной, культурной, образовательной политики; встает задача формирования новой модели ассимиляции. Американская государственная политика по ассимиляции новых членов общества базируется прежде всего на включении их в социально-экономический контекст. В условиях экономического роста такая политика весьма эффективна, однако в период кризиса и вялого оживления экономики она дает сбой¹⁹.

Меняется расово-этническая структура населения. Численность населения США в 2015 г. составила 323,3 млн. чел.: белые – 63,4%; испаноязычные – 16,7%; афроамериканцы – 13,1%; приехавшие из Азии – 5,0%. По прогнозу Бюро цензов, иммигранты (foreign-born) в ближайшие 40 лет обеспечат 85% прироста населения США²⁰ (подробнее см. главу 9).

Резкое сужение налогооблагаемой базы вследствие рецессии и огромные антикризисные вливания (в дополнение к затратам на национальную безопасность и расходам в Ираке и Афганистане) *привели к колоссальному дефициту федерального бюджета*, достигшему в 2009 фин.г. 10,1% от ВВП. Дефицит за последние годы стал снижаться: в 2015 фин.г. он равнялся 2,5 % от ВВП. Однако, по официальным прогнозам, в дальнейшем он начнет расти вследствие увеличения затрат на здравоохранение и социальное обеспечение в связи со старением населения.

Государственный долг США превышает объем ВВП (105 % от ВВП). Уже в настоящее время *ежегодные выплаты процентов по обслуживанию государственного долга отвлекают значительные бюджетные средства* (223 млрд. долл. в 2015 фин.г., без внутригосударственных заимствований). Среди держателей суверенного долга США около трети приходится на нерезидентов. Естественно, США в определенной степени становятся заложниками крупнейших иностранных держателей государственных ценных бумаг, в частности Китая. Но и обладатели крупных пакетов, в свою очередь, зависят от стабильности финансовой системы США. Не утихают дискуссии по поводу того, где та «красная линия», за которой размер государственного долга станет критическим даже для такой мощной экономики как США. Весьма обоснованы аргументы известного российского эксперта М.Портного, который считает весьма спорным аргумент об угрозе Соединенным Штатам со стороны величины и структуры этого долга²¹.

Перед США встает *необходимость реформы государственного социального обеспечения* в связи со старением населения. Доля расходов на крупнейшие государственные программы Медикейр (Medicare) и Социальное страхование (Social Security) растет. В 2016 г. на эти статьи, по предварительным данным, пришлось 38% всех бюджетных расходов²². Со

¹⁹ См.: Никольская Г.К. «Государственная иммиграционная политика США». М., ИМЭМО РАН, 2015 г.

²⁰ An Overview of the US Population. 2015. Intoplease.com

²¹ Портной М.А. «Американские бюджетные дефициты – мифы и реальные проблемы» в книге «Современные проблемы экономики США и Канады». М., ИСКРАН, 2013, с. 21; Портной М.А. «Госдолг США, политика ФРС и положение доллара (экономическая жизнь с дефицитами – возможности, необходимые условия и пределы). США и Канада: ЭПК, № 12, 2014.

²² FY 2016 Budget of the US Government. OMB, Washington, DC.

второго десятилетия XXI века “бэби бумерс” (люди, родившиеся между 1946 и 1964 гг.) имеют право получать пенсионные бенефиции по Программе социального страхования и воспользоваться программой Medicare. Таким образом, поток новых бенефициаров расширяется в условиях увеличения продолжительности жизни и падения соотношения между работающим населением и людьми, ушедшими на пенсию. По расчетам Бюджетного управления Конгресса, дефицит Фонда государственной программы социального страхования по старости (Social Security Program) к 2025 г. достигнет 30%²³. Фактически, если не будут предприняты меры, фонд может стать неплатежеспособным.

В США остро ощущают *необходимость прорывов в области образования*, являющегося одной из основ американской инновационной системы. Инвестиции в образование рассматриваются в США как важнейшее вложение в человеческий потенциал. *Наиболее уязвимым звеном является американское школьное образование*. Попытки совершенствования системы школьного обучения в США путем введения единых стандартов и повышения качества преподавания предпринимались администрациями Дж.Буша-ст., Б.Клинтона и Дж.Буша-мл. Б.Обама также выдвинул ряд инициатив по совершенствованию системы начального и среднего образования, в частности введение базовых стандартов во всех штатах, придание математическому образованию школьников статуса национального приоритета в целях повышения уровня преподавания, привлечение квалифицированных учителей путем предоставления льгот выпускникам высших учебных заведений. Однако эта проблема до сих пор остается острой (подробнее см. главу 8).

*США являются страной-должником в контексте мирохозяйственных связей*²⁴. В руках иностранцев находятся американские активы на сумму в 30,8 трлн. долл., в то время как общий объем иностранных активов США оценивается в 23,2 трлн. Сумма в 7,6 трлн. долл. условно представляет собой внешнюю задолженность США. Хотелось бы подчеркнуть именно условность этого показателя. Теоретически *нельзя исключить возможность крупного изъятия финансовых ресурсов из США*. Вместе с тем, как справедливо отмечал М.А.Портной, *традиционные понятия «кредитор – должник» не подходят к такой экономике как американская*. Об этом свидетельствует и особое положение доллара. США внесли большой «вклад» в глобализацию финансовых рынков, в свою очередь, используя их для мобилизации ресурсов.

Глобализация стала важным фактором успехов американской экономики, повышения ее эффективности и качества жизни населения. Но одновременно она ведет к *усилению уязвимости США от внешних факторов*.

Своеобразным зеркалом, в котором находят отражение многие тенденции в экономике США и их положение в международном разделении труда, является *дефицит торгового баланса страны*. Вплоть до 1971 г. торговый баланс США постоянно сводился с активом. За

²³ Outlays by Superfunction and Function: 1940–2018. <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>

²⁴ За прошедшее столетие США дважды меняли статус кредитора и должника (соотношение собственных активов за рубежом и иностранных в США), что было связано с изменениями международных инвестиционных позиций. До начала XX в. США были чистым импортером капитала и должником старых колониальных держав. За счет притока капитала (в основном в форме приобретения иностранцами ценных бумаг штатов и отдельных компаний) шло развитие банковской сети и инфраструктуры, а также освоение Запада. Первая мировая война привела к кардинальному изменению международных позиций США: к ее окончанию они превратились в нетто-кредитора (обязательства в 3,3 млрд. долл. противостояли активам за границей в 6,8 млрд. долл.). И такое положение сохранялось в течение почти 70 лет. Роль США в качестве основного кредитора капиталистического мира особенно остро ощущалась в 50-70-х годах в связи с резкой активизацией деятельности американских транснациональных корпораций и банков.

счет огромных ежегодных поступлений от экспорта Соединенным Штатам удавалось иметь активное сальдо платежного баланса в первые послевоенные годы, а затем значительно компенсировать величину дефицита. На этом строилась вся концепция платежного баланса. Однако в 70-х годах характерной чертой торгового баланса становится отрицательное сальдо (за исключением 1975 г.). Хотя показатели среднегодового сальдо внешней торговли во многом обусловлены конкретными, часто конъюнктурными факторами, при анализе динамики и структуры внешнеторгового оборота США за длительный период бросается в глаза появление новых черт в формировании торгового баланса.

Изменилась товарная структура дефицита. Так, в 70-х годах основным источником дефицита была статья «сырье и топливо». И хотя уже в тот период США все более уступали свои позиции на рынках традиционных товаров, активное сальдо торговли наукоемкими изделиями неизменно росло. С 80-х годов картина постепенно меняется. К настоящему времени активное сальдо сохраняется в торговле определенными категориями передовой высокотехнологической продукции. Произошли сдвиги в географической структуре дисбаланса. Торговля США сводится с пассивом почти со всеми регионами мира. Вместе с тем, четко выявились наиболее «болезненные» зоны: это прежде всего Китай, а также Япония, Германия, Мексика.

Несмотря на развитие ресурсосберегающих технологий велика импортная зависимость США по более чем 20 видам сырья (некоторые из них имеют стратегическое значение). Приблизительно половина дефицита торгового баланса США связана с оплатой импорта нефти. В США зависимость от поставок энергоресурсов из-за рубежа, особенно из политически ненадежных государств, рассматривается как угроза национальной безопасности.

Достаточно сложно оценить «критическую массу» торгового дефицита для такой развитой и мощной экономики, как американская. Растущее пассивное сальдо на современном этапе свидетельствует о подрыве конкурентных позиций страны на отдельных товарных рынках. Но США объективно остаются глобальным экономическим лидером. Попытка перейти к сбалансированной торговле неизбежно затронет воспроизводственные структуры как самих Соединенных Штатов, так и их торговых партнеров. Очевидно, что «решение проблемы дефицита» США объективно повлечет за собой переориентацию огромных потоков международной торговли.

Вместе с тем, огромное отрицательное сальдо в товарной торговле (762,5 млрд. долл. в 2015 г.) усиливает протекционистские настроения. До сих пор урок от принятия Закона Смута-Хоули 1930 г. (Smoot Hawley Tariff Act), предусматривавшего повышение таможенных пошлин для иностранных товаров и спровоцировавшего ответные меры партнеров, был настолько поучительным,²⁵ что надолго перевел стрелку торговой политики США в русло максимального снятия внешнеэкономических барьеров. Претворение в жизнь угрозы вновь избранного президента Д.Трампа проводить более протекционистскую политику, в частности, повысить импортные пошлины в отношении Мексики и Китая, может вызвать торговую войну с непредсказуемыми последствиями.

Глобализация порождает все новые риски. Это особенно ярко показал разразившийся финансово-экономический кризис 2008-2009 гг., который начался как ипотечно-финансовый в США, а затем не только «перетек» в реальный сектор, но и стал глобальным. *Кризис наглядно продемонстрировал взаимозависимость отдельных экономик друг от друга,*

²⁵ Авторы закона ставили цель оградить американских производителей от иностранных конкурентов в ходе начавшегося экономического спада. Однако эта мера и ответная реакция на нее привели к коллапсу мировых товарных рынков, что стало, по мнению многих экспертов, одним из детонаторов Великой Депрессии.

необходимость для частного сектора усовершенствовать управление рисками, как финансовыми, так и производственными (корпорации усвоили, как легко рвутся цепочки глобальных сетей поставок), а также необходимость и трудности выработки международных коллективных решений. Он привел к новым сдвигам в мирохозяйственных связях. В лидеры мировой экономики, наряду с США, вырывается Китай, и это рассматривается в Соединенных Штатах как угроза их глобальному лидерству. Европейское сообщество до сих пор с трудом выходит на фазу оживления, завязло в долговых проблемах. Положение усугубляют новые вызовы, связанные с нарастающей волной иммигрантов, а также с выходом Великобритании из ЕС.

Международный терроризм, киберхакерство, распространение оружия массового уничтожения, наркобизнес, промышленный шпионаж угрожают национальной безопасности США. Как бы ни был значителен финансовый, экономический и технологический потенциал Соединенных Штатов, трудности и масштабность задач требуют объединения усилий и ресурсов всех государств. А здесь большую роль начинает играть политическая составляющая, часто являющаяся ограничителем сотрудничества.

Кризис конца первого десятилетия XXI века, послекризисное развитие мирохозяйственных связей и все последующие политические события показали, что миропорядок, основанный на доминировании одной державы, нестабилен.

3. Особенности реализации государственной политики

Создавая максимально благоприятные условия для рыночных сил, государство одновременно вносит существенный вклад в то, чтобы действия этих сил стали более упорядоченными и транспарентными (в США разработана богатая статистическая и информационная база, четкие и жесткие положения бухгалтерского учета и т.д.). Сформировались новые механизмы взаимодействия государства – бизнеса – общества.

Анализируя особенности формирования государственной социально-экономической политики США, следует учитывать ряд фундаментальных моментов.

Во-первых, разделение прав, полномочий и обязанностей между законодательной и исполнительной ветвями власти, а также между различными уровнями управления – федеральным центром, штатами, местными органами – накладывает ограничения на действия администрации. В этой области разработана широкая законодательная база²⁶.

Во-вторых, выборы, борьба двух основных партий за власть являются важным фактором, влияющим на экономическую политику. Тем более, что выборные кампании в США носят, фактически, перманентный характер, так как вся палата представителей и одна треть сената обновляются каждые два года. И президент, и сенаторы, и конгрессмены, голосуя за законопроект, вынуждены считаться с интересами своей партии, но, прежде всего, оглядываться на то, как это воспримут их избиратели. Любая администрация, также как и законодатели, становятся заложниками предвыборных обещаний и своих обязательств перед определенными группами избирателей.

В-третьих, ведущие ведомства, а также отдельные группы политической элиты нередко выступают в качестве самостоятельных акторов экономической политики. Соперничество элит находит отражение в выработке подходов к стратегическим проблемам.

В-четвертых, в США развита система лоббирования разнообразных групп интересов. Узаконенный институт лоббизма (Закон 1946 г. о лоббизме с изменениями и дополнениями)

²⁶ См. подробнее: Журавлева В.Ю. «Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США». М., ИМЭМО, 2011; Шлихтер А.А. «Социальные услуги в системе американского федерализма». М., ИМЭМО, 2015.

обеспечивает задачу сбалансирования разных по целям и влиянию интересов. Закон 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности» сделал этот институт более открытым. Закон 2007 г. «О честном лидерстве и открытом правительстве» еще более ограничил деятельность лоббистов. За их работой пристально следят общественные организации и государственные органы. Ведущие экономические ассоциации (Американская ассоциация банкиров, Торговая палата, Национальная ассоциация промышленников и т.п.), обладая большими финансовыми ресурсами, имеют возможность содержать целый штат высокопрофессиональных лоббистов, проталкивать или блокировать важные для себя решения в Конгрессе, в исполнительных ведомствах, в legislatures штатов, влиять на общественное мнение через массмедиа. Большое влияние оказывают представители ведущих диаспор. Иностранные деловые круги также содержат своих официальных лоббистов в коридорах власти в США.

Конгресс участвует в формировании экономической политики и ее инструментов прежде всего через (а) законотворчество, (б) выработку рекомендательных резолюций, (в) утверждение договоров, (г) слушания, расследования, (д) отчеты исполнительной власти. Основное столкновение интересов и их балансировка происходит в ходе обсуждения законопроектов. Сам Конгресс имеет отработанный механизм принятия решений. Законопроект проходит обкатку в соответствующих комитетах и подкомитетах. А различные слушания и принятие резолюций используются как инструмент давления на американскую администрацию и на правительства других стран.

В свою очередь, исполнительные органы имеют в своей структуре отделы по связи с Конгрессом. Естественно, сама личность президента и его мировоззрение оказывают существенное влияние на формирование экономической политики. Много зависит от подбора команды. Для осуществления стратегически важных направлений в администрации президента США сформирован ряд подразделений.

Другим механизмом является многоуровневая система специальных консультативных комитетов (советов и т.п.), куда входят представители как делового сообщества, так и государственных агентств. Так, в 2010 году Б.Обама учредил Президентский совет консультантов по вопросам науки и технологий (The President's Council of Advisors on Science and Technology). В него входит только один чиновник - помощник президента по науке и технологиям – и до 20 признанных экспертов в различных сферах науки, технологий и инноваций. Совет разрабатывает рекомендации в отношении научно-технологической политики, предоставляет техническую информацию по вопросам развития энергетики, окружающей среды, здравоохранения, национальной и внутренней безопасности. Также Совет доводит до сведения президента мнение частного сектора, научного сообщества, университетов, правительств штатов и муниципалитетов, разнообразных фондов и некоммерческих организаций. К экспертизе различных консультативных комитетов постоянно прибегает Аппарат торгового представителя и Комиссия по международной торговле, несущие ответственность за разработку и координацию осуществления внешнеэкономической политики. В годы президентства Б.Обамы существенно возросла роль механизмов взаимодействия государства с общественными организациями.

Краеугольным камнем, поддерживающим эффективность этой системы, является сильная *независимая судебная ветвь власти*. Особую роль играет *Верховный суд* (состоит из девяти назначаемых пожизненно судей). Он имеет право приостанавливать действие закона после его принятия в случае, если судьи большинством голосов примут решение о его «неконституционности».

Взаимодействие вышеназванных факторов образует «плавильный котел» процесса принятия решений в США. Решения и выбор мер диктуются как борьбой между республиканской и демократической партиями, за которыми стоят особые группы интересов,

так и объективной экономической и политической ситуацией в стране. Преемственность определенных вызовов и задач, стоящих перед США, требует преемственности в политике.

3.1. Формирование бюджетной политики

Специфика процесса принятия решений в США особенно ярко проявляется при формировании бюджетной политики. Это один из самых сложных по структуре процессов принятия решений. *Административно-бюджетное управление (Office of Management and Budget)* правительства США собирает проекты бюджетов, предложенных министерствами и ведомствами. Администрация отсылает проект бюджета на следующий финансовый год (с прогнозом доходов и расходов на ближайшее десятилетие) в Конгресс, где он рассматривается различными комиссиями, а затем принимается обеими палатами Конгресса. В структуру законодательной власти входит *Бюджетное управление Конгресса США* – федеральное агентство, предоставляющее Конгрессу сведения по бюджетно-экономическим вопросам.

Обязательное финансирование (mandatory spending) основных социальных и ряда критически необходимых направлений деятельности правительства (пенсии, продовольственные талоны, медицинское обслуживание по программам «Медикэйр» и «Медикэйд») осуществляется из специальных внебюджетных фондов и не зависит от ежегодного одобрения Конгрессом, что в определенной степени страхует общество от последствий политической борьбы.

Основным камнем преткновения в годы президентства Б.Обамы стал вопрос о том, как решать проблему бюджетного дефицита. Республиканцы настаивают на резком снижении государственных затрат, а демократы считают, что необходимо также увеличить поступления в бюджет за счет повышения налогов для богатых домохозяйств.

В текущем десятилетии в спорах о бюджетной политике разменной картой стали угрозы технического дефолта и приостановки деятельности государственных учреждений. Затянувшиеся дебаты привели государство в начале 2013 г. к краю так называемого «фискального обрыва»: ситуации, при которой одновременно вступали в силу *автоматический секвестр бюджетных расходов и отмена налоговых льгот, введенных Бушем-мл. в 2002 и 2003 гг. и временно продленных Законом о налоговых льготах 2010 г.* В результате сложных переговоров администрация, республиканцы и демократы пошли на временный компромисс. Были сохранены налоговые льготы на образование в колледже, выплаты пособий по безработице до года и ряд других льгот. 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%. В начале марта 2013 г. Б.Обама был вынужден подписать распоряжение о секвестре бюджетных расходов на 85 млрд. долл. к концу финансового года.

Республиканцы активно разыгрывали карту бюджетного дефицита. 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 временному прекращению работы госучреждений (*shutdown*) в 2013 г. с 1 по 16 октября. Более 700 тысяч государственных служащих были отправлены в вынужденный отпуск без содержания. Продолжали работу только критически важные учреждения: полиция, армия, авиадиспетчеры, метеорологическая служба, а также ведомства, имеющие специальные фонды самофинансирования на какое-то время.

Понимая, что повторение событий октября 2013 г. подорвет позиции обеих партий в год промежуточных выборов, Конгресс в сентябре 2014 г. принял резолюцию (continuing resolution), позволяющую продолжить деятельность администрации до 11 декабря. Дальнейшее обсуждение закона об ассигнованиях выявил раскол в рядах обеих партий. При обсуждении бюджета 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 «shutdown» 2013 г. и обвинило в этом прежде всего республиканцев. Ему удалось убедить часть своих однопартийцев поддержать законопроект. Наиболее болезненно проходило согласование двух вопросов. Республиканцы, ярые оппоненты Закона 2010 г. Додда-Фрэнка о реформе Уолл-стрита и защите потребителей, сумели добиться внесения в него дополнения, смягчающего правило торговли деривативами. Заявление Б.Обамы от 11 декабря, что он готов подписать компромиссный законопроект о финансировании деятельности правительства, вызвало демарш со стороны лидера меньшинства в палате представителей Н.Пелози, давнего союзника президента. Она обвинила его, что он идет 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. (The FY 2015 Consolidated and Further Continuing Appropriations Bill) объемом в 1,1 трлн. долл. был одобрен палатой представителей (219 – за, 206 – против) за несколько часов до полуночи 11 декабря. Чтобы избежать ситуации «shutdown» и дать возможность сенату поработать над документом, Конгресс дважды принимал законы о временном краткосрочном финансировании правительства (сначала до 13 декабря, затем до 17 декабря). Более спокойно прошел процесс принятия бюджетного закона, утвердившего расходы федерального правительства на 2016 фин.г., при этом обеспечившего дополнительные 80 млрд. долл. (разделив их в равных частях между военными и социальными программами). Б.Обама назвал эту сделку «сигналом, как Вашингтону следует работать». Однако в 2016 г. решение вопроса о финансировании правительства на следующий финансовый год снова затянулось: 28 сентября 2016 г. был одобрен законопроект, временно продлевающий финансирование до 9 декабря, и только накануне этой даты бюджетный закон был принят. Вновь избранный президент имеет право в апреле 2017 г. выдвинуть новый бюджет.

В последние годы острую борьбу между администрацией и Конгрессом вызывает вопрос о повышении потолка федерального долга США, который тесно увязывается с проблемами бюджетного дефицита. Чтобы снизить накал страстей вокруг урезания расходных статей, стороны договариваются об установлении не суммы лимита, а даты формирования госдолга. 19 мая 2013 г. лимит госдолга был закреплен на уровне 16,7 трлн. долл. (16,4 трлн. + 300 млрд. затрат за установленный период). Секвестр бюджета и расширение налоговых поступлений позволили отложить решение проблемы на осень. Когда до истечения крайнего срока для поднятия лимита госдолга 17 октября 2013 г. оставалось несколько часов, палата представителей одобрила законопроект, который чуть раньше принял сенат. Ночью его сразу подписал президент. Казначейству позволялось выполнять свои полномочия до 7 февраля следующего года. Соглашение предусматривало создание двухпартийного комитета из представителей обеих палат, который займется согласованием спорных бюджетных вопросов. В год промежуточных выборов двум партиям удалось найти

временный компромисс по вопросам потолка государственного долга без особой драматизации. В феврале 2014 г. дата была перенесена на 15 марта 2015 г. Государственный федеральный долг на 15.03.2015 составил 18,1 трлн. долл. И решение вопроса опять «зависло». Однако хорошая собираемость налогов вновь дала возможность казначейству продержаться до осени. 6 ноября 2015 г. вошел в силу новый бюджетный закон, поднявший потолок государственного долга, исходя из текущих расходов до марта 2017 г.

Накануне «часа X» бывает много публикаций о дефолте федерального правительства и его последствиях для США и мировой экономики. Следует подчеркнуть, что объявленный «deadline» обычно не означает дату дефолта. У казначейства остаются наличные средства и налоговые поступления, из которых оно может выплачивать проценты по заимствованиям в течение нескольких недель, а также «экстраординарные» средства, о которых оно предпочитает умалчивать. Дефолт может подорвать доверие к надежности финансовых обязательств США. Естественно, республиканцы боялись взять на себя такую ответственность и шли на временный компромисс с администрацией демократов.

Решение проблемы бюджетного дефицита будет зависеть, прежде всего, от устойчивого роста американской экономики, который приведет к расширению налогооблагающей базы и сокращению пособий по безработице. Вместе с тем, как показано выше, препятствия на пути сокращения бюджетного дефицита, помимо объективных экономических факторов, во многом связаны со спецификой формирования экономической политики в США. Теперь, когда дефицит снижается, принятие бюджета все больше увязывается с идеологическими вопросами, касающимися реформы здравоохранения, иммиграционного законодательства, налогообложения.

Обеспокоенность экспертов и общества вызывает тот факт, что процесс принятия решений в США все более ориентируется на улаживание межпартийных политических противоречий, а не на решение проблем, реально стоящих перед страной. Все это сыграло не последнюю роль в том, что электорат в выборной кампании 2016 г. бросил вызов политическому истеблишменту обеих партий. Принятие на грани фола решений по проблемам бюджетного дефицита и государственного долга подрывает доверие инвесторов и потребителей как к государственной политике, так и к экономическим перспективам США, в то время как *фактор «доверия» становится ключевым для оживления хозяйственной жизни.*

3.2. Борьба вокруг приоритетных инициатив Б.Обамы

Б.Обама задал общее направление государственной экономической политике, поставив перед страной целый ряд задач, требующих скорейшего решения. Кризис выдвинул на первый план решение проблем финансовой и социально-экономической стабилизации, а также необходимость реформы финансового регулирования.²⁷ В первой предвыборной кампании Б.Обамы приоритетное место заняли также вопросы здравоохранения, энергетической безопасности (включая развитие «чистой энергетики») в увязке с изменением климата, образования, иммиграционной политики.

Б. Обама удалось провести в 2009 г. через Конгресс Закон о защите пациентов и доступном медицинском обслуживании (*The Patient Protection and Affordable Care Act*). Республиканцы использовали все возможности, чтобы его остановить. Конституционность закона о здравоохранении была неоднократно оспорена в судах. Именно при претворении в жизнь этого закона особенно ярко выявилась роль Верховного суда. Его постановление в июне 2012 г. о соответствии вышеназванного закона конституции США стало большой

²⁷ См. Кириченко Э.В. «Администрация Барака Обамы: трудности выбора» в кн. «Перспективы социально-экономического развития США после кризиса 2008-2009 гг.» М. ИМЭМО РАН, 2012.

победой Б.Обамы, однако суд оставил штатам большие полномочия в отношении реализации программ Медикейд, подорвав целостность реформы здравоохранения. Летом 2014 г. суд в округе Колумбия, ссылаясь на текст закона, постановил, что он не дает право на субсидии для тех американцев, которые приобрели медицинские страховки через государственные биржи. Дело о конституционности федеральных субсидий на покупку медицинских страховок снова было передано на рассмотрение в Верховный суд²⁸. (См. подробнее гл 8). Судя по прессе, облегчение от принятого Верховным судом решения в пользу администрации испытали не только демократы, но и республиканский истеблишмент, который понимал, что на него возложат ответственность за потерю миллионами американцев страхового полиса. Тем не менее, демонтаж уже начавшей действовать реформы здравоохранения остается приоритетом республиканской партии.

В июле 2010 г. Б. Обаме удалось добиться от Конгресса одобрения *Закона Додда-Фрэнка о реформе финансового сектора и защите потребителя (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)*. Закон предоставил ведомствам финансового регулирования полномочия разработать и принять пакет подзаконных актов и правил, которые должны составить нормативную базу новой системы регулирования. Лоббирование со стороны финансового сектора и сопротивление республиканцев замедлили разработку подзаконных актов. Сами регуляторы вынуждены идти на уступки финансовому лобби, учитывая, что ужесточение национального регулирования на определенном этапе может подорвать конкурентоспособность этого сектора (см. главу 6).

Ярким примером является борьба вокруг правила Волкера. Оно, в частности, запрещает коммерческим банкам инвестировать в хедж фонды и фонды прямых инвестиций, а также запрещает банковским служащим совершать операции с ценными бумагами за счет средств банка с целью получения прибыли для банка (т.н. *proprietary trading*). Его введение называют «возвращением к эпохе Закона Гласса-Стигала», принятого в 1933 г. и частично отмененного Законом 1999г. Грэма-Лича-Блайли, либерализовавшим деятельность банков. Правило Волкера либеральнее Закона Гласса-Стигала, по которому коммерческим банкам в США было запрещено заниматься любыми инвестиционными операциями, как за свой счет, так и за счет клиентов, в то время как правило Волкера позволяет торговать ценными бумагами по требованию клиента²⁹. Только в конце 2014 г., несмотря на ожесточенное сопротивление финансового лобби, основная часть правила Волкера вступила в силу.

Важнейшим приоритетом было объявлено принятие *всеобъемлющего «иммиграционного закона»*. В свой первый срок Б.Обама, несмотря на обещания в первой предвыборной кампании, где он искал голоса испаноязычного населения, не вынес на обсуждение в Конгресс законопроект о реформе иммиграционного законодательства. Вместе с тем, без согласования с Конгрессом в июне 2012 г. Б.Обама издал распоряжение, в основу которого он положил статьи законопроекта «Dream Act», «зависшего» в коридорах

²⁸ Согласно закону о здравоохранении, если в том или ином штате нет биржи медицинского страхования, то приобретение страховки возможно через биржу, созданную федеральным правительством. Однако в тексте Закона пишется только о субсидиях для страховок, приобретенных через биржи, созданные властями штатов. Проблема состоит в том, что в ходе проведения реформы 36 штатов отказались от участия в создании бирж, и они были организованы федеральным правительством. Если бы Верховный суд США согласился с судебным решением в округе Колумбия, то предоставление субсидий людям, купившим медицинские страховки через федеральную биржу, оказалось бы незаконным.

²⁹ Кулакова В.К. «Поддержание стабильности финансовой системы в США: новый инструментарий в руках государства» в сборнике «Перспективы социально-экономического развития США после кризиса 2008-2009 гг.». М., ИМЭМО РАН, 2012, с. 17.

Конгресса с 2001 г.³⁰ Данный вопрос остается политически взрывоопасным, особенно в некоторых штатах, где из-за притока мигрантов возросла конкуренция на рынке труда, увеличилась нагрузка на образовательные и медицинские системы, окружающую среду. Недаром ряд штатов (например, Аризона) принял свои антииммиграционные законы, которые администрации Обамы пришлось оспаривать в Верховном суде (подробнее см. главу 9). Республиканцы в Конгрессе пытались даже отказать в финансировании министерства внутренней безопасности, поскольку оно предполагало выделение средств на легализацию миллионов незаконным мигрантам. Еще один указ 2014 г. Б.Обамы, разрешавший временное проживание в стране нелегалов, имеющих детей-граждан или постоянных резидентов, был заблокирован федеральным судом³¹.

Приход Б.Обамы к власти пришелся на период максимальной обеспокоенности всей мировой общественности экологическими проблемами, в первую очередь, глобальным потеплением. Это требовало от кандидата на пост президента активной позиции. Уже в феврале 2009г. Б.Обама внес на рассмотрение Конгресса проект *Закона об экологически чистой энергии и безопасности (The American Clean Energy and Security Act)*, в котором провозгласил «чистую» энергетику национальным приоритетом, увязав эту задачу с сокращением выброса в атмосферу парниковых газов. В августе 2009 палата представителей приняла законопроект с минимальным перевесом. Однако республиканское большинство в сенате отвергло законопроект, считая, что он повысит стоимость энергии для населения, не решая при этом природоохранных проблем. Б.Обаме также не удалось отменить выделяемые нефтяным компаниям субсидии, чтобы передать эти средства на развитие альтернативных источников энергии. Вместе с тем, Б.Обама, опираясь на решение Верховного суда о том, что парниковые газы подпадают под юрисдикцию Закона о чистоте атмосферы 1970 г., позволил Агентству по охране окружающей среды устанавливать стандарты выбросов ПГ без согласования с Конгрессом.

В первый срок администрация Обамы объявила своим приоритетом перестройку топливного баланса США в пользу возобновляемых и альтернативных ресурсов. Администрация, добившись в 2009 г. принятия Закона о восстановлении экономики и реинвестировании Америки, получила от Конгресса дополнительные ассигнования на сумму свыше 90 млрд. долл. на реализацию своей энергетической стратегии. Были поставлены задачи осуществить комплекс мер по повышению энергоэффективности и энергосбережения, сократить импорт нефти, диверсифицировать энергобаланс страны, провести реконструкцию национальной энергетической инфраструктуры и т.д.³²

Энергосбережение и повышение энергоэффективности американской экономики, развитие производства «чистых энергоносителей», нетрадиционной энергетики, уменьшение зависимости от углеводородного сырья оставались приоритетами второго срока Б.Обамы. Однако под влиянием политических и объективных экономических факторов президент был вынужден сместить акценты. Под нажимом нефтегазового лобби и ради привлечения

³⁰ Директива разрешает нелегалам (не старше 31 года), прибывшим в страну детьми до 16, не совершившим никаких противоправных действий, закончившим среднюю школу или проходящим обучение в ней, а также добросовестно отслужившим в армии, обратиться за разрешением, дающим им право на временный двухлетний легальный статус (это касается получения работы, финансовой помощи для обучения, водительских прав, социального страхования). В дальнейшем возможно продление срока.

³¹ Верховный суд оставил это решение в силе, так как голоса в нем разделились поровну (4:4), а девятый судья так и не был утвержден Конгрессом при администрации Б.Обамы.

³² См. подробнее: Дмитриев С.С. «Энергетическая стратегия Б.Обамы: опора на инновации и технологическое лидерство». М., ИМЭМО РАН, 2014.

голосов избирателей, опасаящихся повышения цен на бензин, Б.Обама стал больше обращать внимания на дальнейшее развитие собственной добычи нефти и газа. Тем более, что эффективность альтернативной энергетики в краткосрочном плане не оправдала ожиданий. В то же время заметные успехи достигнуты в освоении месторождений сланцевого газа и нефти. Б.Обама не отказался от идеи отмены субсидирования нефтяных компаний. Но администрация Б.Обамы стала подчеркивать, что она выступает за «ответственное» развитие нефтегазовой промышленности в сочетании с инвестициями в «чистую» энергетику (подробнее см. главу 7).

Ширящийся скептицизм среди экспертов и общественности в отношении идеи потепления климата и прежде всего ее антропогенной составляющей, малая результативность XV (2009 г.) и XVI (2010 г.) Конференций ООН по изменению климата резко понизили приоритетность этих проблем для США. Администрация Б.Обамы сконцентрировала усилия на «зеленой» энергетике. Однако, серия природных катастроф, в частности драматические последствия урагана «Сэнди» заставили общество вновь вернуться к вопросам потепления климата. Выиграв выборы на второй срок, президент в своем обращении к Конгрессу от 12 февраля 2013 г. *снова поднял в качестве приоритетной задачи решение проблем, связанных с изменениями климата*. Администрация записала в свой актив удачно завершившиеся переговоры США с Индией и Китаем по этим вопросам, которые стали шагом вперед на пути к заключению всеобъемлющего соглашения по климату в Париже. По соображениям защиты экологии Б.Обама наложил вето на строительство нефтепровода Keystone XL из Канады.

Во второй предвыборной кампании и в послании к Конгрессу 24 января 2012 г. особое место заняла идея оздоровления американской обрабатывающей промышленности с опорой «на американскую энергию, талант американских рабочих». Он призвал деловые круги вернуть рабочие места в США. Президент обнародовал свой план сделать Америку «центром притяжения для рабочих рук и обрабатывающей промышленности». Он включал реформу налогообложения, расширение и перевод на постоянную основу налоговых льгот на НИОКР, открытие международных рынков для американских товаров. Важнейшим элементом этого плана являлось усиление взаимодействия и кооперации между правительственными ведомствами, компаниями и университетами в области инвестиций в разработку передовых технологий³³. Программные выступления Б.Обамы показывают, что он интегрировал идею «возрождения американской обрабатывающей промышленности» в контекст своей концепции формирования лучших условий для среднего класса³⁴. Одним из приоритетных направлений программы «реинвестиций в Америку» стали существенные дополнительные ассигнования в определенные элементы инфраструктуры, что должно было внести свой вклад в решение проблемы реиндустриализации и поддержания среднего класса. Администрация рассматривала пути реформирования корпоративного налогообложения США как одного из инструментов «реиндустриализации», о чем пойдет речь в последующих главах.

Основным вектором экономической политики стал поиск путей выхода на качественно новый виток социально-экономического развития. Б.Обама во всех своих программных выступлениях и документах отстаивал необходимость государственной поддержки НИОКР, образования, инноваций, чтобы сохранить международную конкурентоспособность США (под лозунгом «вложения в будущее» и «выиграть будущее»).

³³ Fact Sheet: the President's Plan to Make America a Magnet for Jobs by Investing in Manufacturing. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/13>

³⁴ Fact Sheet: A Better Bargain for the Middle Class: Jobs. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/07/30>

Огромное внимание уделялось поддержанию малого бизнеса. Администрация Б.Обамы точками роста, требующими форсированной государственной поддержки, рассматривала прежде всего высокотехнологичные отрасли. В этой области был принят ряд инициатив (подробнее см. главу 2)

Для Б.Обамы было важно сохранить финансирование социальных программ, приоритетных направлений инновационного развития. Казалось бы во второй срок президентства у Б.Обамы во многом были развязаны руки, однако принятие стратегических решений ограничено межпартийным противостоянием. 2014 г. прошел под знаком промежуточных выборов, а летом 2015 г. началась новая выборная кампания, и президент должен был принимать в расчет будущее демократической партии. Не удивительно, что продвижение критически чувствительных для страны реформ в области здравоохранения, иммиграции, финансового регулирования шло с большим трудом.

Б.Обама считал необходимым не снижать роль государственного стимулирования социально-экономического развития США, подчеркивая, что речь идет не об «увеличении государства», а о «смарт-государстве». Следует отметить, что одновременно его администрация предпринимала шаги к усилению конкуренции в американской экономике (в частности, усвершенствуя антимонопольную систему).

Б.Обама поставил амбициозную задачу совершенствования всех звеньев образовательной лестницы. В своем обращении к Конгрессу от 12 февраля 2013 г. президент особый упор сделал на необходимости *повышения качества дошкольного образования*, обеспечения всех американских детей доступом к детским садам, что особенно критично для бедных слоев населения. В этой области он готов тесно взаимодействовать с властями штатов. По заявлению Б.Обамы, отдача на каждый доллар, вложенный в дошкольное образование, составит 7 долл.³⁵ В *школьном образовании* ставилась задача ликвидировать разрывы в качестве школ в различных регионах и округах. Б.Обама также объявил о необходимости ответа «на новый вызов»: школьные выпускники должны быть адаптированы к требованиям высокотехнологичной экономики. Он призвал расширить систему профессионального технического образования, основанную на взаимодействии школ, колледжей и работодателей. *Президент, осознавая роль высшего образования в экономическом лидерстве США, уделял особое внимание увеличению его доступности.* Попытки реформировать образование, прежде всего школьное, находят понимание в обществе. Однако они наталкиваются на организационные и финансовые трудности.

Специфика процесса принятия решений в США стала барьером на пути осуществления экономической политики Б.Обамы. Тем более что ему пришлось дополнительно ставить перед Конгрессом другие болезненные вопросы, в частности, ужесточение законодательства контроля над оружием, Законопроект о реформе сельского хозяйства, продовольствии и рабочих местах.

Вопрос о степени государственного вмешательства в экономику и связанный с ним вопрос о масштабах государственных социальных гарантий всегда являлся центральной темой дискуссий о выборе социально-экономической политики в той или иной форме. Политика Б.Обамы инициировала новую волну таких дискуссий.

3.3. Приоритеты внешнеэкономической стратегии

Государство (за которым стоит огромный общеэкономический потенциал страны) играет беспрецедентную роль в формировании благоприятной для Соединенных Штатов конкурентной среды. Фактически, США навязывают свою модель социально-

³⁵ State of the Union Address. Washington, DC, 12 February 2013.

экономического развития остальному миру, ставя в перспективе задачу интернационализировать американские приоритеты. Вместе с тем, растущая взаимозависимость ставит перед США все более сложные задачи при выработке внешнеэкономической политики.

США являются наиболее активным адвокатом как максимизации мер по либерализации мировых рынков, так и охвата этой либерализацией как можно большего числа его сегментов. Американское государство старается добиться от партнеров создания благоприятных условий инвестирования американских капиталов, введения механизмов защиты интеллектуальной собственности, либерализации рынков товаров и услуг, гармонизации стандартов. США действуют весьма прагматично, но сами эффективно используют широкий арсенал протекционистских нетарифных мер. Они входят в число лидеров по количеству введенных антидемпинговых и компенсационных пошлин. Хотя американские официальные лица подчеркивают, что защитные меры охватывают незначительную долю импорта, иностранным поставщикам, попавшим под протекционистский пресс, от этого не легче. Например, специфика антидемпингового расследования в США такова, что его начало фактически означает приостановку ввоза конкретной продукции.

В середине 80-х годов проблема дефицита стала краеугольным камнем внешнеторговой политики США и эпицентром противоречий с основными партнерами. *Решение проблемы торгового дефицита* по-прежнему остается чувствительным направлением внешнеторговой политики. Однако США уже в 90-е годы начали переосмысливать свое отношение к этой проблеме. Они сделали акцент в ее решении на продвижение американской продукции на мировой рынок. Резкое сокращение импорта привело бы к необходимости слишком крутой переориентации мировых товарных потоков, что бесспорно вызовет ответные меры партнеров. Сокращение ввоза не отвечает интересам и самих Соединенных Штатов, поскольку это отразится на уровне и качестве жизни американцев. Поэтому США, выбирая приоритетные региональные направления и страны, требуют от них стимулирования спроса за счет внутренних источников, что должно содействовать увеличению потребления и американской продукции.

Продолжается *поиск новых подходов к торговым отношениям*. США используют протекционистские меры чаще как средство давления на партнера в торговых спорах. В целом же, США стремятся подсчитывать народнохозяйственный эффект введения ограничений³⁶.

Важным направлением своей долгосрочной стратегии США считают достижение консенсуса государств в отношении *усиления мер по борьбе с коррупцией*. Еще в 1977 г. в США был принят закон (Foreign Corrupt Practices Act), согласно которому дача взятки иностранцам в процессе деловых отношений считается уголовным преступлением. Под давлением США страны-участницы ОЭСР подписали Конвенцию о борьбе с коррупцией, вошедшую в силу после ее ратификации основными участниками в феврале 1999 г.

Еще одним приоритетным направлением американской внешнеэкономической стратегии является решение *проблемы международной стандартизации*. Так как система национальных стандартов часто становится серьезным торговым барьером для экспортеров, Соединенные Штаты считают, что узкие национальные и региональные стандарты не отвечают требованиям мировой торговли и препятствуют ее развитию. Как и в других сферах, делая упор на многосторонние переговоры, США параллельно продолжают вести

³⁶ Так, по официальным оценкам, применение антидемпинговых и компенсационных пошлин обошлось американским потребителям в 1990-е гг. в 70 млрд. долл. чистого убытка. Economic Report of the President. Washington, DC, 2001.

активные двусторонние переговоры. Важным шагом в направлении сближения национальных стандартов они считают двусторонние соглашения о взаимном признании, согласно которым результаты тестирования, инспекции и сертификации, произведенных в одной стране, признаются ее партнерами. Еще в 1997 г. США подписали такое соглашение с Европейским Союзом. Вместе с тем, сами Соединенные Штаты достаточно эффективно используют стандарты в качестве нетарифных барьеров и стремятся, чтобы в перспективе в основу унифицированных международных стандартов легли американские.

США не отказываются от *экспортного субсидирования*, хотя им пришлось его существенно сократить (договоренность в рамках ВТО). В Конгрессе США в последние годы развернулись дискуссии по поводу деятельности Экспортно-импортного банка (Эксимбанк или ЭИБ)³⁷. Б.Обаме удалось добиться продления полномочий Эксимбанка до сентября 2019 г., хотя и с некоторыми ограничениями. В 2015 фин. г. объем представленных этим агентством кредитов, гарантий и страхования составил 12,4 млрд. долл.

Одной из приоритетных задач внешнеэкономической государственной политики является учёт интересов малого и среднего бизнеса. Администрация разработала особые программы стимулирования экспорта этих фирм, в частности используя такие институты, как Агентство по делам малого бизнеса и Эксимбанк, а также оказывает им поддержку по организационной линии (обеспечение их подробной информацией о рынках сбыта, организация профессиональных семинаров и практических конференций, содействие в получении заказов, организация выставок и ярмарок).

США стараются *свести к минимуму регулирование транснациональных потоков капитала*. Подход сводится к тому, что, во-первых, конкуренция иностранного капитала благотворно действует на американский частный сектор, и, во-вторых, открывая свои рынки, США имеют основание добиваться свободного доступа на рынки партнеров (подробнее см. главу 10). Тем не менее, прямые инвестиции в страну контролируются по соображениям национальной безопасности. В годы президентства Б.Обамы была принята федеральная инициатива «Выбери Америку» по привлечению прямых иностранных инвестиций в страну, при этом администрация обязалась «относиться ко всем инвесторам честно и равноправно в рамках закона»³⁸.

Доступ к мировым научно-техническим знаниям становится ключевым элементом конкурентоспособности и важнейшим компонентом концепции национальной безопасности. Руководители корпораций достаточно четко выражают мнение, что в век глобализации ограничения на пути научно-технического обмена являются обоюдоострыми, так как американские компании также заинтересованы в доступе к иностранным технологиям. Огромное значение в США придается *защите прав интеллектуальной собственности*.

Соединенные Штаты для достижения своих стратегических целей широко прибегают к фактору «мягкой силы», разработав особый механизм давления на мировое сообщество. В последние годы США интенсивно используют привлекательность американских технологий и своего рынка для торга и нажима на партнеров. США – единственное государство, имеющее в своем законодательстве статьи, кодифицирующие карательный механизм

³⁷ ЭИБ – государственное федеральное агентство. Большая часть деятельности ЭИБ сосредоточена на оказании поддержки малому бизнесу для экспорта продукции США. Кредиты могут быть выданы как американским экспортерам, так и покупателям американских товаров. ЭИБ также страхует экспортные кредиты от рисков неплатежеспособности иностранного покупателя, задержки платежа, от валютных, политических и военных рисков.

³⁸ Statement by the President on United States Commitment to Open Investment Policy. Washington, DC, June 20, 2011.

экстерриториального характера. Применение таких санкций – один из основных раздражителей в отношениях с другими странами.

Соединенные Штаты также откровенно используют свои финансовые взносы в международные организации как инструмент торга. Наглядным примером являются взаимоотношения с МВФ и Мировым Банком, где США имеют блокирующий пакет голосов. С укреплением экономических позиций партнеров возможности США определять стратегию и тактику международных организаций сокращаются, что заставляет искать новые подходы к выработке международных стандартов поведения.

Важнейшим приоритетом внешнеэкономической повестки администрации Обамы являлось *формирование Транс-Тихоокеанского Партнерства (the Trans-Pacific Partnership – TPP) и Трансатлантического Партнерства (the Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP)*. На внешнеэкономическую политику Б.Обамы оказывали большое давление как идеология демократической партии, так и углубляющийся раскол внутри нее по вопросам торговли и глобализации. Особенно ярко это проявилось при обсуждении законопроекта о предоставлении администрации особых полномочий по ускоренной процедуре одобрения торговых соглашений (*fast track*). Естественно, партнеры по переговорам, зная сложные отношения между законодательной и исполнительной ветвями власти в США, хотели получить гарантии, что Конгресс при утверждении Соглашения не будет вносить поправки в его текст. Демократы под влиянием профсоюзного лобби и активистов по защите окружающей среды традиционно противостоят подписанию региональных внешнеэкономических мегасоглашений. Так как большой бизнес и ведущие деловые ассоциации поддерживают Транстихоокеанское партнерство, то многие республиканцы высказывались за предоставление особых полномочий президенту. Вместе с тем, оппоненты, особенно сторонники Tea Party, считали, что нельзя отдавать широкие права по ведению переговоров исполнительной власти (прежде всего потому, что она была в руках демократической партии). Представители обеих партий поставили ряд условий, которые американский торговый представитель должен был учесть в тексте Соглашения ТТП. Это соглашение было подписано, однако его ратификация Соединенными Штатами остается под вопросом, особенно с приходом в Белый дом вновь избранного президента Д.Трампа, являющегося противником многосторонних соглашений о зоне свободной торговли. Однако надо учесть, что его подход идет вразрез с позицией республиканской партии, получившей большинство в обеих палатах Конгресса, ведь инициатива создания ТТП принадлежала администрации Буша. ТТП рассматривалось Б.Обамой как институт, способный противодействовать внешнеэкономической экспансии Китая. Широко известно заявление Б.Обамы, что США «не могут позволить таким странам, как Китай, составлять правила для глобальной экономики. Мы должны писать эти правила...».³⁹ В случае отказа США от ТТП альтернативой торгового союза в этом регионе останется Всестороннее региональное экономическое партнерство, которое было ответом Китая на ТТП. Китай готов занять место лидера в вопросах свободной торговли, но его требования к партнерам намного мягче американских (так, среди них нет обязательств по правам человека и защите окружающей среды). Будущее Соглашения о Трансатлантическом Партнерстве даже в годы президентства Б.Обамы было неясным прежде всего из-за противоречий с Германией и Францией, не готовыми принять все правила, навязываемые Соединенными Штатами, и в связи с выходом Великобритании из ЕС.

Приоритетной функцией государства становится разработка долгосрочной национальной стратегии, основанной на сопряжении внутренних, внешнеэкономических и геополитических интересов.

³⁹ Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership. Washington, DC, October 5, 2015.

В современных условиях ориентир на глобализацию – это своеобразная заявка на руководство мировыми процессами. Взаимозависимость экономических параметров обуславливает заинтересованность в экономическом росте и стабильности партнеров, дает государствам значительные рычаги воздействия друг на друга. Однако этот процесс порождает также ряд острых противоречий. В силу специфики национальной модели социально-экономического развития Соединенные Штаты имеют преимущественные стартовые возможности и используют весь блок технико-экономических, социальных, экологических, военно-политических факторов для укрепления своих лидирующих позиций по магистральным направлениям процесса глобализации.

Сейчас трудно предсказать, в какую сторону и насколько развернется государственная экономическая политика США с приходом в Белый дом республиканской администрации. Однако недаром выше подчеркивалось, что важнейшим потенциалом социально-экономического развития США являются механизмы саморазвития всех секторов смешанной экономики. Достижения страны являются прямым следствием соединения усилий частного сектора, государства и общественного сектора. Существенную роль в системе принятия решений играют американские неправительственные организации. Задача государства – стимулировать механизмы саморазвития и упорядочивать действие рыночных сил. Программа Д.Трампа в целом отвечает этим задачам, если он не станет буквально выполнять все свои популистские предвыборные лозунги, концентрировано изложенные в его выступлении в г. Гетесберге 22 октября 2016 г. («Contract with the American Voter»). Рынок имеет свои механизмы подачи «сигналов тревоги» при резком развороте государственной политики, а Д.Трамп как бизнесмен должен понимать действие рыночных сил.

Новая администрация получает большое преимущество, имея дело с республиканским Конгрессом. Однако вновь избранному президенту еще предстоит налаживать отношения с законодателями-соратниками по партии. Часть его лозунгов шла вразрез с традиционной республиканской платформой, их выполнение может привести к увеличению бюджетного дефицита, торговым войнам, нарушить глобальные цепочки связей, замедлить развитие высокотехнологического сектора. Через два года состоятся новые промежуточные выборы; традиционно у сенаторов и конгрессменов есть свои обязательства перед определенными группами избирателей. Д.Трампу и его команде предстоит нелегкая работа по решению конкретных вопросов социально-экономической политики.

ГЛАВА 2

ИННОВАЦИОННЫЙ АСПЕКТ ГЛОБАЛЬНОГО ЛИДЕРСТВА США

1. Потенциал технологического лидерства

По целому ряду ключевых параметров, характеризующих конкурентоспособность экономики США на мировой арене, эта страна занимает лидирующие позиции. Особенно значительным является количественный и качественный отрыв от основных конкурентов по уровню развития науки, образования и инноваций. Подсчитано, что в 1948-2012 гг. свыше половины прироста производительности труда в США обеспечили вложения в инновации¹. За 2013-2016 гг. затраты на научные исследования и опытно-конструкторские работы (НИОКР) увеличились на четверть (таблица 1). Среднегодовые темпы прироста расходов на эти цели в 2013-2014 гг. составляли в США 8,1% против 6,3% в Германии и 2,6% – Японии. В настоящее время на резидентов США приходится 26% общемировых расходов на НИОКР, около трети мирового производства высокотехнологичных товаров, 30% действующих патентов и 33% научных публикаций в мире. В этой стране действуют 16 из 20 ведущих исследовательских университетов мира. За последние 15 лет американским ученым были присуждены 102 нобелевские премии, тогда как их ближайшим конкурентам из Великобритании – 18.

Таблица 1

Совокупные затраты на НИОКР в США и мире

	2010 г. млрд. долл.	2014 г. млрд. долл.	2015 г. млрд. долл. (оценка)	2016 г. (прогноз)			2016 г. в % к 2010 г.
				млрд. долл.	в % к итогу	в % к ВВП	
Всего	1 252	1 803	1 883	1 948	100,0	1,74	128
в том числе:		ёё					
США	415	485	496	514	26,3	2,8	124
Китай	149	344	373	396	20,3	1,9	266
Япония	148	163	165	167	8,6	3,4	113
Германия	83	103	107	109	5,6	2,9	131
Ю.Корея	49	64	75	77	4,0	4,0	157
Индия	33	62	66	71	3,6	0,9	215

Источники: 2014 Global R&D Funding Forecast. Industrial Research Institute. Arlington, VA, December 2011, p.5; 2016 Global R&D Funding Forecast. Industrial Research Institute. Arlington, VA, 2016, pp.5, 12.

Согласно классификации Института Брукинга, к инновационным (*advanced technology products*) причисляются 50 подотраслей обрабатывающей промышленности, энергетики и сферы услуг США, в которых: (а) расходы на НИОКР превышают 450 долл. на

¹ По утверждению вице-президента США Дж. Байдена, для американских корпораций единственный способ встретить вызовы четвертой промышленной революции состоит в том, чтобы постоянно использовать инновации.

одного занятого; и (б) более 21% рабочей силы занимается трудом, требующим применения знаний в сфере науки, технологий, инженерных специальностей и математики – *STEM* отраслях². В инновационных отраслях экономики заняты 12,3 млн. человек – 9% рабочей силы, в том числе 80% инженерных кадров. Здесь осуществляются 80% расходов на НИОКР в частном секторе, обращаются 85% всех патентов и производится 60% экспортной продукции³.

В экономическом соревновании с Европой и Азией на США работают такие факторы, как: огромная емкость внутреннего рынка; высокое качество ресурсного обеспечения; ориентация предприятий на выпуск продукции, пользующейся устойчивым спросом внутри страны и за ее пределами; связь науки с производством; наличие налаженного взаимодействия между федеральными учреждениями, штатами, частными фирмами, научно-исследовательскими институтами, ВУЗами и колледжами; концентрация усилий государства на важнейших направлениях поддержки инновационной деятельности бизнеса и академического сектора; “самая совершенная в мире система финансирования радикальных идей” и способность оперативно масштабировать инновации, что ведет к снижению издержек без ущерба для качественных параметров продукции (*cheaper and better*)⁴.

При этом структура расходования средств на науку и технологии в США более эффективная. В 2013 г. эта страна затратила на исследования и разработки в высокотехнологичных секторах почти 143 млрд. долл., тогда как страны ЕС – менее 62 млрд. долл. Международная организация по вопросам интеллектуальной собственности ставит США на достойное четвертое место в мире по основным параметрам инновационной активности, тогда как Китай занимает в этой иерархии лишь 25-е место⁵. К тому же в США инновационная активность опирается преимущественно на результаты НИОКР, проводимых в пределах их государственных границ, тогда как у Китая она наполовину зависит от импорта технологий⁶. Это позволяет США лидировать по целому ряду направлений, относимых к достижениям четвертой промышленной революции. Американские ученые первыми определили геном человека и опережают своих конкурентов в высокоточной медицине, нейрохирургии, фармацевтике, по био- и нанотехнологиям, генной инженерии. Достижения США являются также заметными в сфере искусственного интеллекта, автоматизированного проектирования, создания цифровых производственных комплексов, проектирования “интеллектуальных” городов. Доля США весьма велика и в совокупных мировых расходах на исследования в сфере авиации, космоса и оборонной промышленности – 47%, “наук о жизни” – 42%, автомобильной промышленности – 39%, энергетике – 34% (особенно по технологиям разведки и добычи нефти и природного газа, в том числе из сланцевых пород, на глубоководном шельфе и в Арктике), химической промышленности и в разработке инновационных материалов – 27%⁷.

² America's Advanced Industries. The Brookings Institution. Washington, DC, February 2015, p. 20.

³ Имеют распространение и другие классификации. Так, Президентский совет консультантов по вопросам науки и технологий выделяет “прорывные” (cutting edge) технологии, ННФ – “наукоемкие и высокотехнологичные отрасли” (knowledge and technology intensive industries), Институт глобальных исследований Макинси – “пионерные” (frontier) и “эволюционные” (incremental) технологии и т.д.

⁴ Первые успешные исследования генома человека обошлись в 2003 г. в три миллиарда долл., тогда как в настоящее время на аналогичные цели затрачивается около одной тысячи долл. (Furman J. Productivity Growth in the Advanced Economies: The Past, the Present, and Lessons for the Future. Peterson Institute for International Economics. Washington, DC, July 9, 2015, p.15).

⁵ The Global Innovation Index. WIPO. Geneva, 2016.

⁶ Хотя самыми производительными в мире остаются китайские суперкомпьютеры, их производство базируется в основном на процессорах, поставляемых компанией Intel.

⁷ Global R&D Funding Forecast. R&D Magazine, Winter 2016.

По утверждению известного американского политолога З.Бжезинского, современные США вступили в технотронную эру, основным производственным ресурсом которой становятся информационные технологии (ИТ). Подтверждением этого служит, в частности, тот факт, что на долю американцев приходится 58% мировых расходов на НИОКР в сфере ИТ и технологий связи. Американские ученые опережают своих конкурентов в сфере наукоёмких услуг, напрямую связанным с интернетизацией, таким как производство программного обеспечения (ПО), “интернет вещей”, мобильный интернет, интернет-банкинг. Они также добились значительных успехов в сфере обработки больших массивов данных и кибербезопасности. Из двадцати крупнейших провайдеров услуг в сфере “облачных” технологий семнадцать – американские.

Основным драйвером инноваций в США является предпринимательский сектор, который осуществляет наибольшую часть расходов на НИОКР – 67%, тогда как доля государственного сектора составляет 25%, академического – 3% (в 2015 г.). В структуре расходов преобладают разработки – 63% и прикладные исследования – 19%, в то время как на фундаментальные, “продвигаемые любопытством” исследования, приходится 17% (таблица 2). Фундаментальные НИОКР на 47% финансируются из федерального бюджета, доля бизнеса в них составляет 35%, академических институтов – 12% (в 2013 г.). Прикладные исследования и разработки относятся к зоне предпочтений предпринимательского сектора. При этом расходы частного сектора на разработки в целом растут быстрее, чем на исследования.

Таблица 2

**Источники финансирования и направления
расходования средств на НИОКР США**
(млрд. долл.)

	млрд. долл.	%
<i>По источнику финансирования, в 2014 г., всего</i>	477,7	100,0
в том числе, в %:		
Предпринимательский сектор	318,6	66,7
Федеральное правительство	119,8	25,1
Штаты	4,2	0,9
Университеты	16,0	3,4
Неприбыльные организации	19,0	4,5
<i>По направлению расходования средств, в 2015 г., всего</i>	499,3	100,0
в том числе, в %		
Фундаментальные исследования	86,7	17,4
Прикладные исследования	96,3	19,3
Экспериментальные исследования и разработки	316,3	63,3

Источник: US Info Brief. NCSES. Washington, DS, September 2016.

Темпы прироста расходов на НИОКР замедлились с 6% в год в 1998-2008 гг. до лишь 1,7% в 2012 г., но вновь показали тенденцию к росту в 2013-2015 гг. Вместе с тем, экономический кризис 2008-2009 гг. наглядно показал, что американская модель инновационного развития, наряду с несомненными достоинствами, имеет свои уязвимости. По такому ключевому показателю инновационной активности, как отношение затрат на

НИОКР к ВВП – 2,77%, США сейчас отстают от Ю. Кореи, Японии, Германии и ряда других стран. Кроме того, по мнению некоторых аналитиков, вне перечисленных выше “динамичных карманов” инноваций, темпы технологических изменений в этой стране “не являются впечатляющими” (*uneven innovation*)⁸. Приходится также констатировать, что в последние годы американские корпорации все чаще полагаются не на изобретательскую деятельность, а на внедрение ранее запатентованных изобретений, включая разработки других стран.

Согласно критериям, предложенным Национальными академиями США, государство, претендующее на роль инноватора, должно первым усваивать новые знания, внедрять их результаты в производство и представлять на рынке⁹. Накапливание знаний, как таковое, не рассматривается в качестве конечной цели, поскольку научные открытия не приносят практической пользы, пока они “заперты” в лабораториях. Инновации должны быть ориентированы на потребности рынка, только в этом случае они являются “инвестициями в будущее”. Традиционно США не имеют соперников на первой стадии, однако Германия, Япония и Китай трансформируют изобретения в готовый продукт более эффективно (таблица 3).

Таблица 3

**Инвестиции в НИОКР и оборот продаж некоторых инновационных
секторов промышленности США и ЕС
(в 2014 г., млрд. евро)**

	США		ЕС	
	НИОКР	продажи	НИОКР	продажи
автомобильная	15,1	375,4	44,6	805,0
биотехнологии	15,3	66,5	1,4	8,0
фармацевтическая	32,6	214,2	29,8	227,7
электронная и производство ЭВМ	57,4	581,7	15,0	99,7
ПО и компьютерные услуги	48,9	368,9	6,5	1,5

Источник: EU R&D Scoreboard Infographic. Luxembourg, 2015.

Причины этого, по мнению Исследовательской службы Конгресса, состоят в том, что американцы доводят до стадии реализации меньшую часть своих открытий и разработок; результатами их фундаментальных исследований с успехом и беспрепятственно пользуются конкуренты; часть исследований остается закрытой для коммерческого использования по соображениям национальной безопасности.

То, что товар изобретен в США, не означает автоматически, что и производиться и продаваться он будет в этой стране. Многие виды полупроводниковых приборов, дисплеев, аккумуляторов для сотовых телефонов и планшетов производятся по принципу “сделано в Китае, разработано в Калифорнии” (*made in China, designed in California*). Первый промышленный робот разработала компания GM в 1961 г., но сейчас по объему их выпуска США уступают не только Китаю, но и Ю. Корее и Японии. На США приходится 17%

⁸ Mandel M. U.S. Investment Heroes of 2015: Why Innovation Drives Investment. Progressive Policy Institute. Washington, DC, September 2015, pp.7-8.

⁹ Kota S. Revitalizing American Manufacturing. National Research Council. Washington, DC, 2013, p. 38.

патентов на технологии роботизации, тогда как на Японию – 24%, Германию – 22%¹⁰. Масштабное производство энергоэффективных литиевых аккумуляторов, запатентованное национальной лабораторией *Argonne*, предполагалось наладить в США, но главным бенефициаром оказалась южнокорейская компания.

Авторы популярной в США доктрины “постиндустриального” развития исходят из предпосылки, что в результате научно-технической революции и существенного роста доходов населения приоритетным становится переход от производства товаров к производству знаний и опережающему развитию сферы услуг (“терциаризация” экономики). В то же время обрабатывающая промышленность, лидером которой США являлись на протяжении целого столетия, рассматривается сторонниками этой теории как “угасающая отрасль” (*sunset industry*). В экономическом докладе Дж. Буша в 2004 г. утверждалось, что “производство посредством человеческого интеллекта” (*brainfacturing*) постепенно вытеснит в США традиционные производства (*manufacturing*). При этом если товары или услуги могут быть произведены в другой стране дешевле, импорт может оказаться предпочтительным по отношению к их внутреннему производству.

Последствиями такой политики в условиях глобализации явились: массовое закрытие предприятий; деградация ряда подотраслей обрабатывающей промышленности; перелив капитала в сферу услуг; вывод ряда предприятий тяжелой промышленности в страны и регионы с более низкой оплатой труда и стоимостью сырья; “инвестиционная засуха” (*investment drought*); стагнация спроса; а также временное ухудшение ситуации в нефтегазовом секторе, последствия которого ощущают на себе многие секторы обрабатывающей промышленности. За последние десять лет занятость в обрабатывающей промышленности уменьшилась на два миллиона человек. Доля этой отрасли в национальном производстве товаров и услуг сократилась с 15% в 2000 г. до 12% в настоящее время. Степень обеспеченности внутреннего спроса продукцией отечественного производства по целому ряду направлений является критически недостаточной. По вычислительной технике и другой электронике она составляет всего 23%, продукции электротехнического машиностроения – 38% (в 2012 г.)¹¹.

Опираясь на эти факты, Совет консультантов по вопросам науки и технологий в докладе, адресованном президенту США, предупреждал: “Соединенные Штаты рискуют потерей лидерства в обрабатывающей промышленности. Это справедливо не только для низко технологичных отраслей и продуктов, но также и в отношении нашей способности производить высоко технологичные продукты, которые были изобретены и усовершенствованы в этой стране”¹². Указанная озабоченность нашла отражение и в обновленном варианте *Стратегии американских инноваций*, принятой Белым домом в 2015 г., где, в частности, отмечается: “Лидерство в обрабатывающей промышленности усилит преимущества Америки и гарантирует, что если что-то изобретено в Соединенных Штатах, это должно быть произведено в Соединенных Штатах”¹³.

В докладах аналитиков отмечалось также, что США специализируются в основном на технологиях, применение которых сокращает потребность в рабочих местах в обрабатывающей промышленности, но создает занятость в непроизводственных компаниях,

¹⁰ The New Hike: How a New Generation of Robots is Transforming Manufacturing. Executive Summary. PWC. September 2014, pp.1-2.

¹¹ What is Made in America. Executive Summary. Washington, DC, 2014, Fig. 8.

¹² Report to The President on Capturing Domestic Competitive Advantage in Advanced Manufacturing. President’s Council of Advisors on Science and Technology. Washington, DC, July 2012, p.2.

¹³ A Strategy for American Innovation. Washington, DC, October 2015.

подобных *Amazon*, или в торговых залах, реализующих продукцию компании *Apple*¹⁴. США позволяют устаревшим производственным предприятиям умирать, тогда как Германия, например, уделяет больше внимания их модернизации с помощью новых технологий. Германия выделяет на НИОКР намного меньше средств, средний уровень оплаты труда в этой стране выше, а издержки на энергию и инфраструктуру более значительные, чем в США. Тем не менее, в Германии на средне- и высокотехнологичные отрасли приходится сейчас 58% выпуска продукции обрабатывающей промышленности, тогда как в США – 42%. Германия имеет актив в торговле продукцией обрабатывающей промышленности, а США – дефицит.

Но наиболее уязвимы американцы там, где необходим сфокусированный подход на менее наукоемких, но приближенных к потребительскому сектору направлениях. Япония и Германия являются технологическими лидерами в автомобилестроении. Германия и некоторые другие европейские страны практически на равных конкурируют с американцами в авиационной промышленности, производстве массовых лекарств и бытовой электроники. Германия также обогнала США по молекулярным биотехнологиям, разработкам ПО и лазерам. На фоне стремительного нарастания инновационной активности в странах Азии американцы вынуждены теперь соперничать не только с ЕС или Японией, но также с Китаем и Индией. Китай, например, в течение 2010-2014 гг. увеличил выпуск продукции обрабатывающей промышленности в стоимостном выражении почти на 37% и вышел на первое место в мире по этому показателю, опередив США (1882 млрд. долл. против 1843 млрд. долл., в ценах 2005 г.)¹⁵. Беспокоящим американцев вызовом становится неспособность США конкурировать со странами с низкими трудовыми издержками по производству “электронного ширпотреба”. Китай и Ю. Корея составляют серьезную конкуренцию США в производстве ноутбуков, планшетов и смартфонов. Нарастает наступление со стороны азиатских компаний на позиции *Google*, *Facebook* и *Twitter*¹⁶. Наблюдается также фактическое вытеснение США из такой перспективной ниши, как технологии дизайна.

2. Государственная поддержка инновационного процесса

В создавшихся условиях одной из самых актуальных проблем стратегии инновационного развития страны остается вопрос о масштабах и пределах государственного регулирования инновационной деятельности. Республиканцы в своем большинстве отводят федеральному правительству важное место в вопросах улучшения инновационного климата и поддержки частных инвестиций в исследования и образование. Вопросы изобретательства и технологий, по их мнению, лучше оставить рынку. Напротив, многие члены демократической партии убеждены в том, что частные компании не готовы осуществлять масштабные инвестиции в рискованные технологии, если таковые не обещают принести прибыль в среднесрочной перспективе. Государство, по их мнению, не должно уходить от поддержки инноваций, особенно на ранних стадиях инновационного процесса. При этом обе

¹⁴ Breznitz D. Why Germany Dominates the U.S. in Innovation. Harvard Business Review, May 27, 2014.

¹⁵ Rhodes C. Manufacturing: International Comparisons. House of Commons Library. London, UK, August 2016.

¹⁶ Ensuring Leadership in Federally Funded Research and Development in Information Technology. Report to the President and Congress. Washington, DC, August 2015, p.13.

стороны согласны с тем, что государство должно играть позитивную роль в формировании исследовательской инфраструктуры¹⁷.

За последние сорок лет был сформирован целый арсенал законодательных актов, корректирующих траекторию инновационного развития страны. Одобренный в период пребывания у власти администрации Б.Обамы ФЗ “О восстановлении экономики и реинвестировании Америки”, предусматривал одномоментное существенное увеличение ассигнований на обрабатывающую промышленность. Важное место среди действующих законодательных актов занимают также ФЗ “Об организации и приоритетах национальной научной и технологической политики”; “О конкурентоспособности Америки”, “Об изобретениях в Америке” и “Америка конкурирует”. В администрации президента были учреждены посты старших советников по политике в сфере технологий, информационного обеспечения и обработки данных. Были также приняты меры для привлечения научного сообщества напрямую к участию в формировании инновационной политики (*all hands on deck*).

В отсутствие сильных рычагов давления на конгресс Б.Обама делал ставку на поиск сбалансированных двухпартийных подходов в вопросах реформирования инновационной политики. 44-й президент США призывал отбросить межпартийные противоречия и настаивал на том, что “самое важное соревнование, в котором мы участвуем, происходит не между демократами и республиканцами, а между Америкой и нашими экономическими конкурентами по всему миру...”¹⁸. В развернувшейся дискуссии, разделившей академическое и административное сообщества на противников чрезмерной политизации науки (*politization of science*), с одной стороны, и оппонентов якобы чрезмерного влияния научного сообщества на формирование политического курса страны (*scientization of policy*), с другой, Б.Обама занял сторону научного сообщества¹⁹. Он, в частности, пообещал американским ученым вернуть науке ее законное место, поскольку она, как никогда ранее, важна для “нашего процветания, нашей безопасности, нашего здоровья, нашей экологии и нашего качества жизни”. Он также заверил, что в годы его правления наука “не станет жертвой политических маневров или предпочтений”²⁰. Особо подчеркивалось приоритетное значение фундаментальной науки. Отмечалось, что, хотя риски, связанные с государственными вложениями в фундаментальные НИОКР действительно велики, столь же значительными могут быть и получаемые от них выгоды с точки зрения общественных интересов. Успех инновационной стратегии, по мнению Б.Обамы, лежит в нахождении оптимального баланса между инвестициями в “строительные блоки” инноваций, каковыми

¹⁷ В конгрессе одна партия “хочет избавиться от ‘большого правительства’, независимо от того, что имеется в виду, другая хочет укротить большой бизнес, независимо от того, что это означает”. (Tassey G. Why the U.S. Needs a New, Tech-Driven Growth Strategy. ITIF. February 2016, p.8).

¹⁸ Remarks by the President on the Economy. Winston-Salem, NC, December 06, 2010.

¹⁹ Инициатор создания Национального Научного Фонда (ННФ) Ваннемар Буш в докладе президенту США в 1945 г. следующим образом определил основные принципы участия государства в инновационной деятельности: (1) государство должно быть основным каналом финансирования фундаментальных исследований; (2) фундаментальные исследования должны быть сосредоточены преимущественно в университетах, которые объединяют исследования с образованием следующего поколения научных работников и инженеров; и (3) государство должно распределять финансирование по широким категориям науки, но решения о распределении средств на определенные проекты должны приниматься независимыми научными экспертами. (Transformation and Opportunity: the Future of the U.S. Research Enterprise. Washington, DC, November 2012, p.23).

²⁰ В подписанном Обамой исполнительном меморандуме “четко сказано: с приходом моей администрации закончилось время, когда наука следовала за идеологией”. (Remarks by the President at the National Academy of Sciences Annual Meeting. Washington, DC, April 27, 2009).

являются: (1) фундаментальные исследования; (2) инвестиции в человеческий капитал; и (3) вложения в “первоклассную инфраструктуру”²¹.

Лавируя между экстримами свободного предпринимательства и интервенционизма, Б.Обама попытался нащупать почву для компромисса, признавая как разумность государственной поддержки инноваций, так и вызовы чрезмерного государственного вмешательства. По его мнению, “государство должно принимать стратегические решения в отношении стратегических отраслей”, поощрять “дух предпринимательства”, помогать американским компаниям в конкурентной борьбе за мировые рынки, “облегчать и ускорять преобразование новых идей в новые рабочие места и новые предприятия”. В качестве первостепенных задач он обозначил интересы национальной безопасности, противостояния внешнеполитическим угрозам и международному терроризму.

Достигнутый к настоящему времени консенсус устанавливает, что в ведении федерального правительства сохраняются вопросы: создания условий для формирования более благоприятного хозяйственного климата, способствующего поддержке инноваций, открытого и конкурентного окружения для компаний и предпринимателей; обеспечения потребностей инвесторов и патентодержателей; оказания содействия инновационной деятельности частных компаний, университетов и колледжей (раскрытие информации, прямое финансирование из федерального бюджета, налоговые льготы, кредитные гарантии, поощрение формирования региональных инновационных кластеров); совершенствования контрактной системы; поощрения коммерциализации результатов федеральных исследований по всей цепочке от лаборатории до рынка (*from lab to market*); содействия реализации инновационной продукции внутри страны и за ее пределами; координации инновационной стратегии с другими направлениями экономической, социальной и региональной политики.

На фоне вызовов глобализации была сделана ставка на сохранение позиций США в качестве “инновационной супердержавы”: “Соединенные Штаты лидировали в мировой экономике в XX-м веке по той причине, что мы были лидерами в инновациях. Сегодня конкуренция более жесткая, вызовы более трудные, и по этой причине инновации являются более важными, чем когда-либо”²². В своем выступлении на заседании Национальных академий наук в апреле 2009 г. Б.Обама отметил: “Я считаю, что это не в нашем, американском, характере – быть ведомыми. В нашем характере – быть впереди. И для нас пришло время снова стать лидерами”²³. Для того, чтобы создавать рабочие места, утверждал Б.Обама, США должны “обогнать в части производства, образования и инновационной активности все страны мира”²⁴. Это рубеж, который Америка не может сдать, поскольку “стране, которая полностью сосредоточится на инновациях сегодня, будет принадлежать глобальная экономика завтра”²⁵.

На пороге XXI века США сделали однозначный выбор в пользу стратегии развития на базе опережающего развития высокотехнологичных (*science based*) секторов

²¹ A Strategy for American Innovation: Driving towards Sustainable Growth and Quality Jobs. Washington, DC, September, 2009; A Strategy for American Innovation: Securing our Economic Growth and Prosperity. Washington, DC, February 2011; A Strategy for American Innovation. Washington, DC, October 2015.

²² Remarks by the President on the Economy. Monako Coach, Indiana, August 5, 2009.

²³ Remarks by the President at the National Academy of Sciences Annual Meeting. Washington, D.C., April 27, 2009.

²⁴ President Obama Signs America Invents Act, Overhauling the Patent System to Stimulate Economic Growth, and Announces New Steps to Help Entrepreneurs Create Jobs. Washington, DC, September 16, 2011.

²⁵ A Strategy for American Innovation. Washington, DC, October 2015, pp. 2, 10-11.

промышленности, сферы услуг и промышленной инфраструктуры, разработки и внедрения в производство прорывных технологий “следующего технологического уклада”. Инновационным технологиям отводится роль драйвера долгосрочного экономического роста, фактора повышения производительности труда и занятости, укрепления глобальной конкурентоспособности, противодействия вызовам в сфере экономического и социального развития. В качестве необходимых условий для закрепления технологического лидерства США по самому широкому спектру “грандиозных вызовов” (*grand challenges*), и особенно на тех направлениях, где американцы уже имеют значительные достижения в настоящее время, выдвигаются:

1. *Формирование более благоприятного инвестиционного климата и конкурентной среды для инновационной деятельности бизнеса*: создание новых рабочих мест, реформирование налогового, иммиграционного законодательства и законодательства о банкротствах, содействие развитию банковского и страхового секторов, венчурного капитала, агрессивная защита прав интеллектуальной собственности (ИС).

2. *Стимулирование реиндустриализации и противодействие офшорингу*: реализация конкурентных преимуществ, связанных с понижением внутренних издержек производства, поощрение инсорсинга (задействование внутренних ресурсов компаний) и закладка фундамента для будущих инновационных производств.

3. *Закрепление американского лидерства по расходам на НИОКР*: совершенствование многоуровневой национальной инновационной системы, поддержка федеральных ассигнований на конкурентоспособном уровне, бюджетное стимулирование рыночно-ориентированных исследований в частном и академическом секторах.

4. *Акцентирование на прорывных технологиях следующих поколений*: разработка национальной стратегии по нарождающимся технологиям обрабатывающей промышленности, инвестирование в “индустрию будущего” и завоевание “новых рубежей” в области прорывных технологий, внедрение достижений других стран.

5. *Повышение эффективности внедрения результатов НИОКР*: усиление партнерского взаимодействия между федеральными властями, штатами, частными компаниями и университетами, снижение рисков, связанных с внедрением инноваций в промышленных масштабах, облегчение доступа к инфраструктурным ресурсам федерального правительства, поощрение конверсии технологий.

6. *Формирование “лучшей в мире” инновационной инфраструктуры XXI века*: инвестирование в профессиональное образование, укрепление материальной базы государственных исследовательских лабораторий (аналогов комплексов научно-исследовательских институтов), создание инновационных отраслевых институтов, формирование национальных сетей коммуникаций следующего поколения, обеспечение безопасности киберпространства.

7. *Ориентация на развитие человеческого капитала и формирование трудовых ресурсов “мирового уровня”*: построение инклюзивной инновационной экономики, предусматривающей равные возможности доступа к знаниям для всех групп и слоев населения, концентрация на специальностях XXI века, привлечение иммигрантов к развитию инновационной экономики.

8. *Завоевание “справедливой рыночной доли” для продукции наукоемких отраслей*: повышение конкурентоспособности обрабатывающей промышленности, открытие новых рынков, выравнивание условий конкуренции, участие в проектах международной интеграции и сотрудничества.

Впрочем, возрождение традиционных отраслей и преобразование действующих предприятий на новой технологической базе также декларировалось в качестве важнейших

задач. По мнению Б.Обамы, для того чтобы сделать Америку “магнитом” для создания рабочих мест, США должны опираться не только на производство знаний и услуг, – необходимо послать сигнал о возврате к реальной (*substantial*) экономике. “Страна должна уйти от модели высокого потребления, базирующейся на финансовом кредитовании, и перейти к долгосрочной модели экономического роста, построить прочную экономику, базирующуюся на национальных приоритетах – инновационной обрабатывающей промышленности, чистой энергетике, форсировании экспорта и других важнейших вызовах XXI столетия”²⁶. Обрабатывающая промышленность была образно заявлена “сердцем” экономики страны, оздоровление которого обещает принести значительные экономические выгоды, в том числе в плане обеспечения потребностей ВПК: “Поскольку военные все больше зависят от сложных и продвинутых технологических систем, важно чтобы Соединенные Штаты сохранили мощности обрабатывающей промышленности и знания, необходимые для их производства”²⁷.

Основным препятствием на пути формирования “всеобъемлющей” стратегии инноваций остаются идеологические и межпартийные противоречия. Действующая “*Стратегия американских инноваций*” при детальном рассмотрении выглядит как рамочный документ. В развитие этой инициативы администрацией Белого дома в сотрудничестве с бизнесом, университетами и профсоюзами был разработан целый арсенал кратко- и среднесрочных программ. Важное место среди них занимают: “*План завоевания будущего путем инвестирования в передовые технологии обрабатывающей промышленности*”, “*Рамочный план возрождения американской обрабатывающей промышленности*”, “*Национальный стратегический план для прорывных отраслей обрабатывающей промышленности*” и “*Национальная стратегия повышения конкурентоспособности обрабатывающей промышленности*”. В дополнение к действующим с 1933 г. преференциям для национальных производителей в рамках закона “*Покупай американское*”, был принят ФЗ “*О стимулировании обрабатывающей промышленности США*”, одобрена президентская инициатива “*Сделано в Америке*”. В этих документах указывалось на необходимость провести реиндустриализацию, восстановить “не сборочные линии прошлого, но высокотехнологичную обрабатывающую промышленность будущего”²⁸. Учитывая тот факт, что инвестиции в инновации остаются рискованным бизнесом, особенно на этапе “долины смерти” (*death valley*), на котором государство обычно перестает поддерживать проекты, а бизнес все еще считает коммерческие риски неоправданно высокими, приоритетное внимание уделяется вопросам оздоровления инвестиционного климата. Согласно “индексу доверия”, составленному компанией *AT Kerney*, США считаются страной с наилучшими перспективами для привлечения инвестиций среди 28 стран мира²⁹.

В стране созданы благоприятные условия для деятельности венчурного капитала, масштабы применения которого в США являются уникальными. В течение 2010-2014 гг. ежегодно заключались, связанные с венчурным бизнесом, сделки на 42 млрд. долл. против 14 млрд. долл. в Китае. И хотя из 250 венчурных фирм, основанных в 1960-х гг., до настоящего времени “выжили” около трети, налицо и суперуспешные проекты, в числе которых *Xerox*, *Intel* и *Apple Computer*. Добившиеся успеха высокотехнологичные стартапы становятся более

²⁶ Remarks by the President on American Manufacturing. Washington, DC, February 17, 2012.

²⁷ The Competitiveness and Innovative Capacity of the United States. Washington, DC, January 2012, p.6-4.

²⁸ Ibid., pp.3-14.

²⁹ Это мнение разделяют не все исследователи. Если полагаться на “индекс рестриктивности регуляторной деятельности”, разработанный ОЭСР, то даже такие страны, как Польша, Латвия или Коста-Рика имеют более привлекательный инвестиционный климат. (FDI Regulatory Restrictiveness Index. OECD, Brussels, 2015).

привлекательными в качестве субъектов для поглощений крупными корпорациями. В качестве примера можно привести приобретение *WhatsApp* компанией *Facebook* за 19 млрд. долл.

Вместе с тем, инициированная Б.Обамой первая со времен Рейгана налоговая реформа, имеющая целью усилить конкурентоспособность США, так и не была реализована. Правда, снижение налогов уже заявлено в качестве одного из приоритетов администрации Д.Трампа³⁰. Введенный еще в 1981 г. на временной основе налоговый кредит на исследования и разработки дает возможность компаниям вычитать из облагаемых налогом сумм 20% прироста их затрат на НИОКР. Б.Обама реализовал свое обещание – перевести эту льготу на постоянную основу и, значит сделать ее более предсказуемой³¹. Поддержка инноваций осуществляется также в форме налоговых и амортизационных льгот, однако, их весомость снижается под давлением обязательств, принятых американцами в ВТО. По показателю “налоговой щедрости” в отношении компаний, осуществляющих исследования и разработки (*R&D tax incentive generosity*), американцы сейчас занимают лишь 32-е место в мире, что дало повод экспертам говорить о “налоговом дестимулировании” (*tax disincentives*) НИОКР.

Выполняя предвыборные обещания, администрация Белого дома неоднократно заявляла о своем намерении “повернуть вспять волну аутсорсинга и привлечь новые рабочие места на наши берега”³². Активно поощряется ришоринг – возвращение ранее откочевавших за пределы страны предприятий. Это указание, впрочем, касается не только предприятий, поскольку за пределами США работают 23% сотрудников американских компаний, занятых исследовательской деятельностью (у *GE* – свыше 50%), и эта тенденция до недавнего времени только нарастала. Принятие ФЗ “*О противодействии выводу американских капиталов в офшоры*” преследовало цели сделать невыгодным бегство американских предприятий за границу. Ставилась задача побудить национальные компании производить продукцию в своей стране, а также переориентировать их на выбор отечественных предприятий в качестве поставщиков материалов, узлов и компонентов. Администрация Б.Обамы выступала также за отмену отсрочки уплаты налога на зарубежные доходы до момента реинвестирования прибыли в США и настаивала на раскрытии информации, касающейся реальных бенефициаров офшорных компаний³³. Обсуждалась и возможность введения специального налога на прибыли зарегистрированных в офшорах предприятий (*offshoring tax*). В поддержку президентских инициатив усилиями предпринимателей было развернуто лоббистское движение “*Инициатива за ришоринг*”.

Курс на ускоренное развитие федеральных исследований рассматривался администрацией Б.Обамы в качестве “противоядия” стагнации в экономике. ФЗ “*О восстановлении экономики и реинвестировании Америки*” предусматривал беспрецедентное в истории США однократное увеличение федеральных ассигнований на НИОКР – на 18,3 млрд. долл. В проект бюджета на 2010 фин. г. был внесен план удвоения федеральных расходов на указанные цели в течение десяти лет (в сравнении с 2006 фин. г.). Американский президент выступал также за увеличение расходов на НИОКР до 3% ВВП – “наивысшего

³⁰ В США номинальная ставка корпоративного налога не снижалась с 2000 г. и сейчас она вдвое выше, чем в Великобритании. (Ezzell S. a.o. Contributors and Detractors: Ranking Countries' Impact on Global Innovation. ITIF. Washington, DC, January 2016, p.31).

³¹ Research and Development Tax Credit. Matthias Needam Wall, Einhorn & Chernitzer. Norfolk, VA, 2012.

³² State of the Union. Washington, DC, 2015.

³³ Хотя США считаются единственной страной G-7, которая облагает налогами заграничные прибыли своих корпораций, им разрешено не платить налог на доходы, полученные за пределами страны, до момента репатриации (в этом случае налог взимается по полной ставке).

уровня со времен космической эры”. Однако в годы второго срока пребывания у власти администрации Б.Обамы генеральной линией финансовой политики страны становится проведение курса на экономию государственных средств. Так что, уже при подготовке проекта бюджета на 2013 фин. г. вопрос о сроках удвоения расходов на НИОКР был снят с повестки дня. Конгресс предложил ограничиться устойчивым и предсказуемым их увеличением и лишь на самые актуальные программы. В результате секвестра ассигнования на НИОКР в рамках федерального бюджета на 2013 фин. г. уменьшились в сравнении с 2009 фин. г. на 19,4%. В среде оппонентов Б.Обамы такая ситуация расценивалась как “инновационный дефицит” (*innovation deficit*). Впрочем, в последние годы федеральные ассигнования на НИОКР вновь показывали тенденцию к росту – до 152,3 млрд. долл. на 2017 фин. г. Это касается ассигнований как на фундаментальные, так и на прикладные исследования и разработки.

Особенностью США остается отсутствие консолидированного федерального бюджета на научные исследования. Федеральные ассигнования на НИОКР распределяются по важнейшим министерствам и ведомствам и пересматриваются ежегодно. При этом исполнительные органы власти обязаны руководствоваться приоритетами расходования средств, которые готовятся администрацией Белого дома и предлагаются им в форме меморандума. В числе таковых обычно фигурируют: национальная безопасность, инновационная обрабатывающая промышленность, “отрасли будущего”, “науки о жизни”, чистая энергетика, освоение Арктики, противодействие глобальным климатическим изменениям. Внутри этих широких категорий предпочтение отдается исследованиям в сфере критических и оборонных технологий (ядерная программа, освоение космоса, лазерные технологии, ускорители, телескопы, суперкомпьютеры, сенсоры, ИТ, интернет, программное обеспечение – ПО).

Министерство обороны США остается самым крупным научно-исследовательским конгломератом в мире. Его ежегодные затраты на исследования сопоставимы с бюджетами на НИОКР таких стран, как Китай, Япония, Германия, Ю. Корея и Индия. Занимая доминирующие позиции в НАТО, Соединенные Штаты ежегодно тратят на оборонные исследования 52% средств, выделяемых на НИОКР из федерального бюджета, тогда как ЕС и Япония – порядка 5%. Технологический разрыв с остальным миром в сфере оборонных инноваций остается непреодолимым, однако военное лобби постоянно жалуется на недостаточность ассигнований. Обещания Б.Обамы научиться “жить по средствам” привели лишь к временному сокращению ассигнований на оборонные, космические и другие стратегические программы НИОКР. Более того, в 2014 г. были одобрены новые затратные программы: *Инициатива в сфере оборонных инноваций* и *Долгосрочная программа планирования исследований и разработок, нацеленных на упрочение технологического лидерства*. После временного сокращения ассигнований на оборонные НИОКР в 2010-2015 фин. гг. на 25%, на 2016 фин. г. были запрошены 75,4 млрд. долл. (увеличение на 6,5% по сравнению с 2015 фин. г.).

Поддержка фундаментальных исследований, в том числе оборонного и двойного назначения, реализуется в основном через ННФ и министерство обороны и имеет целью адаптацию интересов науки к потребностям национальной экономики. На 2017 фин. г. на эти цели были запрошены 34,5 млрд. долл. против 38,4 млрд. на прикладные исследования и 76,7 млрд. долл. – разработки. Фундаментальные исследования по лазерным технологиям, например, практически полностью финансировалась из бюджета министерства обороны. Эта модель была реализована и в сфере биотехнологий. Около трех млрд. долл. ежегодно выделяется в распоряжение Агентства передовых исследовательских проектов (*Defense Advanced Research Projects Agency – DARPA*). Его основной задачей является “поддержание

технологического превосходства США в оборонной сфере и прогнозирование технологических сюрпризов, которые могут повредить нашей национальной безопасности”. Агентство выступает спонсором “революционных высокоэффективных исследований, которые ликвидируют разрыв между фундаментальными исследованиями и их применением в оборонной сфере”. Другой важной статьёй расходов является финансирование национальных исследовательских лабораторий и конструкторских бюро. Их численность превышает 700 ед., а совокупные расходы составляют примерно треть федеральных затрат на НИОКР. Большинство этих учреждений были созданы министерствами обороны и энергетики. Некоторые из них, хотя и остаются в собственности государства, управляются по контракту.

В 2015 фин. г. ассигнования из федерального бюджета на стимулирование НИОКР в предпринимательском и академическом секторах составили 65 млрд. долл. Еще свыше трех млрд. долл. было выделено из бюджетов отдельных штатов³⁴. Указанные средства практически поровну распределяются между фундаментальной наукой и прикладными исследованиями, и примерно в такой же пропорции, – между предпринимательским и академическим секторами. При отсутствии формализованной промышленной политики поддержка частного предпринимательства осуществляется как в рамках федеральных целевых программ для ключевых секторов экономики, так и в отношении целых регионов (долина р. Теннесси) или даже отдельных компаний. В качестве примера можно привести *Федеральную программу развития передовых технологий*, разработанную администрацией Дж.Буша, просуществовавшую 17 лет. За этот срок в высоко рискованные инновационные проекты были инвестированы 3,3 млрд. долл. В рамках ФЗ “*О восстановлении экономики и реинвестировании Америки*” были выделены 2,5 млрд. долл. на организацию производства в стране энергоёмких быстрозаряжаемых аккумуляторов и дополнительные средства – на инфраструктуру, необходимую для форсирования производства и сбыта электро- и гибридных автомобилей.

Некоторые из масштабных мегапроектов, инициированных федеральными властями, включая проекты по созданию корпорации по производству синтетического топлива (*Synthetic Fuel Corporation*) с инвестициями 20 млрд. долл., реактора – размножителя, высокоскоростного коммерческого транспортного авиалайнера, развитию водородного автотранспорта (“автомобиль свободы”), в конечном счете оказались убыточными и/или бесперспективными³⁵. Вместе с тем, программы по реабилитации отечественной автомобильной промышленности, пострадавшей в результате экономического кризиса, оказались затратными для бюджета, но достаточно успешными в плане поддержания производства и занятости. Многие из них разрабатывались во взаимодействии с администрациями заинтересованных штатов. Так, в 1990-е гг. были предприняты усилия по привлечению в США предприятий автомобильной промышленности Японии и Германии. В 2006 г. компании *Kia Motors*, *Honda*, *Toyota* и *VW* получили от властей четырех американских штатов займы на развитие производства в размере 1,4 млрд. долл. В 2008-2009 гг. администрациям Дж.Буша мл. и Б.Обамы удалось удержать от краха американский автопром с помощью предоставления корпорациям *GM* и *Chrysler* займов на общую сумму 65 млрд. долл., при этом убытки министерства финансов только от реализации акций обанкротившейся компании *GM* оценивались в 10 млрд. долл.

³⁴ U.S. Research and Development Expenditures, by Source of Funds and Performing Sector: 1953–2011. NSF, Washington, DC, 2013.

³⁵ О возобновлении интереса к водородной энергетике свидетельствует факт выделения в 2016 г. министерством энергетики 30 млн. долл. на исследовательские работы по топливным элементам.

В целях ликвидации наметившегося отставания от конкурентов в сфере технологий беспроводных коммуникаций были приняты программа *Сетевые и информационные технологии*, на реализацию которой в бюджете на 2016 фин. г. были запрошены четыре млрд. долл. и *Инициатива по беспроводным коммуникациям и инфраструктуре*. Администрация Б.Обамы, в частности, обязалась обеспечить 98% населения страны в течение пяти лет услугами интернета по технологиям 4G. Ассигнования на эти цели оцениваются в пять млрд. долл. Действуют также *Инициатива по интеллектуальным городам* и ряд других программ, в рамках которых были выделены свыше 200 млн. долл. на продвижение “интернета вещей”. Принята и реализуется *Инициатива по исследованиям и разработкам в сфере больших массивов данных*.

С помощью *Национальной стратегической компьютерной инициативы* американцы намерены совершить рывок в части разработки высокопроизводительных вычислительных систем. На указанные цели предполагается израсходовать до трех млрд. долл. Правительственный контракт с компаниями *Cray* и *Intel* на сумму 200 млн. долл. предусматривает разработку к 2025 г. суперкомпьютера, параметры которого должны минимум в пять раз превысить показатели сегодняшнего китайского лидера³⁶. В соответствии с объявленной Белым домом инициативой “*Грандиозный вызов*”, предпринимаются усилия по проектированию совершенно нового типа компьютера, способного, подобно мозгу человека, анализировать информацию, решать ранее не встречавшиеся проблемы и обучаться.

Развитие нанотехнологий в США осуществляется на основе координируемой Белым домом межведомственной “*Национальной нанотехнологической инициативы*” и ФЗ “*О нанотехнологических исследованиях и разработках 21 века*”. Этими документами были намечены ключевые направления (*signature initiatives*) НИОКР для “второй эры нанотехнологий”: нанoeлектроника, солнечная энергетика, сенсоры, массовое производство наноматериалов (*nanomanufacturing*) и инфраструктура. С момента принятия этой программы на указанные цели уже израсходованы в общей сложности 21,8 млрд. долл. бюджетных средств, в основном в форме прямых субсидий. Бюджетные ассигнования на эти цели сокращаются по мере того, как создаются условия для трансформирования накопленных знаний в конкретные коммерческие нанопродукты, биопрепараты и технологии. На 2017 фин. г. они запланированы в размере 1443 млн. долл. Частные корпорации ежегодно тратят на эти цели как минимум вдвое больше средств. В реализации программы участвуют 35 университетов, компании *IBM* и *Texas Instruments*, а также государственные учреждения. Благодаря поддержке властей штата Нью-Йорк, предоставившего 1,5 млрд. долл. корпорациям *Global Foundries*, *Sematech* и *Tokyo Electron*, был введен в строй учебно-исследовательский комплекс мирового уровня в г. Олбани в штате Нью-Йорк для проведения НИОКР, связанных с разработкой инновационных нанопродуктов. Конечная продукция нацелена на потребителей в отраслях по производству полупроводниковых приборов, оптоэлектроники и биопroduкции.

На мировой арене США сейчас выглядят лидером в сфере нанотехнологий. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что американцам принадлежат 60% патентов по нанотехнологиям, тогда как их ближайшему конкуренту Японии – менее 9%. В 2014 г. доля США в совокупных расходах на НИОКР в сфере нанотехнологий составляла 21%, Европы – 31%, Японии и России – по 13%, Китая – 7%. Однако в странах-конкурентах более

³⁶ Сейчас по общей численности парка суперкомпьютеров США существенно опережают Китай (253 системы против 66), однако первую позицию в рейтинге занимает китайский Tianhe-2. Самый продвинутый американский суперкомпьютер имеет производительность в два раза меньшую. (Creating a National Strategic Computing Initiative. Executive Order. Washington, DC, July 29, 2015).

значительные усилия прилагаются для организации производства и сбыта нанопродукции. Продажи товаров, базирующихся на нанотехнологиях (транзисторы, устройства памяти, оптика, фотоника, сенсоры, материалы для опреснения и очистки воды, медицинские приборы), увеличились в США со 110 млрд. долл. в 2010 г. до 370 млрд. долл. в 2014 г. против, однако, 602 млрд. для Европы и 524 млрд. долл. – Азии³⁷. В последние годы Китай и ЕС обогнали американцев и по числу научных публикаций по нанотематике.

Для продвижения “*Национальной инициативы по роботизации*”, разработанной в целях создания нового поколения промышленных роботов, министерство обороны США содействовало организации исследовательских центров по робототехнике в штатах Виргиния, Мичиган и на Гавайях. Реализуется также “*Инициатива по созданию новых материалов*”, целью которой является ускорение и удешевление работ по внедрению в производство композитов, био- и других инновационных материалов в интересах оборонной, аэрокосмической, электронной промышленности и чистой энергетики.

Одобренная в 2010 г. «*Национальная политика в сфере космоса*» ставит задачу “не только посещать космическое пространство, но и пребывать в нем”. В этих целях было предложено увеличить бюджет НАСА на шесть млрд. долл. Потратить указанные средства предполагалось на подготовку миссии на Марс, изучение околосолнечного пространства с помощью роботов, создание нового телескопа, который должен прийти на смену “Хабл”, продление срока эксплуатации МКС и стимулирование участия частного сектора в космических программах³⁸. На 2017 фин. г. были запрошены ассигнования для НАСА в размере 19 млрд. долл., включая 12 млрд. долл. на НИОКР – меньше, чем в 2015 г. Президентские инициативы по изучению мозга и прецизионной медицине, а также упомянутая в послании президента США к стране в январе 2016 г. *Инициатива по искоренению раковых заболеваний (Moonshot)* с инвестициями в один млрд. долл. нацелены на разработку препаратов и инструментов, позволяющих лечить пациентов, соотносясь с их индивидуальными генетическими характеристиками.

Для идентификации прорывных технологий, создания производственной базы и улучшения взаимодействия в сфере НИОКР на всех уровнях применяются соинвестирование, проведение совместных исследований и совместное использование исследовательской инфраструктуры; осуществляется прямая поддержка исследований в частном и академическом секторах; облегчается доступ частным компаниям к федеральным базам данных и ресурсам национальных лабораторий; проводится обучение и переподготовка персонала в федеральных лабораториях, обмен специалистами и знаниями.

Пристальное внимание уделяется вопросам модернизации “инновационной экосистемы”, поскольку от ее состояния напрямую зависит конкурентоспособность страны на внешних рынках. Администрация Клинтона способствовала привлечению в страну германского *Fraunhofer Society*, при содействии которого в США были открыты семь исследовательских институтов, специализирующихся на информационно-коммуникационных технологиях, микроэлектронике, фотонике, инновационной энергетике, “науках о жизни” и материаловедении³⁹. Планом возрождения обрабатывающей промышленности Б.Обамы предусмотрено создание сети из 45 исследовательских комплексов (хабов), каждый из которых должен действовать в качестве модели для

³⁷ The National Nanotechnology Initiative. Report to the President and Congress. Washington, DC, October 2014; Nanotechnology Update: U.S. Leads in Government Spending Amidst Increased Spending Across Asia. Lux Research, December 2015; The National Nanotechnology Initiative – Supplement to the President’s 2017 Budget. Washington, DC, March 2016.

³⁸ Remarks by the President on Space Exploration in the 21st Century. Washington, DC, April 15, 2010.

³⁹ Fraunhofer USA. Focus 2016. Plymouth, MI, 2016.

репликации (*teaching hospital*) и инвестировать выделенные средства в новые предконкурентные идеи и технологии. К настоящему моменту объявлено о формировании пятнадцати таких учреждений, на которые предполагается израсходовать более 1,2 млрд. долл. В состав одного из введенных в строй хабов – *Национального института технологий послойного добавления* – вошли 40 частных компаний и НИИ, пять колледжей и 11 некоммерческих организаций. Практическим результатом их работы явилось налаживание массового производства 3D принтеров. Другие комплексы специализируются на технологиях цифрового дизайна, адаптивных технологиях для обрабатывающей промышленности, сверхлегких сплавах и композитных материалах для космоса и автомобильной промышленности, фотонике, прогрессивных полупроводниковых приборах и интегральных схемах, инновационных сенсорах, текстильных материалах с особыми свойствами и т.д.

Действующие правовые акты обязывают федеральные учреждения предусматривать в своих бюджетах средства на поддержку инновационного малого бизнеса. По программам поддержки инновационных исследований и распространения технологий предоставляются гранты, размер которых может достигать одного млн. долл. Объединенный бюджет указанных программ составляет 2,2 млрд. долл. в год, из которых свыше одного млрд. выделяет министерство обороны. За годы их действия затраты на поддержку инновационной деятельности малого бизнеса превысили 40 млрд. долл.⁴⁰ Правда, действуют они на временной основе, так что перспективы их возобновления после завершения 2017 фин. г. остаются заложниками повестки дня новой администрации Белого дома.

ФЗ “О поощрении стартапов” и “Инициатива Белого дома по производственным цепочкам” облегчают для малого и среднего бизнеса доступ к федеральным технологиям и источникам финансирования, делают более привлекательным для крупных компаний выбор малых и средних предприятий в качестве поставщиков материалов, узлов и компонентов. Государство стимулирует формирование центров нарождающихся инноваций (*proof of concept centers*), поощряет практику создания консорциумов для выполнения масштабных задач. Так, партнерство *Hollings*, созданное министерством торговли, объединило 60 консультационных центров и 1200 экспертов, предоставляющих “базирующиеся на знаниях” (*knowledge-intensive*) услуги малому бизнесу. Образованное пятьюдесятью частными фирмами партнёрство «Стартап Америка» обязалось предоставить малому инновационному бизнесу бесплатное ПО и юридические услуги на сумму один млрд. долл.

Однако из-за сохраняющихся сложностей с привлечением финансирования большинство малых и средних предприятий в сфере НИОКР по-прежнему заняты преимущественно адаптацией технологий, разработанных крупными фирмами. На этот сектор приходится две пятых рабочих мест, однако американские ТНК осуществляют 83% всех расходов на НИОКР (2011 г.)

В последние годы предприятия малого и среднего бизнеса активнее привлекаются к участию в программах федеральных НИОКР. В 2015 г. федеральное правительство разместило среди малых предприятий контракты на проведение исследований на общую сумму 49,3 млрд. долл. (против, однако, 79,8 млрд. долл. в 2009 г.), в том числе 45% – по линии министерства обороны. Доля пяти крупнейших корпораций (*Lockheed Martin, Boeing, Northrop Grumman, Raytheon* и *General Dynamics*) в общей сумме размещенных контрактов на НИОКР сократилась за период пребывания у власти администрации Б.Обамы с 57% до 33%, тогда как мелких и средних фирм соответственно выросла с 10% до 17%. Роль малого и среднего бизнеса в государственных закупках в рамках федеральной контрактной системы (ФКС) не велика. Действующие законы позволяют ряду государственных министерств и ведомств обходить процедуру проведения конкурсов по соображениям национальной

⁴⁰ SBIR-STTR Presentation. Washington, DC, October 2015.

безопасности и пользоваться услугами апробированных поставщиков. Так что основными бенефициарами этой системы традиционно выступают крупнейшие корпорации ВПК (объемы госзаказов в 2015 фин. г., млрд. долл.): *Lockheed Martin* – 36,3, *Boeing* – 16,6, *General Dynamics* – 13,4 и другие⁴¹.

Федеральное правительство проводит активную политику защиты прав ИС. В число *IP-intensive* отраслей, состояние которых напрямую зависит от эффективности мер по защите прав собственников, включены 81 подотрасль промышленности и сферы услуг (химическая, фармацевтическая, производство электронных компонентов, ЭВМ, оборудования связи, двигателей и турбин, нефтегазовая и другие), на долю которых приходится почти 28 млн. рабочих мест, более 38% ВВП и 52% экспорта⁴². В 2015 г. частные инвестиции в ИС составили 718 млрд. долл. (увеличение на 27% по сравнению с 2010 г.), из которых 327 млрд. долл. приходились на ПО⁴³. В целях достижения максимального практического эффекта от коммерческого использования изобретений и для борьбы с “патентными троллями” изобретателям в США позволено регистрировать на свое имя патенты, касающиеся прав на изобретения, созданные при содействии федерального правительства. Плата, взимаемая за выдачу патента, вчетверо ниже, чем в ЕС, а для малых и средних предприятий предоставляются дополнительные льготы. При этом государство сохраняет за собой неисключительную, не подлежащую передаче, безотзывную и возмездную лицензию на использование этих изобретений, в том числе в других государствах.

К числу своих заметных достижений администрация Б.Обамы относит принятие ФЗ “*Об изобретениях в Америке*”, претендующего на роль “самой значительной реформы патентного законодательства с 1952 г.” Закон закрепил переход от системы “первый, кто изобрел” (*first-to-invent*) к системе “первый, кто зарегистрировал изобретение” (*first-to-file*), как это принято в большинстве стран мира. Была также установлена внесудебная процедура пересмотра решений в отношении уже выданных патентов, не соответствующих новым требованиям, введена процедура “фаст трек” для рассмотрения заявок на патенты, которые с этого времени должны быть рассмотрены в течение одного года. И хотя из-за сопротивления конгресса реформа патентного законодательства, по признанию администрации Б.Обамы, “застряла на полпути”, постоянное совершенствование законодательства позволило США закрепить за собой роль глобального лидера в сфере ИС. Американцы, в частности, лидируют по числу подаваемых ежегодно заявок на изобретения в сфере нанотехнологий и 3D печати. Значительная часть патентуемых изобретений приходится на компьютерные, медицинские технологии и фармацевтику.

В интересах американских экспортеров продвигаются законодательные инициативы по урегулированию разногласий с торговыми партнерами по вопросу соблюдения международных норм защиты ИС. Особую озабоченность американцев вызывают отношения в этой сфере с Китаем, против которого активно используются инструменты ВТО, полномочия *Аппарата торгового представителя США*, а также возможности, предоставленные специальной секцией раздела 301 ФЗ “*О торговле*” 1974 г.⁴⁴

⁴¹ Top 100 Contractors Report. Federal Procurement Data System. GSA, Washington, DC, 2015.

⁴² Intellectual Property and the U.S. Economy: 2016 Update. BEA, Washington, DC, 2016, var. pp.

⁴³ Survey of Current Business, November 2016, table 5.6.5.

⁴⁴ По уверению некоторых американских аналитиков, до 80% всего ПО, используемого в Китае – пиратское, в основном заимствованное в США.

3. Стимулирование трансфера технологий

Основным инструментом, посредством которого частный сектор приспособливает результаты федеральных исследований к потребностям рынка, является трансфер технологий. По терминологии министерства обороны США, это понятие охватывает обмен знаниями, опытом, оборудованием или другими ресурсами между государственным, частным и академическим секторами с целью выхода на производство продукции. В 1970-е годы диффузия технологий являлась, как правило, результатом случайного взаимодействия отдельных исследовательских институтов с федеральными лабораториями и частными компаниями. За последние 35 лет были приняты шестнадцать законов и исполнительных распоряжений, регулирующих эти процессы. В их числе можно особо отметить ФЗ “О технологических инновациях”, “О трансфере технологий” и “О коммерциализации трансфера технологий”, а также президентский меморандум “Об ускорении трансфера и коммерциализации федеральных исследований для поддержки быстрорастущего бизнеса”. Указанными актами был закреплён более свободный доступ частных компаний к федеральным разработкам. В них также содержалось требование к федеральным учреждениям выделять в своих бюджетах средства на распространение технологий. Во всех федеральных исследовательских институтах и министерских структурах были созданы подразделения, ответственные за передачу научно-технологических результатов в гражданское производство в рамках ограничений, налагаемых законодательством о контроле над экспортом. Каждому федеральному ведомству было поручено подготовить планы коммерциализации исследований и осуществлять мониторинг этого процесса.

Согласно действующему законодательству, трансфер технологий может осуществляться в различных формах, включая:

- лицензирование (использование бизнесом запатентованных результатов исследований, проводившихся федеральными институтами для производства продукции);
- соглашения о совместных исследованиях и разработках (*cooperative research and development agreement – CRADA*) и другие формы кооперации;
- работы по соглашению (*work for others*), выполняемые федеральными лабораториями по контрактам с частными фирмами и университетами;
- использование инфраструктуры федеральных лабораторий, иногда совместно с их персоналом (*user facilities agreements*).

Благодаря государственной поддержке налажено достаточно эффективное “бесшовное” взаимодействие в сфере НИОКР между институтами федерального правительства, предпринимательским сектором, ВУЗами и колледжами. Основную часть работы выполняют национальные лаборатории, НАСА и ННФ. Национальный институт стандартов и технологий министерства торговли предоставляет в распоряжение частных компаний и университетов экспериментальный ядерный реактор и другое оборудование, оказывает им услуги в сфере метрологии и стандартизации. Национальный центр трансфера технологий им. Роберта Бёрда с 1989 г. занимается коммерциализацией федеральных технологий “завтрашнего дня”. Среди его клиентов – НАСА, министерство обороны и частные компании из списка “Форчун 500”. Для обработки поступающих от частных фирм запросов был создан *Консорциум федеральных лабораторий для трансфера технологий*. В бюджете на 2016 фин. г. было анонсировано создание частно-государственного *Инвестиционного фонда для масштабирования проектов в обрабатывающей промышленности* с капиталом 10 млрд. долл. для оказания поддержки стартапам в доведении изобретений до стадии коммерческого производства. Одной из последних инициатив Б.Обамы явилось преобразование *Национальной сети для инноваций* в

обрабатывающей промышленности, в работе которой участвуют 1300 компаний, университетов и некоммерческих объединений в организацию *Обрабатывающая промышленность США (Manufacturing USA)*. Цель реформы – соединить интеллект исследователей, инновационные идеи и технологии для ускорения внедрения прорывных изобретений⁴⁵.

По масштабам применения результатов оборонных исследований в гражданском секторе экономики американцы опережают своих конкурентов, хотя и сейчас далеко не все технологии, разработанные военными, разрешены для гражданского использования. Многие разработки, сделанные в федеральных лабораториях, в результате конверсии (*spin off*) достаточно быстро находят применение в гражданском секторе. В частности, *DARPA* способствовало созданию предшественника современного интернета – программы *ARPANET*, а также суперкомпьютеров, *GPS*. Среди других продуктов трансфера технологий значатся: атомные реакторы новых поколений, лазеры, энергоэффективные аккумуляторы, приборы ночного видения, оптоэлектроника, радары, дроны, авионика, транзисторы, интегральные схемы, персональные компьютеры, ноутбуки, планшеты, смартфоны, цифровые фотоаппараты, гироскопы, акселерометры, волоконные лазеры, композиты, биополимеры, оборудование для ведения подводных работ.

В последние годы, однако, ситуация на рынке инноваций постепенно меняется в пользу частного сектора. Многие крупные корпорации содержат собственные исследовательские подразделения, производят и продают не только физический продукт, но и сопровождающий его дизайн, осуществляют послепродажное обслуживание, а также активно внедряются в те сферы деятельности, которые до недавнего времени были приоритетными для федеральных учреждений и академических институтов. Если 35 лет назад доля неосязаемых активов (патенты, торговые марки и ПО) в рыночной стоимости 500 компаний, формирующих индекс *S&P*, составляла 20%, то в настоящее время – 80%⁴⁶.

Научный парк компании *Xerox*, например, является держателем 2500 патентов. Помимо копировальной техники, в его стенах были разработаны: концепция ноутбука, компьютерная мышь, лазерный принтер, осуществлены инновации в области оптоэлектроники, печатных схем, цифрового дизайна и медицинских сканеров⁴⁷. В аэрокосмической отрасли дочернее предприятие компании *Boeing*, а также принадлежащая Маску компания *Space X* и компания Бренсона *Virgin Galactic* не только активно сотрудничают с НАСА, но и пытаются с ней конкурировать в части коммерческих полётов в космос и космотуризма. Впрочем, этот процесс развивается в последние годы неравномерно. Из-за финансовых трудностей некоторые корпорации, включая *Bell Labs* и *Sarnoff*, в последние годы закрыли свои исследовательские подразделения или существенно сократили затраты на НИОКР. Другие, как например *IBM*, *GE* и *DuPont*, сфокусировались на исследованиях, рассчитанных на достижение краткосрочного экономического эффекта.

Частные инвестиции в НИОКР подарили миру *Facebook* и *Garmin*. Предприятия оборонного сектора практически не участвовали в создании технологий 3D печати, автономных автомобилей и ИТ. В затратах на НИОКР фармацевтической промышленности и в производстве ПО доля федеральных средств составляет менее 1%, электроники и вычислительной техники – 7%, проектировании компьютерных систем – 9%. И только в

⁴⁵ За четыре года существования сети на ее функционирование были выделены 1,9 млрд. долл., включая 600 млн. долл. из средств федерального бюджета.

⁴⁶ *Thriving in a Turbulent, Technological and Transformed Global Economy*. Council on Competitiveness. Washington, DC, 2016, pp. 6, 16.

⁴⁷ *Transformation and Opportunity: the Future of the U.S. Research Enterprise*. Report to the President. President's Council of Advisors on Science and Technology. Washington, DC, November 2012, p.38.

аэрокосмической отрасли этот показатель пока остается чрезвычайно высоким – 59%⁴⁸. Капитализация *Facebook* сейчас больше, чем у *Lockheed Martin*, *Raytheon*, *Northrop Grumman* и *General Dynamics* вместе взятых. Шесть частных корпораций тратят на НИОКР не меньше, чем министерство обороны: “Ушли те дни, когда министерство обороны могло полагаться на американскую промышленность в обеспечении собственных нужд высокотехнологичными компонентами, используемыми в инновационных системах вооружения. Ушли также хорошо финансируемые оборонные исследовательские предприятия, способствовавшие созданию целых отраслей, таких как интернет, высокоскоростные компьютеры и системы глобального позиционирования”⁴⁹. На этом фоне отмечается стремление Пентагона использовать на свои нужды возможности обратного перетока технологий из частного сектора в оборонный (*spin on*) на тех направлениях, где “промышленная база гражданского сектора превышает возможности оборонного”⁵⁰. Некоторые компании, такие как *Boeing*, достаточно давно параллельно производят военную и гражданскую технику, иногда даже на общей платформе. Министерство обороны США объявило в 2015 г. о создании экспериментального подразделения для сопряжения технологий, разрабатываемых федеральными институтами Кремниевой долины, с разработками Стэнфордского университета. Министерство оказывает финансовую поддержку компаниям *HP*, *IBM* и *INTEL* в их работе по созданию суперкомпьютеров. Центр трансфера и коммерциализации технологий НАСА подпитывает это агентство информацией о разработках своих частных клиентов.

По масштабам финансирования *ВУЗовской науки* (38 млрд. долл. в год) США остаются вне конкуренции в мире, так что часто именно господдержка способствует выходу технологий и продуктов, разработанных университетами, на коммерческий уровень. Так, первая цифровая ЭВМ – *ENIAC* была разработана в университете штата Пенсильвания, но создана целиком на средства министерства обороны. Коммерциализации изобретений, сделанных в университетах на федеральные средства, обязаны своим успехом компании *CREE* (полупроводниковые приборы, светодиоды), *iRobot* (роботы двойного применения), *Universal Display* (органические *LED* технологии).

На исследовательские университеты, число которых превышает 200, приходится 60% ассигнований на финансируемые из федерального бюджета фундаментальные НИОКР. Университет Дж. Хопкинса, например, инвестировал в 2015 г. в исследовательскую деятельность 2,3 млрд. долл. в год, из которых около 70% составляют средства федерального бюджета. Секвестрация федеральных расходов привела к сокращению доли федеральных ассигнований в совокупном финансировании академического сектора с 62,5% в 2011 фин. г. до 56,5% в настоящее время. Это обстоятельство вызывает сложности с реализацией особо дорогостоящих программ и несколько снижает для частных фирм привлекательность исследовательских университетов в качестве соисполнителей.

В этих условиях американское правительство вынуждено более взвешенно относиться к стимулированию инновационной активности в академическом секторе. В частности, ННФ, являющийся важнейшим источником федеральных грантов для ВУЗов, в прошлом обычно предоставлял поддержку на фундаментальные исследования без привязки к определенным программам (модель линейного финансирования В. Буша), но сейчас все чаще требует, чтобы университетские программы были согласованы с национальными приоритетами. В университетской науке наметился крен в сторону чистой энергетики, прикладных математических специальностей и компьютерных дисциплин. Для повышения

⁴⁸ Hunter A., Crotty R. Keeping the Technological Edge. CSIS, Washington, DC, September 2015, p.2.

⁴⁹ McCormack R. U.S. Military Enters a New Era Defined by Globalization of its Technology Supply Chain. Manufacturing & Technology News, May 20, 2015.

⁵⁰ Ibidem.

эффективности работы по коммерциализации изобретений поощряется создание корпоративных университетов и университетских консорциумов. Федеральное правительство в лице ННФ занимается координацией деятельности 55 отраслевых университетских центров для проведения совместных исследований.

Исследовательская деятельность большинства академических институтов в обозримой перспективе будет оставаться убыточной, однако сегодняшние университеты ближе к рынку, чем когда-либо в прошлом. Продолжая выполнять важную роль в осуществлении фундаментальных НИОКР, исследовательские университеты постепенно занимают более заметное место в прикладных исследованиях, они больше сфокусированы на адаптации и трансфере научных открытий для нужд промышленности. В 2015 фин. г. на основе исследований, реализованных в академическом секторе, были выданы 6680 патентов, созданы 1012 стартапов, выпущены на рынок 879 новых товаров. Лицензионный доход университетов от трансфера технологий превысил 2,5 млрд. долл. А всего за последние четверть века университетам были выданы 84 тыс. патентов, ими были представлены на рынок свыше 10 тыс. новых продуктов, а также заработаны более 37 млрд. долл. в виде доходов на лицензии⁵¹. В частности, Стэнфордский университет выручил на продаже своих лицензий только компании *Google* в общей сложности 336 млн. долл.

Налажены устойчивые связи между крупнейшими корпорациями и исследовательскими университетами. Концерн *Dow Chemical*, исходя из своих коммерческих интересов, выделил 250 млн. долл. сроком на 10 лет на поддержку химических исследований в профильных ВУЗах. Корпорация *IBM* в партнерстве с Массачусетским технологическим институтом разрабатывает ЭВМ и радары, системы магнитной памяти и дисплеи, а *Northrop* реализует совместную программу в области компьютерной безопасности с университетом штата Мериленд. Компания *Timken* и университет г. Акрон, штат Огайо, создали совместную лабораторию по разработке и внедрению инновационных материалов в производство подшипников, корпорация *GE* и университет г. Луисвилл, штат Кентукки – бытовой техники нового поколения.

Разрекламированная в США схема продвижения науки и технологий в предпринимательском секторе – “два парня в гараже создают лучшую в мире компанию”, оказалась жизнеспособной, но подходящей лишь для немногих фирм, таких как *Apple* или *HP*. Более эффективной считается модель организации “промышленных общностей” (*industrial commons*) и частно-государственных партнерств. Показательно, что если в 1970-е гг. почти все призеры конкурсов на лучшие инновации, проводившиеся журналом *R&D*, были частными компаниями, то сейчас на две трети это партнерства. В качестве примера можно привести программу “*Инновационные партнерства в обрабатывающей промышленности*”, которая предусматривает вложения в размере 600 млн. долл. в роботизацию, разработку инновационных материалов и внедрение энергосберегающих процессов.

Финансируемые федеральным правительством центры научных исследований и разработок (*FFRDC*) предоставляют поддержку частным фирмам и университетам в тех случаях, когда запланированные исследования могут выполняться ими эффективнее, чем государственными лабораториями и НИИ. На основании “специальных отношений” с федеральным правительством эти центры получают доступ к конфиденциальной информации и самому современному оборудованию. Законодательство, однако, запрещает этим организациям заниматься производством конечной продукции с тем, чтобы они не конкурировали с частными компаниями. *FFRDC* также обязаны отчитываться перед своими

⁵¹ Highlights of AUTM's U.S. Licensing Activity Survey. FY 2015, Oakbrook Terrace, IL, var. pp.

спонсорами о проделанной работе. В 2016 г. расходы всех *FFRDC* на НИОКР составили 18,4 млрд. долл., из которых 82% были предоставлены федеральными властями⁵².

Пионером такой формы квазигосударственной организации является корпорация *RAND*, созданная в 1947 г. Сейчас в США действуют уже 42 *FFRDC* в сфере вооружений, авиации, энергетики, космоса, охранных систем, ИТ. На четыре крупнейшие лаборатории: *Lawrence Livermore*, *Los Alamos*, *Oak Ridge* и *Sandia* приходится 55% из двадцати млрд. долл., выделяемых ежегодно на нужды финансируемых федеральным правительством центров проведения НИОКР. Их заслугой является налаживание масштабных исследований по инновационным аккумуляторам, электромобилям и фотовольтаике, многие из которых были доведены до стадии производства. Механизм *FFRDC* использовался также при организации *Национального центра превосходства по вопросам кибербезопасности*, созданного для обслуживания государственных организаций.

Значительное внимание уделяется также организации региональных кластеров для снижения непроизводительных издержек по всей цепочке и выхода на внутренний и экспортные рынки. Кластеры – это сконцентрированные по географическому признаку группы компаний, осуществляющие работу в тесном взаимодействии с крупными научно-исследовательскими центрами, университетами, промышленными группами и местными администрациями. По экспертным оценкам, кластеризация позволяет повысить производительность труда на 12% и увеличить занятость на 9%⁵³. На базе кластеров могут формироваться технопарки и технополисы, научные парки, бизнес-инкубаторы, центры превосходства, институты сотрудничества и т.д. Федеральное правительство оказывает кластерам финансовую поддержку, которая позволяет координировать их деятельность, руководствуясь общенациональными задачами. Основная специализация действующих кластеров, число которых превышает 150, – авиация, космос, ИТ, полупроводники, роботы, кибербезопасность, биотехнологии, медицинское оборудование.

На территории кластера Кремниевая долина в Калифорнии располагаются офисы и предприятия семи тысяч высокотехнологичных компаний, включая *HP*, *Adobe Systems*, *Apple*, *Cisco Systems*, *Intel*, которые разрабатывают и производят ПО, микропроцессоры и другую продукцию, а также десятки исследовательских центров и несколько крупных университетов. Финансированием их деятельности занимаются более 180 венчурных фирм и свыше 700 банков. Многие другие кластеры образованы путём “клонирования” положительного опыта, накопленного в Калифорнии. Из их числа выделяются кластер “магистраль 128” в районе Бостона, созданный по инициативе министерства обороны, кластер в Северной Каролине (*Research Triangle Park*), сформированный министерством здравоохранения, а также кластеры в штатах Канзас, Колорадо, Мичиган, Огайо и Ю. Каролина со специализацией в сфере низкоуглеродной энергетики, аэрокосмической и автомобильной отрасли, биомедицины, полимерных материалов и т.д.

4. Экономические последствия реформирования инновационной политики

Несмотря на потери, которые понесла обрабатывающая промышленность, говорить о деиндустриализации в классическом понимании этого термина применительно к США было бы не совсем корректно. Напротив, страна сбросила груз некоторых устаревших, ресурсозатратных и загрязняющих экологию производств и получила возможность не только

⁵² R&D Magazine. Battelle, Winter 2016, p.7.

⁵³ The Competitiveness and Innovative Capacity of the United States. Washington, DC, January 2012, p.7-2.

восстановить то, что было потеряно, но и заложить солидный фундамент для перевооружения экономики на новой технологической основе.

Инновационные процессы развиваются не только в обрабатывающей промышленности, но и в энергетике и сфере услуг. “Сланцевая революция” (“вторая нога” реиндустриализации) предоставила этой стране уникальный шанс для возрождения некоторых энергозатратных производств⁵⁴. И хотя для американских компаний, в силу их инновационности, энергоносители занимают сравнительно невысокое место по значимости в иерархии издержек производства, только за счет низких внутренних цен на природный газ энергоинтенсивные отрасли экономят до 4% в год. В сравнении с Европой, например, выгода от снижения затрат на энергоносители оценивается в 130 млрд. долл. ежегодно. Еще более важным недоиспользованным резервом может стать энергосбережение, благодаря которому потребление энергии в промышленности уже сократилось по сравнению с 1980 г. на 38%⁵⁵.

Согласно данным *Boston Consulting Group (BCG)*, разрыв в издержках производства с Францией уменьшился за последние пять лет на 24%, Германией – на 21%, Японией – на 11%⁵⁶. Рабочая сила США считается сейчас на 30% более эффективной, чем Германии. Америке удалось отыграть часть утерянных позиций и в соревновании с Китаем – разрыв в оплате труда сократился за 2006 – 2015 гг. в 2,5 раза. Так что, по свидетельству компании *Deloitte*, если несколько лет назад издержки производства в Китае составляли четверть от американских, то сейчас – 40%.

После кризиса 2008-2009 гг. американская обрабатывающая промышленность восстанавливается, хотя и умеренными темпами. За 2010-2015 гг. в этой отрасли были созданы 900 тыс. новых рабочих мест. На ее долю сейчас приходится 60% занятости в сфере НИОКР, 57% научных и инженерных кадров, 90% патентов, 52% совокупного экспорта и 43% ПИИ. Драйверами роста выступают развитие технологий и расширение емкости внутреннего и мирового рынков.

Таблица 4

**Ежегодные темпы прироста производства в некоторых отраслях
обрабатывающей промышленности США (%)**

	2015 г.	2016 г. *)	2017 г. *)	2018 г. *)
Всего	0,8	0,4	2,5	2,8
в том числе:				
фармацевтическая	3,0	1,0	2,0	3,0
аэрокосмическая	0	1,0	3,0	4,0
ЭВМ и электроника	2,8	2,2	1,5	2,2
оборудование связи	0	3,0	4,0	6,0
измерительные и контрольные приборы	3,0	3,0	3,0	3,0
низкотехнологичные подотрасли	0,8	0,2	1,5	2,2

*) прогноз.

Источник: U.S. Industrial Outlook: Shaking Off the Shocks. MAPI. Arlington, VA, June 13, 2016

⁵⁴ “Сложение высоких объемов производства, производительности труда и низких издержек производства заложило солидный фундамент устойчивого могущества обрабатывающей промышленности США”. (Hermes E. The Reindustrialization of the United States. Economic Outlook, Paris, 2014, p.16).

⁵⁵ В черной металлургии энергопотребление в расчете на тонну стали по той же причине уменьшилось на 28%. (Winning Business Investment in the United States. Washington, DC, May 2014, pp. 2-3).

⁵⁶ The China Effect on Global Innovation. McKinsey Global Institute, London, October 2015, p.63.

В течение ряда лет самими быстроразвивающимися подотраслями обрабатывающей промышленности являлись производство ЭВМ и другой электроники (на экспорт направлялись 36% произведенной продукции). В последние годы ускоренными темпами развиваются связь и технологии передачи данных. Хорошие перспективы для расширения производства просматриваются также в аэрокосмической и фармацевтической промышленности (таблица 4).

Автомобилестроение, больше других отраслей пострадавшее во время последнего кризиса, к настоящему времени восстановилось. За последние семь лет здесь были созданы 640 тыс. новых рабочих мест. Сказались как меры по прямой финансовой поддержке компаний этой отрасли, так и низкие цены на нефтепродукты, рост доходов населения и потребность обновления морально устаревшего автопарка. Впервые за многие годы введено в строй новое металлургическое предприятие в штате Арканзас с инвестициями 1,3 млрд. Заявлены 225 проектов строительства или модернизации действующих мощностей по производству этилена, полиэтилена, пластмасс и удобрений, совокупные инвестиции в которые оцениваются в 138 млрд. долл.⁵⁷ Компании *Tesla* и *Panasonic* реализуют в штате Невада крупнейший в мире проект “гигафабрики” по производству литий-ионных аккумуляторов. Европейский концерн *Airbus* заявлял о намерении построить в США сборочное предприятие для своих авиалайнеров, инвестиции в которое оцениваются в 600 млн. долл.

Масштабы утечки рабочих мест за границу существенно сократились – со 150 тыс. в 2003 г. до 60 тыс. в 2014 г. По данным *BCG*, около половины компаний с оборотом продаж свыше 10 млрд. долл. изучали возможности возврата части производственных мощностей из Китая в США. В течение 2010 – 2014 гг. были зарегистрированы 694 случая *ришоринга*. Правда, подавляющая их часть приходится на компании среднего и низкого уровня наукоемкости. Компании *Ford*, *GM*, *GE*, *Caterpillar*, *Otis Elevator*, *Boeing* и некоторые другие объявили о планах переместить в США часть своих заграничных мощностей по производству автомобилей, двигателей, экскаваторов, компьютеров, телевизоров, стиральных машин, электроинструмента, лифтов и т.д. Китайская компания *Lenovo*, выкупившая ранее часть мощностей по производству персональных ЭВМ у *IBM*, заявила о своем намерении возобновить их сборку в США. Некоторые иностранные корпорации, включая *Samsung* и *Novartis*, создали в США свои исследовательские центры. Инвесторов привлекают государственные поощрительные меры, возможность использовать квалифицированную рабочую силу, инновационное оборудование, выпускать продукцию под лейблом “сделано в США”, а также близость к главному для них – американскому рынку потребления.

Следует, однако, учитывать тот факт, что потенциал для *ришоринга* оценивается экспертами не более чем в один млн. рабочих мест, тогда как занятость в результате вывода предприятий за границу сократилась примерно на 3,5 млн. человек⁵⁸. Практика последних лет убеждает, что лишь примерно пятая часть “заявлений о намерениях” претворяется в жизнь. На протяжении последних четырех лет офшоринг все еще существенно превышал *ришоринг*⁵⁹. При этом наиболее активно развивается *next shoring* – вывод американских

⁵⁷ Porter M., Gee D. and Pope G. America's Unconventional Energy Opportunity. Harvard Business School/BCG, Boston, MA, June 2015, p.20.

⁵⁸ Некоторые американские аналитики объясняют столь существенную потерю рабочих мест не внутренними причинами, а последствиями усиления конкуренции со стороны китайских товаров на рынке США после вступления Китая в ВТО, приводя различные количественные оценки негативного воздействия этого фактора.

⁵⁹ U.S. Reshoring: Over Before It Began? AT Kerney LLC, Chicago, IL, 2015, p. 2.

предприятий из соседней Мексики. Некоторые американские компании предпочитают перемещать производство из подорожавшего Китая не в США, а в другие азиатские страны. Во многих случаях ришоринг – это не больше, чем грамотный маркетинговый ход. Так, компания *Apple* объявила три года назад о своем намерении возобновить сборку персональных компьютеров в США, за что удостоилась похвалы американского президента. Однако, это не основная продукция данной компании, кроме того *Apple*, длительное время работавшая по схеме “бесфабричного” (*factoryless*) производства, намеревалась осуществлять сборку компьютеров не на собственных мощностях, а на предприятиях других американских фирм, в том числе в Азии⁶⁰. Имеются также опасения, что продукция части уже перемещенных в США предприятий, в случае существенного наращивания ими объемов производства, не найдет спрос в своей стране и не выдержит конкуренции со стороны более эффективных производителей и на внешних рынках.

Американские компании, планируя ришоринг, ориентируются на трезвую оценку связанных с этим “совокупных затрат, связанных с собственностью” (*total cost of ownership*), включающую фрахт, расходы по перемещению персонала, непредвиденные риски и издержки. Как пояснил один американский предприниматель, обращаясь к Б.Обаме, призывы проводить ришоринг “заставляют нас еще раз обдумать” вопрос о переводе предприятий в США, но это не гарантировано: “Реальное значение имеет то, что вы делаете в плане стимулирования исследований и разработок, а также проводимый курс в отношении обрабатывающей промышленности, налоговой политики и инфраструктуры”⁶¹. Взвесив все за и против, компания *GE*, например, заявила, что возврат производства в США может оказаться самой рискованной операцией в ее истории, а связанные с этим расходы – чрезмерными. Вопреки инструкциям из Вашингтона некоторые предприниматели продолжают инвестировать в открытие новых производств за рубежом. Так, калифорнийская компания *Applied Materials* построила крупнейшее в мире негосударственное предприятие по производству фотовольтаики в Китае, а не в США, как она анонсировала ранее. По указанным причинам обещания Б.Обамы “возродить, перестроить, спасти и реинвестировать” обрабатывающую промышленность (*recover, rebuild, rescue and reinvest*) не были реализованы в полном объеме, а их стимулирующее влияние на экономический рост пока недостаточно ярко выражено.

В сложившейся ситуации США делают ставку на расширение вовлеченности страны в международный обмен. Б.Обама неоднократно заявлял о своем намерении восстановить соответствующие статусу мирового лидера позиции страны на мировых рынках инновационных товаров. В 2010 г. была опубликована президентская “Национальная экспортная инициатива”, в 2015 г. “Торгово-политическая программа США. Сделано в Америке”. В указанных документах был представлен комплекс мер по форсированию экспорта и отвоеванию “справедливой доли” на рынке. Во многом благодаря государственной поддержке, экспорт продукции обрабатывающей промышленности из США увеличился за 2005-2015 гг. почти на 80% – до 1149 млрд. долл. При этом доля в нем высокотехнологичных товаров превышала 18%.

⁶⁰ “Бесфабричное” производство подразумевает, что американская компания специализируется на разработке и сбыте изделий, но не имеет собственных производственных мощностей. Заказы на изготовление продукции размещаются в азиатских странах у компаний, именуемых кремниевыми заводами (*silicon foundry*).

⁶¹ Sperling G. The Case for a Manufacturing Renaissance. The Brookings Institution, Washington, DC, July 25, 2015, p.13.

Вместе с тем, глобализация не только предлагает новые возможности, но и создает новые вызовы⁶². Если в 2000 г. американцы экспортировали втрое больше продукции обрабатывающей промышленности, чем Китай, то сейчас США лишь рядовой участник “большой тройки”. По данным ВТО, в мировом экспорте продукции химической промышленности доля США упала до 10,3%, фармацевтических товаров – до 8,8%, интегральных схем и электронных компонентов – до 7,8%, продукции автомобилестроения – до 9,9%. Незначительный рост заметен только по телекоммуникационному оборудованию – до 7,5%. США по-прежнему опережают Китай в экспорте автомобилей, самолетов и фармацевтики. Однако Китаю удалось вытеснить американцев с позиций крупнейшего в мире экспортёра вычислительной техники, оборудования связи и электротехнического оборудования (таблица 5).

Таблица 5

Экспорт некоторых видов продукции обрабатывающей промышленности
(млрд. долл.)

	2009 г.		2015 г.		Баланс торговли в 2015 г.	
	США	Китай	США	Китай	США	Китай
медицинские и фармацевтические товары	44	9	53	14	- 36	- 6
энергосиловое оборудование	30	19	41	36	- 26	+15
оборудование специального назначения			49	38	- 4	+ 3
оборудование общего назначения	49	50	75	101	- 18	+55
компьютеры и вычислительная техника	39	147	47	190	- 70	+ 140
телекоммуникационное и звукозаписывающее оборудование	36	159	53	296	- 106	+ 224
электротехническое оборудование	85	134	113	287	- 51	- 62
средства наземного транспорта	70	29	123	69	- 152	0
прочие средства транспорта	87	30	138	37	+ 98	+ 8
научные инструменты	45	31	60	59	+ 8	+ 27
Итого по 10 товарным группам	525	625	752	1 127	- 357	+ 350

Источник: The Decline of U.S. Export Competitiveness for Manufacturers and its Consequences for the World Economic Order. MAPI. Arlington, VA, April 2015; U.S. Trade Deficit in Manufactures Soared by \$89 Billion in 2015, 600,000 Job Loss. Chinese Surplus up more than \$50 Billion to \$1.1 Trillion. MAPI. Arlington, VA, February 16, 2016

Беспокоит американцев и тот факт, что Китай, Россия и некоторые другие страны являются крупными поставщиками в США ряда стратегически важных видов продукции: “Министерство обороны и его главные подрядчики сейчас зависят от иностранных

⁶² “Цунами конкуренции со стороны Японии разорило такие американские отрасли, как черная металлургия, станкостроение и потребительская электроника, вынуждая компании сократить тысячи рабочих мест. Компании США ответили путем сокращения издержек и улучшения качества только для того, чтобы встретить вторую атаку, на сей раз со стороны ‘тигров’: Тайвань, Южной Кореи и Сингапура. Сейчас опасность, с которой мы сталкиваемся, исходит от стран БРИКС (Бразилия, Россия, Индия и Китай)”. (Helm L. The Reindustrialization of Washington. Seattle Business Magazine, May 12, 2015).

производителей для многих самых продвинутых систем вооружений”⁶³. В частности, им пришлось признать, что полностью отказаться от импорта российских ракетных двигателей РД-180 и РД-181, на чем настаивает Пентагон, возможно не ранее 2022 г. Не меньшую озабоченность вызвало у американских военных заявление Си Цзиньпина о том, что Китай намерен стать “хозяйном своих собственных технологий”. Кроме того, Китай остается монопольным поставщиком в США стратегически важных редкоземельных элементов, применяемых в производстве электронных гаджетов, энергоемких аккумуляторов, солнечных и ветряных энергетических установок. Внутренний спрос на них в самом Китае расширяется, и американцы постоянно находятся под угрозой введения этой страной экспортных ограничений.

Аналогичные вызовы характерны и для сферы услуг. В мировом экспорте услуг связи доля США составляет сейчас 12,4%, тогда как ЕС – 30,4%. В экспорте компьютерных и информационных услуг США с их долей 4,7% существенно уступают не только ЕС – 29,6%, но даже Индии. Министерство торговли США склонно видеть корни этой проблемы в том, что американцы “не достаточно активно требовали, чтобы наши торговые партнеры играли по общим правилам”⁶⁴.

* * *

Накопленный американцами опыт инновационного развития расценивается в целом как положительный, пригодный для применения и в других странах, включая Россию. Вместе с тем, за два срока пребывания у власти администрации Б.Обамы ярко проявились и недостатки стратегии США в сфере науки и технологий, базирующейся на модели единоличного лидерства на ключевых направлениях инновационного развития⁶⁵.

В современную эпоху “отдельно взятой стране чрезвычайно сложно, если вообще возможно, лидировать по абсолютно всем видам и отраслям производства, как и направлениям инновационного развития”⁶⁶. С этим прогнозом согласны и некоторые американские аналитики, по мнению которых опора на такие факторы, как территория, население и национальное богатство гарантируют лишь, что Соединенные Штаты “всегда будут оставаться в верхнем эшелоне стран”. “Лидерство это другое дело... Глобальное лидерство США не неизбежно, и оно было серьезно поколеблено после 2001 г. Лидерство приходит не вследствие военной мощи или интенсивных интервенций, но в результате появления прорывных идей и формирования международных правил и институтов для их воплощения... Самоуверенность и нереалистические цели наносили ущерб Америке в мире; с помощью прагматизма и удачи мы можем восстановиться”⁶⁷.

Потенциал США по целому ряду направлений инновационного развития является уникальным. При условии проведения продуманной экономической политики, глобальные конкурентные преимущества этой страны в сфере инноваций могут быть сохранены, по меньшей мере, на среднесрочную перспективу. Глобальный индекс конкурентоспособности обрабатывающей промышленности, составляемый компанией *Deloitte*, показывает для США позитивную динамику с улучшающейся тенденцией. В 2010 г. Соединенные Штаты

⁶³ McCormack R. U.S. Military Enters a New Era Defined by Globalization of its Technology Supply Chain. *Manufacturing & Technology News*, May 20, 2015.

⁶⁴ Trade Policy Agenda. The President’s Trade Agenda. *Made in America*. Washington, DC, 2015, p.47.

⁶⁵ Подробнее об этом: Н. Иванова. Инновационная политика: теория и практика. МЭ и МО, 2016, №1.

⁶⁶ Подробнее об этом: В.Варнавский. Глобальная конкурентоспособность обрабатывающей промышленности США. МЭ и МО, 2015, №2, с. 45.

⁶⁷ Global Forecast 2016. CSIS. Washington, DC, 2015, p.21.

занимали в этом рейтинге четвертую позицию, в 2015 г. уступали только Китаю, но через пять лет, по прогнозу составителей, имеют шансы выйти в лидеры, опередив своего основного конкурента (*leapfrogging China*)⁶⁸.

Новая администрации Белого дома, по всей видимости, сохранит курс на удержание лидерства в экономике знаний. Республиканцы ставят перед страной задачу опережать весь мир (*out-compete and out-innovate*) по прорывным технологиям⁶⁹. Тем не менее, избранный президент полагает необходимым сосредоточиться на направлениях исследований, приближенным к решению практических задач. Он, например, считает значительную часть расходов на НИОКР министерства здравоохранения США неоправданной. На первый план выдвигаются прагматизм и трезвая оценка возможных экономических последствий государственной экономической политики в плане создания новых рабочих мест и улучшения благосостояния населения.

В том, что касается реиндустриализации, избранный президент намерен следовать проложенным курсом: “Идет ли речь о производстве стали, сборке автомобилей или лечении болезней, я хочу, чтобы следующее поколение производства и инноваций происходило прямо здесь, создавая богатство и рабочие места для американских работников”, – заявил избранный президент⁷⁰. Д.Трамп заявил о своей готовности прибегать к протекционистским мерам (через таможенные тарифы) в отношении импорта из Китая и Мексики и использовать механизмы ВТО для борьбы с пиратством в сфере ИС (*innovation mercantilist*), больше заниматься проблемами кибербезопасности. По его мнению, следует также ограничить иммиграцию квалифицированных кадров и предоставлять рабочие места в отраслях высоких технологий в первую очередь американцам.

Изменения приоритетов, в особенности рецидивы экономического изоляционизма, могут внести коррективы в плане долгосрочной способности США конкурировать в глобальной гонке за знания. Существуют также опасения, что идеологические и межпартийные противоречия будут продолжать накладывать отпечаток на любые правительственные инициативы, модифицируя их и затрудняя процесс их реализации. В стране сильны позиции сторонников снижения государственного вмешательства в инновационный процесс и усиления контроля над расходованием бюджетных средств. Часть населения опасается потерять рабочие места в результате автоматизации и роботизации, другие американцы обеспокоены возможностью нарушения их личностных прав (защита личной информации, распространение интернета). А это означает, что федеральным чиновникам “становится труднее уговаривать американских избирателей платить больше для расширения финансовой поддержки инноваций”⁷¹. Жертвами такой политики могут, прежде всего, стать глобальные программы, не ориентированные на достижение непосредственной экономической выгоды (фундаментальные исследования, космос и т.д.).

⁶⁸ Global Manufacturing Competitiveness Index. Deloitte, 2015, p.2.

⁶⁹ Подсчитано, что в тексте платформы республиканцев термин “инновации” встречается 22 раза. (Republican Platform. Cleveland, OH, 2016).

⁷⁰ <http://www.golos-ameriki.ru/a/trump-america-first>.

⁷¹ Atkinson R. Understanding the U.S. National Innovation System. ITIF, Washington, DC, June 2014.

ГЛАВА 3

КОРПОРАЦИИ США: УВЕРЕННОЕ СОХРАНЕНИЕ ГЛОБАЛЬНОГО ЛИДЕРСТВА

1. Американские корпорации в общемировом контексте

В последние годы соотношение сил среди крупнейших многонациональных корпораций в глобальном масштабе несколько изменилось. Если раньше компаниям из США принадлежало безоговорочное лидерство как в количественном, так и в качественном отношении, то теперь ситуация даже на первый взгляд уже не так однозначна. Наблюдается явное количественное изменение соотношения сил крупных корпораций на международной арене. Это происходит в рамках общемировой тенденции по переносу экономической активности на юго-восток, особенно в страны Азиатского региона. В первую очередь, это выражается в изменении доли американских компаний в рейтингах крупнейших мировых корпораций.

В рейтинг крупнейших компаний *Fortune Global 500*, в котором они ранжируются по размеру годового дохода, по-прежнему входит больше всего американских фирм, несмотря на все еще увеличивающееся количество компаний из Азии, в основном, из Китая. Однако американские компании по-прежнему занимают ведущие позиции в глобальной экономике. Американская корпорация *Walmart* (розничная торговля) занимает первое место в рейтинге второй год подряд, а всего с 1995 г. оказалась на первом месте в десятый раз. Среди 500 крупнейших транснациональных компаний мира по версии журнала *Fortune* в 2005 г. было 176 компаний США, а в 2015 г.¹ в рейтинг вошли 128 американских и 98 китайских компаний. Однако число компаний из Китая в последние годы растет не такими стремительными темпами, как в первом десятилетии нашего века (см. таблицу 1). Тенденция к сокращению доли крупных американских компаний среди крупнейших корпораций мира постепенно замедляется, и, видимо, в конечном счете эта доля постепенно стабилизируется на новом, более низком уровне. Если с 2005 г. по 2010 г. количество американских компаний уменьшилось на 21%, то с 2010 по 2015 гг. – всего на 8%. Несколько снизились и темпы роста количества китайских компаний, входящих в рейтинг: с 2005 по 2010 гг. их число выросло в 2,8 раза, а с 2010 по 2015 гг. – в 2,1 раз. Несмотря на то, что увеличение числа крупных азиатских, прежде всего, китайских компаний, будет продолжаться, в настоящее время можно говорить о постепенном прекращении бурного роста и его постепенном замедлении и об установлении нового количественного соотношения крупнейших компаний из разных стран.

Таблица 1

Страновая принадлежность компаний, вошедших в рейтинг *Fortune Global 500*

	2005	2010	2012	2013	2014	2015
США	176	139	132	132	131	128
Китай	16	46	73	89	95	98
Япония	81	71	68	62	57	54
Франция	39	39	32	31	32	31
Великобритания	35	29	26	27	27	29
Германия	37	37	32	29	27	28

Источник: *Fortune. Fortune Global 500*, за соответствующие годы.

¹ Рейтинг 2015 г. основан на данных о результатах компаний в финансовом году, окончившемся до 31 марта 2015 г.

В рейтинге *Forbes Global 2000*, где сравнение происходит по четырем параметрам – объему продаж, прибыли, активам и рыночной стоимости, – еще в 2008 г. 551 компания была американской. Однако затем их число стало сокращаться, достигнув минимума в 2012 г. (524 компании). В 2013 г. количество американских фирм вновь увеличилось до 543. В 2014 г. их число в рейтинге составило 563, в 2015 г. – 580, а в 2016 г. – 586. Отметим, что на долю американских компаний приходится треть прибылей всех компаний, вошедших в *Forbes Global 2000* в 2012 г.² Число китайских компаний в этом рейтинге также продолжает увеличиваться, однако гораздо менее быстрыми темпами, чем ранее. В 2016 г. Китай занимал второе место по количеству компаний, вошедших в рейтинг, с общим количеством компаний 249 (по сравнению с 136 в 2012 г., 207 в 2014 г. и 232 в 2015 г.).

Для полноты картины посмотрим на рыночную капитализацию американских корпораций по сравнению с аналогичным показателем других стран. Этот параметр позволяет оценить мировой спрос на акции и степень доверия участников рынка к компаниям той или иной страны, а значит, их фактическую силу и перспективы в общемировом контексте. При сравнении крупнейших 500 компаний мира по этому критерию (которое удобно производить по рейтингу *FT Global 500*), в 2015 г., как и ранее, наблюдалось явное лидерство компаний США (см. таблицу 2). Кроме того, в первой сотне компаний с максимальной рыночной капитализацией более половины являются американскими. Тот факт, что компании США занимают первую позицию с огромным отрывом, является весомым подкреплением фактического признания их лидирующего положения в глобальной экономике.

Таблица 2

**Рыночная капитализация компаний, входящих в рейтинг *FT500*
(500 крупнейших компаний по рыночной капитализации) по странам**

Страна	Количество компаний	Рыночная стоимость (млн. долл. США)
США	209	15 672 170,2
Китай	37	2 755 242,5
Великобритания	32	1 998 882,4
Япония	35	1 678 073,1
Франция	24	1 254 228,9
Германия	18	1 207 584,0
Гонконг	18	1 123 106,5
Швейцария	11	1 102 854,2
Канада	19	817 272,1
Австралия	10	611 689,4

Источник: FT500 2015 (данные на 31 марта 2015 г.)

Косвенным подтверждением сильных позиций американских компаний в мировой экономике могут служить рейтинги глобальной конкурентоспособности стран мира. США стабильно входит в первую десятку стран в двух основных мировых рейтингах такого типа

² Clausing K.A. The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond. Reed College, Department of Economics, June 17, 2016, p.38.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2685442&download=yes

(см. таблицу 3), при этом за последние 3-4 года позиции этой страны даже несколько улучшились. Если в 2011-2012 гг. и 2012-2013 гг. соответственно США занимали пятое и седьмое место в рейтинге Всемирного экономического форума, то в 2015-2016 гг. они заняли третье место. В рейтинге *IMD* 2016 года США опустились с первого на третье место. Остаются сильными позиции некоторых европейских стран, а также Сингапура и Гонконга. Следует понимать, что в подобных показателях учитывается очень много разных факторов, и основной их целью является оценка инвестиционного климата в разных странах и условий для ведения бизнеса, а не деятельность национальных компаний. Однако, безусловно, конкурентные позиции стран сильно зависят от состояния их частных компаний, и наоборот, благоприятная среда для ведения бизнеса усиливает их позиции. Как мы видим, рейтинг США относительно стабилен и достаточно высок, а постоянно происходящие небольшие изменения соотношения конкурентоспособности стран на международной арене пока не оказывают существенного влияния на незыблемое положение американской экономики и компаний этой страны.

Несмотря на количественное сокращение доли крупных американских корпораций в мировых рейтингах, их роль в глобальной экономике не становится менее значимой. Это обусловлено тем, что в современном мире все большее значение приобретают не только количественные, но и качественные характеристики и показатели развития, такие как место в мировом воспроизводственном процессе, лидерство в научно-технической сфере, возможности влияния на других участников рынка. Модели организации, управления и ведения бизнеса американских компаний перенимаются и копируются корпорациями других стран как наиболее эффективные. Организационно-правовая форма ведения бизнеса в американской корпорации, как и американская модель корпоративного управления, являются международным брендом, наиболее востребованным во всем мире. И главное – американские компании по-прежнему остаются основой мирового инновационного развития и технологического лидерства. Они выступают пионерами не только научно-технических, но и организационных, управленческих и социальных инноваций, которые являются фундаментом современной конкурентоспособности.

Таблица 3

Позиции стран в рейтингах конкурентоспособности в 2016 г.

	Global Competitiveness Report (WEF), 2015-2016		World Competitiveness Yearbook (IMD), 2016	
1.	Швейцария (1)	5,76	Гонконг (2)	100,000
2.	Сингапур (2)	5,68	Швейцария (4)	98,018
3.	США (3)	5,61	США (1)	97,881
4.	Германия (5)	5,53	Сингапур (3)	97,649
5.	Нидерланды (8)	5,50	Швеция (9)	92,353
6.	Япония (6)	5,47	Дания (8)	91,756
7.	Гонконг (7)	5,46	Ирландия (16)	91,540
8.	Финляндия (4)	5,45	Нидерланды (15)	91,321
9.	Швеция (10)	5,43	Норвегия (7)	90,054
10.	Великобритания (9)	5,43	Канада (5)	90,048

В скобках – прошлогодние позиции стран в рейтингах. *Источники: WEF, IMD*

2. Роль корпораций США в проведении НИОКР

Частный сектор занимает ведущее место как в проведении НИОКР в США, так и в их финансировании. В 2013 г. в частном секторе было выполнено НИОКР на 322,5 млрд. долл., что соответствует 71% от общего объема НИОКР в США в этом году, а объем финансирования НИОКР частным сектором составил 297 млрд. долл., или 65% общего объема финансирования НИОКР в стране.

Наибольшая доля НИОКР в США приходится на разработки, которые преимущественно выполняются именно в частном секторе (фундаментальные исследования в основном проводятся в университетах и финансируются федеральным правительством). Общий рост НИОКР в США в последние 10 лет, несмотря на финансово-экономический кризис 2008-2009 гг., также в основном осуществлялся за счет увеличения объема работ в частном секторе. На него в 2013 г. пришлось выполнение 88% всех разработок в стране. При этом 81% общего объема финансирования разработок в США также было осуществлено частным сектором. В частном секторе США было выполнено 56% прикладных исследований, причем на долю бизнеса пришлось 51% финансирования всего объема прикладных исследований. Исследования и разработки, проводимые бизнесом, концентрируются в основном в пяти отраслях: химической (в особенности в фармацевтике), производстве компьютеров и электронных продуктов, производстве транспортного оборудования (главным образом в автомобильной и аэрокосмической отраслях), информационной (главным образом в производстве программного обеспечения), и в производстве профессиональных, научных и технических услуг. В 2013 г. на эти пять секторов пришлось около 82% всего объема затрат на частные НИОКР в США. При этом в крупных компаниях (25 тыс. и более занятых на территории США) было выполнено 37% всех НИОКР в частном секторе США, а в небольших компаниях с численностью занятых менее 500 чел. – 16%³.

Большую актуальность имеет вопрос о территориальной структуре организации проведения НИОКР в рамках крупных многонациональных компаний, а именно, о том, не происходит ли перемещение научно-исследовательской деятельности корпораций за пределы территории США. В материнских компаниях американских многонациональных корпораций (МНК)⁴ в 2010 г. было выполнено научных исследований и разработок на 197 млрд. долл., что составляет 71% всего объема НИОКР, осуществленных в компаниях на территории США в этом году. Также в материнских компаниях было проведено исследований и разработок, финансируемых федеральным правительством, на сумму 25,5 млрд. долл., что составляет 75% федеральных средств, выделенных в 2010 г. на НИОКР в частном секторе (см. таблицу 4). В том же году в материнских компаниях американских МНК было занято 788 тыс. человек, что составляет 56% всего занятого в частном секторе США научно-исследовательского персонала⁵ (см. таблицу 5). Эти цифры убедительно свидетельствуют о том, что, с одной стороны, большая часть НИОКР, проводимых в многонациональных корпорациях США, выполняется на территории США, а с другой стороны, о ведущей роли крупных многонациональных корпораций в проведении и финансировании НИОКР в США.

³ <http://www.nsf.gov/statistics/2016/nsb20161/#/report/chapter-4/highlights>

⁴ Многонациональные корпорации (МНК) – это компании, которые имеют в собственности долю более или равную 10% в зарубежной компании.

⁵ Moris F. R&D Performance of U.S.-Located Multinational Companies: Results from Multiagency Survey Linking Project. InfoBrief National Center for Science and Engineering Statistics, February 2016, NSF 16-305. <http://www.nsf.gov/statistics/2016/nsf16305/nsf16305.pdf>

**Частные НИОКР, выполненные в США, по источникам финансирования
и типу МНК, 2008-2010 гг. (млн. долл. США)**

	2008	2009	2010
Компании, расположенные в США:			
НИОКР, выполненные на территории США	290 680	282 393	278 977
По источникам финансирования:			
Компании	232 505	224 920	221 706
Федеральное финансирование	36 360	39 573	34 199
Другие источники	21 816	17 900	23 072
Материнские компании американских МНК:			
НИОКР, выполненные на территории США	193 465	198 335	197 163
По источникам финансирования:			
Компании	157 782	162 968	162 421
Федеральное финансирование	28 827	27 386	25 524
Другие источники	6 856	7 982	9 218
Американские филиалы иностранных МНК:			
НИОКР, выполненные на территории США	35 054	35 538	39 700
По источникам финансирования:			
Компании	29 059	27 798	30 175
Федеральное финансирование	1 414	1 749	1 469
Другие источники	4 581	5 990	8 055

Источник: National Science Foundation, National Center for Science and Engineering Statistics, U.S. Bureau of Economic Analysis, and U.S. Census Bureau, R&D Data Link Project, 2008 –10. <http://www.nsf.gov/statistics/2016/nsf16305/>

В то же время, если в 2010 г. в зарубежных филиалах американских компаний было выполнено исследований и разработок на 38,9 млрд. долл., то к 2013 г. эта цифра достигла уже 48,8 млрд. долл.⁶ Основная часть НИОКР в филиалах приходится на европейские страны, причем доля этих стран в общем объеме НИОКР в филиалах даже увеличилась в 2010-2013 гг. с 59,9% до 61,2%. Больше всего затрат на НИОКР американских МНК в европейских филиалах (около 28%) традиционно приходится на Германию и Великобританию. Это объясняется долгосрочными научно-техническими связями компаний с этими странами и их хорошей технологической базой в определенных отраслях. Другими странами-лидерами по объему выполненных исследований в филиалах американских компаний на их территории являются Канада, Франция, Бельгия, Швейцария, Япония, Израиль, Индия и Китай. В каждой из них в 2013 г. было выполнено исследований и разработок не менее чем на 2 млрд. долл.

⁶ <http://www.nsf.gov/statistics/2016/nsb20161/#/report/chapter-4/u-s-business-r-d> Appendix Table 4-18

Общая занятость в компаниях, проводящих НИОКР, и количество в них научно-исследовательского персонала, тыс. чел. (на территории США)

	2008		2009		2010	
	Всего	Научно-исслед. персонал	Всего	Научно-исслед. персонал	Всего	Научно-исслед. персонал
Все компании, проводящие НИОКР, расположенные в США:						
Все отрасли	18 515	1 425	17 788	1 424	18 638	1 412
Обрабатывающая промышленность	10 173	850	9 882	850	10 260	849
Остальные отрасли	8 342	575	7 906	574	8 378	563
Материнские компании американских МНК:						
Все отрасли	10 828	786	11 386	788	11 387	788
Обрабатывающая промышленность	6 524	554	6 567	556	6 435	552
Остальные отрасли	4 304	232	4 818	232	4 952	236
Американские филиалы иностранных МНК:						
Все отрасли	2 168	141	2 348	145	2 114	155
Обрабатывающая промышленность	1 746	113	1 693	118	1 565	125
Остальные отрасли	422	28	655	27	549	30

Источник: National Science Foundation, National Center for Science and Engineering Statistics, U.S. Bureau of Economic Analysis, and U.S. Census Bureau, R&D Data Link Project, 2008–10. <http://www.nsf.gov/statistics/2016/nsf16305/>

3. Текущее экономическое положение американских корпораций

Финансово-экономический кризис 2008-2009 гг. положил начало новому этапу развития американской экономики, который характеризуется относительно низкими темпами роста, низкой инфляцией и необычной ситуацией на рынке труда, где, несмотря на значительное снижение уровня безработицы (с послекризисного максимума 10% в октябре 2010 г. до 4,6% в ноябре 2016 г.) сохраняются многочисленные проблемы, прежде всего структурного плана. Частью этой новой экономической реальности американской экономики стал высокий уровень корпоративных прибылей при низких инвестициях. Так, в III квартале 2010 г. корпоративные прибыли достигли 1,81 трлн. долл., превысив докризисный максимум III квартала 2006 г. (1,69 трлн. долл.), а в III квартале 2014 г. был установлен новый абсолютный рекорд – 2,16 млрд. долл.

Несмотря на то, что прибыли корпораций остаются на высоком абсолютном уровне, в динамике в последнее время наблюдается некоторый спад, обусловленный, в первую очередь, замедлением роста на внешних рынках и общей экономической нестабильностью, которая выражается, прежде всего, в неустойчивости потребительского и инвестиционного спроса (см. табл. 6). По оценке компании *Thomson Reuters*, прибыли компаний, входящих в индекс *S&P 500*, в первом квартале 2016 г. могли уменьшиться на 5% по сравнению с тем же периодом прошлого года. Прибыли крупнейших корпораций, таким образом, будут снижаться третий квартал подряд, что является самым долгим периодом снижения за послекризисный период.

Таблица 6

Поквартальная динамика прибыли американских корпораций, 2015-2016 гг.

	1 кв. 2015	2 кв. 2015	3 кв. 2015	4 кв. 2015	1 кв. 2016
Все корпорации, млрд. долл.	2012,5	2083,0	2049,9	1890,3	1925,0
Все корпорации, % прироста к предыдущему кварталу	-5,8%	3,5%	-1,6%	-7,8%	1,8%
Все корпорации, % прироста к тому же кварталу предыдущего года	4,6%	0,6%	-5,1%	-11,5%	-4,3%
Компании индекса S&P 500, % прироста к тому же кварталу предыдущего года	2,2%	1,3%	-0,8%	-2,9%	-5,0%*

*оценка *Thomson Reuters*

Источники: *BEA, Thomson Reuters*

В отраслевом разрезе, хорошо обстоят дела у компаний, зависящих от прямого потребительского спроса на товары – автомобильных компаний, производителей бытовой техники и т.п. По оценке *Thomson Reuters*, их прибыли выросли в первом квартале 2016 г. на 24,3%⁷. Низкие ставки кредитования в сочетании с низкими ценами на бензин способствует увеличению роста спроса на автомобили. Доступность топлива способствует росту цен на автозапчасти, поскольку увеличивается использование автомобилей. Тем не менее, для многих компаний довольно благоприятная ситуация на внутреннем рынке омрачается нестабильностью и неопределенностью на зарубежных рынках. Компания *Apple* в первом квартале впервые за 13 лет столкнулась с уменьшением объема продаж, в основном из-за падения продаж в Китае; в то же время, сумма наличных средств компании достигла рекордной отметки в 233 млрд. долл. Компания *P&G* также ожидает падения продаж в связи с экономической и политической нестабильностью, влияющей на зарубежный спрос, и сокращением рынков в России, Украине, Турции, Бразилии и на Ближнем Востоке. Компания *Amazon.com Inc.* в первом квартале объявила о рекордной квартальной прибыли за

⁷ Thomson Reuters Proprietary Research Earnings Aggregates. June 3, 2016, p.3.

всю историю компании в связи с резким ростом интернет-услуг. *Whirlpool Corp.* отчиталась о 3% увеличении продаж внутри североамериканского рынка и прогнозирует рост продаж в отрасли на 5-6% в этом году. Однако и здесь ситуация на зарубежных рынках гораздо менее оптимистична. Низкий уровень продаж в Европе и Латинской Америке в сочетании с сильным долларом привел к общей отрицательной динамике прибыли компании. По данным *Harley-Davidson Inc.*, в Бразилии упали продажи мотоциклов, а *United Technologies Corp.* сообщила о падении спроса на лифты и другую продукцию компании в Китае⁸.

В настоящее время прибыль американских корпораций находится близко к абсолютно максимальным цифрам, однако уровень их деловой и инвестиционной активности остается низким. Об этом свидетельствуют высокие значения товарно-материальных запасов и низкие капитальные инвестиции. Корпорации предпочитают вкладывать средства в акции или хранить их в виде наличности. Существуют несколько причин такого положения вещей. Это, прежде всего, воздействие внешних факторов – сложной экономической ситуации в развитых странах Европы, которая усугубилась после выхода Великобритании из Евросоюза, политико-экономической нестабильности в некоторых регионах мира, замедления экономического роста в Азии. Все это ведет к понижению глобального спроса и оказывает отрицательное влияние на производственную динамику американских компаний. Сильный американский доллар также является немаловажным тормозом деловой активности. Неустойчивость экономической ситуации ведет к дальнейшему снижению инвестиций, что, в свою очередь, еще более усиливает общую неопределенность. Однако наиболее значимой причиной невысокой инвестиционной активности американских компаний является *слабость внутреннего спроса*, точные причины которой до конца не ясны. Поскольку все стимулирующие меры денежно-кредитной политики ФРС были использованы по максимуму, можно предположить, что низкий спрос обусловлен факторами структурного характера. Возможно, в настоящее время происходит поиск компаниями новых технологических идей с целью разработки на их основе новых прорывных продуктов, способных качественно изменить характер потребительского спроса.

4. Крупные корпорации в американской экономике и их зарубежная активность

Количественно роль крупных корпораций в экономике США можно примерно оценить с помощью статистики по вкладу компаний разного размера в ВВП и занятость. В 2010 г. доля крупных компаний в частном ВВП США составила 55,4%. При этом на крупный бизнес приходилось 69% занятых в корпоративном секторе экономики и 76% корпоративной выручки (по данным на 2007 г.)⁹.

Вклад компаний разного размера в обеспечение занятости в США представлен в таблице 7. Крупные компании (с количеством занятых более 500 человек) составляют всего 0,3% от общего количества американских компаний, при этом в них работает 52% всех занятых в частном секторе. К тому же, на крупные компании приходится 58,8% всех затрат частного сектора на оплату труда, а годовая сумма затрат на оплату труда в расчете на одного работника в них также значительно выше. Мелкий бизнес, на долю которого приходится 99,7% всех компаний, обеспечивает менее двух третей вновь создаваемых в

⁸ Francis T., Linebaugh K. U.S. Corporate Profits on Pace for Third Straight Decline. April 28, 2016. <http://www.wsj.com/articles/u-s-corporate-profits-on-pace-for-third-straight-decline-1461872242>

⁹ Kobe K. Small Business GDP: Update 2002-2010. SBA Office of Advocacy, January 2012, p.12.

США рабочих мест¹⁰, следовательно, на долю крупного бизнеса приходится треть новых рабочих мест, что непропорционально их доле в общем количестве компаний.

Таблица 7

Занятость и оплата труда в компаниях разного размера, 2013 г.

Размер компании (Количество занятых, чел.)	Компании		Занятость		Годовые затраты на оплату труда		Затраты на оплату труда одного работника
	Количество	%	Количество (чел.)	% от всех занятых	тыс. долл.	%	
<i>Все компании</i>	5775055	100	118266253	100	5621697325	100	47534
0-4	3575290	62,0	5926660	5,0	241341624	4,3	40722
5-9	992281	17,2	6523516	5,5	228080290	4,1	34963
10-19	600551	10,4	8058077	6,8	297246083	5,3	36888
<i>Менее 20</i>	5168122	89,5	20508253	17,3	766673997	13,6	37384
20-99	503033	8,7	19697707	16,7	799075150	14,2	40567
100-499	85264	1,4	16617417	14,1	752414284	13,4	45279
<i>Менее 500</i>	5756419	99,7	56823377	48,0	2318163431	41,2	40796
500 и более	18636	0,3	61442876	52,0	3303533894	58,8	53766

Источник: Number of Firms, Number of Establishments, Employment, and Annual Payroll by Legal Form of Organization and Enterprise Employment Size for the United States, NAICS Sectors: 2013. <http://www.census.gov/econ/susb/methodology.html>

В США остро стоит проблема идентификации интересов крупных американских компаний в контексте их соотношения с так называемым национальным интересом. В основе имеющегося противоречия лежат следующие вопросы – сохраняют ли американские корпорации свою системообразующую роль для американской экономики и совпадают ли их интересы с экономическими интересами США. Другими словами, насколько деятельность корпораций идет во благо американского народа, и не сложилась ли такая ситуация, когда компании оторвались от своих национальных корней и преследуют только свои узкие экономические интересы? Если в середине XX века такой вопрос даже не ставился, поскольку большинство американцев, как владельцев крупных корпораций, так и рядовых налогоплательщиков, были в принципе согласны с формулой «что хорошо для Америки, хорошо и для Дженерал Моторс, и наоборот»¹¹, то сейчас в американском обществе значительно меньше согласия по этому поводу.

Прежде всего, почвой для развития идеи о несовпадении общенациональных интересов с интересами корпораций является политика крупных компаний, направленная на уклонение от уплаты налогов. Это дает основания некоторым экспертам и политикам высказывать мнение, что корпорации действуют только в интересах получения прибыли, не

¹⁰ https://www.washingtonpost.com/business/on-small-business/who-actually-creates-jobs-start-ups-small-businesses-or-big-corporations/2013/04/24/d373ef08-ac2b-11e2-a8b9-2a63d75b5459_story.html

¹¹ Слова главы компании *General Motors* Ч. Уилсона, сказанные им в 1953 г.

заботясь об интересах страны¹². В результате федеральный бюджет недополучает значительные средства, необходимые для развития экономики и осуществления социальных, оборонных, инвестиционных и иных проектов. Согласно другой точке зрения, американские корпорации, несмотря на большую международную активность, по-прежнему остаются ядром экономики США, вносят значительный, возможно даже решающий вклад в экономическое развитие страны и являются основной движущей силой ее роста и развития. Поэтому интересы крупных компаний в целом совпадают с национальными интересами США¹³. Обе эти точки зрения имеют объективные основания. Однако анализ деятельности американских крупных, в том числе международных, корпораций, безусловно подтверждает тот факт, что они по-прежнему остаются основой американской экономики и вносят значительный вклад в ее экономический рост.

Корпорации США не просто входят в число крупнейших и наиболее влиятельных компаний мира. Важнейшей чертой, характеризующей эти компании, является их место в международной глобальной системе разделения труда, а также высокая степень включенности в глобальную экономику. Международная деятельность американских компаний оказывает огромное влияние как на экономику США, так и на мировое экономическое развитие. В 2013 г. добавленная стоимость, произведенная в американских международных компаниях, составила чуть менее 4,9 трлн. долл. (см. таблицу 8). При этом добавленная стоимость, произведенная в материнских компаниях выросла на 6,8%, а произведенная в зарубежных филиалах – упала на 2,2%. Таким образом, рост добавленной стоимости в материнских компаниях на американской территории опережал рост ВВП США в частном секторе, который составил в 2013 г. 4,2%.

Таблица 8

Международные компании в экономике США, 2013 г.

	ВВП, вклад в ВВП или добавленная стоимость (млрд. долл.)	Количество занятых (тыс. чел.)	Расходы на НИОКР (млрд. долл.)
Вся экономика США	16663.2	144684*	456,1
Частый сектор США	14438.6	115570*	297,3
Американские МНК, всего в том числе:	4852,6	35710,5	294,8
<i>Материнские компании</i>	<i>3468,9</i>	<i>23329,4</i>	<i>246,0</i>
<i>Зарубежные филиалы</i>	<i>1383,8</i>	<i>12381,1</i>	<i>48,8</i>

*на конец года

Источники: BEA, BLS, NSF

¹² См.: Clausing K.A. The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond. June 17, 2016. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2685442
Broken at the Top. How America's Dysfunctional Tax System Costs Billions in Corporate Tax Dodging. OXFAM Media Briefing, April 14, 2016.
https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/Broken_at_the_Top_FINAL_EMBARGOED_4.12.2016.pdf

¹³ См., например: Slaughter M. J. How U.S. Multinational Companies Strengthen the U.S. Economy. Business Roundtable and The United States Council Foundation, Spring 2009.
http://www.uscib.org/docs/foundation_multinationals.pdf

В материнских компаниях сосредоточены большая часть производимой добавленной стоимости (71,5%), капитальных затрат, расходов на НИОКР и занятых в американских международных компаниях (см. таблицу 9). Количество занятых в материнских компаниях американских международных корпораций в 2013 г. составило около 20% всей занятости в частном секторе США¹⁴. Расходы на НИОКР американских МНК выросли в 2013г. на 6,1%, при этом объем этих работ в материнских компаниях вырос на 5,6%, а в зарубежных филиалах – на 8,4%. Однако материнские компании по-прежнему остаются лидерами в проведении научных исследований в США: в них осуществляется более 75% всех НИОКР в частном секторе США.

Таблица 9

**Внутристрановая и зарубежная активность
американских международных корпораций**

Год	Количество занятых			Расходы на НИОКР			Капитальные затраты		
	Всего, тыс. чел.	США	Иностранные филиалы	Всего, млн. долл.	США	Иностранные филиалы	Всего, млн. долл.	США	Иностранные филиалы
2010	34104,5	66,8%	33,2%	245561	83,8%	16,2%	607437	72,6%	27,4%
2011	34844,4	66,0%	34,0%	264963	83,1%	16,9%	716647	73,7%	26,3%
2012	35219,6	65,6%	34,4%	277938	83,8%	16,2%	802380	72,8%	27,2%
2013	35710,5	65,3%	34,7%	294796	83,5%	16,5%	814523	73,1%	26,9%

Рассчитано по: Scott S. P. Activities of U.S. Multinational Enterprises in 2013. Survey of Current Business, August 2015.
http://www.bea.gov/scb/pdf/2015/08%20August/0815_activities_of_multinational_enterprises.pdf

Что касается проблемы вывода активов американских компаний за рубеж в связи с несовершенством налогового законодательства США (которая будет подробнее затронута ниже), то и она, видимо, несколько преувеличена, во всяком случае, по сравнению с положением дел в других странах. В мировом рейтинге нефинансовых компаний по размеру их иностранных активов компании США занимают отнюдь не лидирующие позиции. Среди первых 50 компаний в мире по размеру иностранных активов насчитывается всего 9 американских (см. таблицу 10). А по *индексу транснационализации* (который учитывает три показателя: отношение иностранных активов к общим активам, отношение иностранных продаж к общим продажам и отношение количества занятых в зарубежных филиалах к общему количеству занятых), из американских компаний только *Johnson & Johnson* входит в первые пятьдесят, находясь на 50 месте в мире. Ни одна из остальных компаний США не входит в первые пятьдесят самых интернациональных компаний мира. Некоторые исследования даже указывают на замедление продвижения американскими компаниями своих филиалов за рубежом. Так, согласно одному из них, в 2013-2014 гг. число

¹⁴ http://www.bea.gov/scb/pdf/2015/08%20August/0815_activities_of_multinational_enterprises.pdf

иностранных филиалов американских и канадских международных компаний уменьшилось более чем на 11%¹⁵.

Можно осторожно констатировать, что после периода бурного роста интереса крупных американских компаний к зарубежной деятельности наступила стабилизация. Дальнейшего значительного роста зарубежных филиалов не происходит.

Таблица 10

**Американские компании, входящие в топ-50
нефинансовых компаний мира по размеру иностранных активов**

Ранг по:		Название компании	Отрасль	Активы (млн. долл.)		Объем продаж (млн. долл.)		Количество занятых (чел.)		TNI*
Размер зарубежных активов	TNI*			Зарубежные	Всего	За рубежом	Всего	За рубежом	Всего	
3	67	General Electric Co	Машиностроение	257742	492692	64146	117385	208000	333000	56,5
6	59	Exxon Mobil Corporation	Нефтяная промышленность	193493	336758	167304	259488	44311	73500	60,7
7	75	Chevron Corporation	Нефтяная промышленность	191933	266103	48183	129648	31900	61500	53,7
10	65	Apple Computer Inc	Компьютерное оборудование	143652	290479	151983	233715	65585	110000	58,0
27	50	Johnson & Johnson	Фармацевтическая промышленность	96802	133411	34387	70074	92223	127100	64,7
33	85	Microsoft Corporation	Программное обеспечение и обработка данных	81790	176223	50639	93580	58000	118000	49,9
34	82	Pfizer Inc	Фармацевтическая промышленность	81431	167460	27147	48851	47606	97900	50,9
40	94	Ford Motor Company	Автомобильная промышленность	68366	224925	56416	149558	96000	199000	38,8
44	56	Procter & Gamble Co	Химическая промышленность	64498	129495	47987	76279	80682	110000	62,0

Источник: UNCTAD

*TNI (Transnationality Index) – индекс транснационализации, рассчитывается как средняя трех коэффициентов: отношения иностранных активов к общим активам, объема продаж за рубежом к общему объему продаж и количества занятых за рубежом к общему количеству занятых.

¹⁵ Pisani N. The Changing Global Footprints of the Fortune Global 500. The European Financial Review, June 18, 2016. <http://www.europeanfinancialreview.com/?p=6085>

Компании США занимают ключевые места в мировом экономическом процессе прежде всего за счет абсолютного доминирования в научно-технической и инновационной сферах. Их развитие идет по пути оптимизации операционной деятельности и организационной структуры компаний, повышения эффективности, снижения издержек и повышения прибыли. В поисках оптимальности на этом пути отнюдь не обязательно бесконечно увеличивать непосредственное присутствие компании в других странах, скорее, необходимо найти наиболее эффективный вариант функционирования компании в условиях глобальных рынков. При этом количественное соотношение американского и зарубежного подразделений компании является производным значением, определяемым оптимизацией этих параметров.

Американские компании являются пионерами транснациональной организации работы корпораций. Они получают все преимущества глобализации деятельности компании, многие из которых превращаются в «глобально-интегрированные предприятия», рассматривая весь мир с точки зрения эффективного расположения тех или иных производственных или сервисных функций компании, а деятельность компании – как совокупность «цепочек стоимости»¹⁶. Компьютеризация, снижение коммуникационных и транспортных издержек привели к возникновению принципиально новых форм организации деятельности международных компаний. Американские корпорации являются ведущим источником не только научно-технических, но и организационных и социальных инноваций, а сама корпоративная форма организации бизнеса является истинно американским изобретением, скопированным во всем мире.

Однако развитие по этой траектории имеет свои проблемы, с которыми и столкнулось американское общество. Происходит возрастание экономической мощи крупнейших корпораций: их человеческие, финансовые, научно-технические ресурсы часто сопоставимы с ресурсами целых стран и регионов. Так, по данным компании *Moody's*, запасы наличности в американских нефинансовых компаниях достигли на конец 2015 г. 1,68 трлн. долл. При этом почти треть этой суммы (504 млрд. долл.) приходилась на пять компаний: *Apple*, *Microsoft*, *Google*, *Cisco Systems* и *Oracle*. Компания *Apple*, находящаяся на первом месте в этом списке, располагала 215,7 млрд. долл. Доля наличных средств технологических компаний составила в 2015 г. 46%, в то время как в 2014 г. она равнялась 41%.¹⁷

В то же время, звучит все больше опасений, что крупные американские корпорации теряют связь со страной и все больше действуют только в своих собственных интересах. Изменения в компаниях, которые способствуют их процветанию на мировой экономической арене, касаются не только их организационной структуры и порядка управления технологической или производственной цепочкой, но и юридических, финансовых и налоговых аспектов. Важнейший для компаний вопрос минимизации налогообложения напрямую связан с юридическим статусом компаний-холдингов и их дочерних компаний и подразделений. Оптимизация налогообложения становится существенным фактором эффективного функционирования компании, наряду с оптимизацией издержек, таких как затраты на рабочую силу, научно-техническое развитие и основной капитал. Этот фактор, вместе с глобализацией и сопутствующими ей фрагментизацией отдельных функций компании и распределением их по разным географическим локациям, приводят к появлению

¹⁶ О «глобально-интегрированных предприятиях» см.: Богаевская О.В. «Американские корпорации: механизмы сохранения лидерства в глобальной экономике». М., ИМЭМО РАН, 2012. О глобальных цепочках стоимости см.: Кондратьев В. «Мировая экономика как система глобальных цепочек стоимости». Мировая экономика и международные отношения, 2015, № 3.

¹⁷ https://www.moody.com/research/Moodys-US-non-financial-corporates-cash-pile-increases-to-168--PR_349330 <https://next.ft.com/content/368ef430-1e24-11e6-a7bc-ee846770ec15>

нового типа корпорации: в некоторых случаях может происходить «наднационализация» компаний, их отрыв от национальной почвы. Еще в начале тысячелетия такие корпорации получили название «метанациональных», или наднациональных, то есть фактически лишенных гражданства, принадлежности к какому-нибудь государству¹⁸.

Метанациональные компании рассматривают разнообразие ресурсов (природных, человеческих, научно-технических) в разных странах как потенциал для собственного развития, фактически игнорируя национальные барьеры. Изначально это относилось к поиску и использованию знаний, опыта и компетенций, существующих где угодно в мире. Эта тенденция, однако, в дальнейшем получила развитие, распространившись не только на поиск оптимальных для компании ресурсов, компетенций, квалификаций и знаний, но и на оптимизацию финансовой деятельности компании с использованием специфики местного законодательства разных стран. По словам эксперта портала *Foreign Policy*, «ловкие корпорации часто бывают официально зарегистрированы в одной стране, их штаб-квартира располагается в другой стране, финансовые активы в третьей, а административный персонал распределяется по еще нескольким странам»¹⁹. Именно это относительно новое явление – распространение глобальности компании не только на ее непосредственно производственную и операционную деятельность, но и на финансовые и налоговые аспекты функционирования, – вызывают в определенных кругах американского общества большую озабоченность. К наиболее часто и остро обсуждаемым вопросам этой тематики относятся вывод компаниями средств за рубеж, использование крупными корпорациями многочисленных законодательных лазеек, позволяющих существенно уменьшить объем уплачиваемых налогов, и корпоративные инверсии. Все эти проблемы имеют общий корень – несовершенство американского корпоративного налогового законодательства.

5. Проблемы корпоративного налогового законодательства США

В настоящее время номинальная ставка федерального налога на прибыль корпораций в США составляет 35%, а общая ставка вместе с местными налогами и налогами штатов достигает почти 39%²⁰. По ставке выше этого уровня облагаются доходы корпораций только в Объединенных Арабских Эмиратах, а сравнимые ставки налога существуют в таких странах как Чад, Пуэрто-Рико, Суринам. Налоговая система США устроена по глобальному принципу, согласно которому компания, являющаяся налоговым резидентом США, должна платить в этой стране налоги на весь свой доход, независимо от места его получения. Однако в США налог на прибыль, полученную за пределами страны, уплачивается только в момент ее репатриации. Таким образом, существуют стимулы для компаний не возвращать полученную за пределами США прибыль обратно в страну и даже перемещать компании (реально или формально) за рубеж.

¹⁸ Doz Y. L., Santos J., Williamson P. J. From Global to Metanational: How Companies Win in the Knowledge Economy. Harvard Business School Press, 2001.

¹⁹ Khanna P. These 25 Companies Are More Powerful Than Many Countries.
<http://foreignpolicy.com/2016/03/15/these-25-companies-are-more-powerful-than-many-countries-multinational-corporate-wealth-power/>

²⁰ Это самая высокая ставка налога на прибыль в развитых странах мира (ОЭСР). Средняя номинальная ставка стран ОЭСР составляет 23%, а в некоторых странах она гораздо меньше (например, в Ирландии 12,5%).

По оценке *Bloomberg*, по состоянию на конец 2014 г. за рубежом находилось более 2 трлн. долл. в виде наличности американских корпораций²¹. По данным американской правозащитной и исследовательской организации Граждане за налоговую справедливость (*Citizens for Tax Justice*), в 2016 г. объем нерепатриированных прибылей американских компаний составил 2,4 трлн. долл., что позволило им избежать уплаты налогов в размере 695 млрд. долл.²² Международная организация *Oxfam* оценивает зарубежные запасы наличных средств пятидесяти крупнейших компаний США более чем в 1,4 трлн. долл., а количество имеющихся у них офшоров в налоговых гаванях – в 1600²³. Популярными странами для вывода прибылей являются Ирландия, Бермудские и Каймановы острова и Швейцария. Более 64% компаний, входящих в рейтинг крупнейших американских компаний *Fortune 500*, имеют филиалы на Бермудских или Каймановых островах, где ставка корпоративного налога равна нулю²⁴.

Многие эксперты считают, что компании не возвращают зарубежные прибыли в США, поскольку при репатриации прибыли они должны будут уплатить налог по ставке 35-39%, то есть им грозит потеря до 40% этих средств. В течение довольно долгого времени на повестке дня стоит вопрос о проведении налоговой амнистии (однократном снижении налога на репатриацию этих средств), чтобы сделать их возвращение в США привлекательным для компаний. Однако проведение амнистии сдерживается имеющимся негативным опытом: аналогичный шаг был предпринят администрацией Дж. Буша-мл. в 2004 г. Тогда компаниям была дана возможность при репатриации прибыли платить налог по ставке 5,25%. Но ожидаемого роста инвестиций и занятости не произошло, а возвращенные средства в основном были использованы на обратный выкуп акций и выплату дивидендов. Поэтому новая налоговая амнистия вряд ли получит достаточное число сторонников.

Компании используют разнообразные механизмы «оптимизации» налогообложения, многие из которых основаны на сложной игре, суть которой сводится к поддержанию правильного баланса между прибылью и издержками в подразделениях, находящихся в разных странах. Методы перевода издержек в США, а прибылей за пределы страны особенно хорошо работают для компаний с высоким объемом неосязаемых активов, например интеллектуальной собственности (патентов). Компания может передать права на принадлежащие ей патенты в свои зарубежные филиалы в странах с низким уровнем корпоративного налогообложения. Затем материнская компания осуществляет платежи филиалам за право использования интеллектуальной собственности на территории США. Таким методом активно пользуется фармацевтическая компания *Pfizer*, успешно наращивая прибыли за рубежом, несмотря на то, что основные ее продажи приходится на территорию США.

В последние несколько лет широкую огласку приобрели так называемые «корпоративные инверсии», а также связанные с ними финансово-бухгалтерские схемы и уловки, также позволяющие компаниям на бумаге повышать издержки на территории США, а часть прибылей переводить в подразделения в странах с низкими налогами. *Корпоративная инверсия* – это сделка, в результате которой американская МНК изменяет место уплаты налогов (корпоративное гражданство) с целью уменьшения или уклонения от уплаты американских налогов. Механизмом такого трюка обычно является поглощение

²¹ <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-04/u-s-companies-are-stashing-2-1-trillion-overseas-to-avoid-taxes>

²² https://www.washingtonpost.com/business/economy/pfizer-allergan-call-off-160-billion-merger-after-us-moves-to-block-inversions/2016/04/06/4fd55446-fc11-11e5-80e4-c381214de1a3_story.html

²³ https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/Broken_at_the_Top_FINAL_EMBARGOED_4.12.2016.pdf

²⁴ <http://www.investopedia.com/articles/personal-finance/051915/corporate-tax-rates-highs-and-lows.asp>

американской компанией иностранной компании меньшего размера и определение места уплаты налогов вновь созданной компании за пределами США, обычно в странах с низкими ставками корпоративного налога. Главной чертой корпоративной инверсии, отличающей ее от обычной сделки, является ее цель – уменьшение налогообложения. При этом операционная деятельность компании и *даже часто нахождение ее штаб-квартиры* остаются прежними (компания лишь проводит в новой «стране базирования» некоторые заседания совета директоров). Компания также по-прежнему должна платить американский корпоративный налог на прибыль от своей деятельности на территории США, но освобождается от американского налога на деятельность зарубежных подразделений. К тому же, в отличие от американской глобальной системы налогообложения, в большинстве стран принята территориальная система, при которой не облагаются налогом доходы, полученные за пределами страны базирования, что также существенно снижает налоговую нагрузку на корпорации²⁵.

С корпоративными инверсиями связаны и другие методы снижения налогов. Например, дочерняя компания, находящаяся на территории США, может оформить получение кредита на операционные расходы от своей зарубежной материнской компании и получать налоговые льготы на проценты, выплачиваемые ею по этому кредиту, вычитая их из налогооблагаемой базы. В результате также происходит перемещение издержек в подразделение компании, находящееся на территории США. Этот механизм известен под названием *earnings stripping*. С 1982 г. 76 американских МНК поменяли американскую юрисдикцию на принадлежность к странам с более низким корпоративным налогообложением. При этом если за 20 лет с 1983 г. до 2003 г. было произведено всего 29 корпоративных инверсий, то за 10 лет с 2004 г. до 2014 г. – уже 47 инверсий²⁶. Проблема инверсий получила отклик в самых высоких кругах американского общества. В 2014 г. президент Б.Обама назвал компании, проводящие инверсии, «корпоративными дезертирами» и призвал американские компании к «экономическому патриотизму».

В настоящее время необходимость проведения комплексной налоговой реформы, затрагивающей и корпоративное налогообложение, в принципе осознается обеими партиями. Однако вероятность реального ее осуществления довольно низка. При этом нет никаких гарантий, что даже в случае проведения такой реформы будут ликвидированы все возможности и лазейки для уменьшения корпоративного налога на прибыль. Поэтому, когда дело касается особо вопиющих случаев, в дело вступает прямое регулирование со стороны американского государства. В сентябре 2014 г. и ноябре 2015 г. казначейство США выпустило новые правила, значительно усложнившие проведение компаниями инверсий, а в 2016 г., в связи с обострением проблемы антиинверсионные меры были вновь усилены. Новые ограничения позволили в апреле 2016 г. предотвратить намеченную гигантскую сделку по слиянию американского фармацевтического гиганта *Pfizer* с ирландской компанией *Allergan*. Стоимость сделки должна была составить 155 млрд. долл., и в результате компания *Pfizer* получила бы ирландскую юрисдикцию. По оценке самой компании, в результате этой сделки эффективная ставка налога на прибыль для нее уменьшилась бы с 25% в 2014 г. до 17% в первый же год после слияния²⁷.

²⁵ Компания *Apple* оптимизировала свою структуру, открыв европейскую штаб-квартиру в Ирландии, в г. Корк. Хотя формально это нельзя назвать инверсией, компания активно пользовалась низкими ставками налогообложения в Ирландии и даже имела специальную договоренность с местными властями по размеру уплачиваемых налогов. В настоящее время взаимоотношения компании с ирландскими властями являются предметом судебного разбирательства.

²⁶ <http://www.investopedia.com/articles/personal-finance/062615/corporate-inversion-how-it-works.asp>

²⁷ <https://www.theguardian.com/business/2015/nov/23/pfizer-takeover-tax-inversion-questions>

Компании приспосабливаются к эффективному функционированию в рамках существующей налоговой системы, используя различные лазейки в законодательстве с целью уменьшения или «оптимизации» налогообложения, путем переноса подразделений компаний в другие страны и даже перерегистрации всей компании или ее филиалов в странах с меньшей налоговой нагрузкой. Проблемы существующей налоговой системы США не ограничиваются только выводом за границу прибылей и корпоративными инверсиями – в налоговом законодательстве страны существует множество способов уменьшить размер уплачиваемых налогов и внутри страны. Использование налоговых лазеек для минимизации налогов более доступно крупным компаниям, имеющим возможность пользоваться услугами дорогостоящих финансовых и налоговых специалистов, целенаправленно разрабатывающих соответствующие схемы. Корпорации ищут любые способы максимизировать прибыль, поскольку в их деятельность органично заложена необходимость проводить финансовую оптимизацию. Результатом является то, что при номинальной ставке корпоративного налога на прибыль 35%, эффективная ставка налога на прибыль корпораций намного ниже. Для пятидесяти крупнейших американских компаний средняя эффективная ставка корпоративного налога составила в 2014 г. всего 26,5%, а некоторым из них вообще удалось избежать уплаты налога на прибыль²⁸.

Проблема оптимизации корпоративного налогообложения неоднозначна. С одной стороны, в результате падения объема уплачиваемых налогов бюджет США несет прямые потери. Однако, с другой стороны, уменьшение выплачиваемых компаниями налогов положительно влияет на их конкурентоспособность. Поэтому снижение поступлений в бюджет далеко не эквивалентно снижению экономического роста и конкурентоспособности страны. Существуют разные, часто противоречивые, оценки влияния корпоративных механизмов снижения налогов на бюджет и американскую экономику. Комитет по бюджету американского Конгресса (*Ways and Means Committee*) оценивает возможные потери бюджета от инверсий в 34 млрд. долл. в следующие 10 лет. Некоторые исследователи оценивают потери бюджета США от вывода прибылей американских компаний за границу и, соответственно, неуплаты ими налогов на прибыль в 77-110 млрд. долл. ежегодно²⁹. В то же время, согласно недавнему исследованию, проведенному в школе менеджмента *Kellogg*, инверсии, возможно, вообще не оказывают отрицательного влияния на уровень налоговых сборов в США, а даже могут способствовать увеличению объема собираемых налогов³⁰. Причиной этого парадокса является то, что после инверсий компании начинают репатриировать прибыль и инвестировать в американскую экономику, чего они не делали ранее. Увеличение прибыли делает компании более конкурентоспособными, позволяет увеличивать инвестиции, в т.ч. и на территории США, таким образом способствуя экономическому росту. Высокая прибыль также увеличивает привлекательность акций американских компаний, и тогда за счет увеличения рыночной стоимости компаний возрастают облагаемые налогом доходы американских акционеров этих компаний, а также увеличиваются выплаты дивидендов. В принципе, инверсии являются частью нормального

²⁸ Broken at the Top. How America's Dysfunctional Tax System Costs Billions in Corporate Tax Dodging. OXFAM Media Briefing, April 14, 2016, pp. 16-20.

https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/Broken_at_the_Top_4.14.2016.pdf

²⁹ Clausing K.A. The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond. Reed College – Department of Economics, June 17, 2016, p.2.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2685442&download=yes

³⁰ В исследовании на примере 122 корпоративных инверсий было показано, что средняя компания выиграла около 2,1 млрд. долл. в результате такой сделки.

<http://insight.kellogg.northwestern.edu/blogs/entry/the-rise-of-corporate-inversions>

процесса максимизации прибыли корпорациями. Несмотря на потери для американского бюджета, выгода для страны от корпоративных инверсий существует, хотя она и не так очевидна. Больше того, возможно, корпорации не имели бы такого высокого уровня прибыли, если бы они не использовали все имеющиеся методы для ее максимизации, включая налоговые лазейки и корпоративные инверсии. Не следует сбрасывать со счетов и тот факт, что компании других стран не менее активно применяют аналогичные методы минимизации налогов, поэтому их использование является одним из факторов поддержания международной конкурентоспособности американских компаний.

Что касается причин низкой инвестиционной активности крупных американских компаний, то они кроются не только, и, скорее всего, не столько, в несовершенстве налогового законодательства страны. Для этого есть более фундаментальные причины, связанные с текущим этапом экономического развития США, структурной перестройкой экономики, поиском новых перспективных потребностей и технологических решений. Также не следует списывать со счетов воздействие на экономику США внешних факторов, а также внутриполитической неопределенности. Избрание президентом Д.Трампа, несмотря на всю противоречивость его фигуры, может оказать положительное влияние на американскую экономику. Ключевые обещания Д.Трампа – снижение налогов, дерегулирование и масштабные государственные инвестиции – являются отражением давно назревших проблем и соответствуют текущим потребностям экономики США. Полностью контролируемый республиканцами Конгресс позволит президенту проводить в жизнь решения, касающиеся экономической политики. Если эти обещания будут выполнены, произойдет активизация инвестиционной активности, что приведет к более уверенному экономическому росту. Смена экономической политики может кардинальным образом изменить настроения в деловой среде, повысить доверие бизнеса и уверенность в долгосрочных перспективах экономики.

6. Примеры участия бизнеса в проблемах страны

Одним из аргументов в пользу того, что американские корпорации далеко не всегда воспринимают себя «компаниями без гражданства», а наоборот, выступают одной из наиболее заинтересованных сторон в проведении грамотной экономической политики и в развитии экономики США в целом, является деятельность бизнес-организаций, объединяющих представителей частного бизнеса как на уровне штатов и муниципалитетов, так и на общенациональном уровне. Такие организации занимаются содействием решению наиболее актуальных экономических и социальных проблем, многие из которых ранее относились только к сфере ответственности государства.

Деятельность самоуправляемых бизнес-организаций, которые функционируют в тесном сотрудничестве с властями США, можно считать свидетельством сохраняющейся тесной связи американских компаний с национальной экономикой и их заинтересованности в успешном экономическом росте и процветании страны. Конечно, в большой степени такие организации являются лоббистскими, отстаивающими прежде всего собственные интересы компаний, однако нельзя не признать, что в фокусе главных целей, которые декларируются такими организациями, находится стабильное развитие американской экономики. Одной из наиболее крупных и известных подобных организаций является ассоциация «Круглый стол бизнеса» (*Business Roundtable*). Эта ассоциация глав ведущих американских компаний, которая ставит целью проведение в жизнь разумной государственной политики и процветание американской экономики. Она объединяет глав ведущих американских компаний, с общим объемом годового дохода более 7 трлн. долл. и около 16 млн. занятых. Капитализация компаний, входящих в ассоциацию, составляет примерно одну пятую всей

рыночной капитализации американского фондового рынка. Ассоциация была создана в 1972 г., и в ее задачу входит применение значительного практического и профессионального опыта, имеющегося у глав компаний и внутри самих компаний, к решению некоторых проблем, стоящих перед американским государством. Основными целями организации является усиление конкурентоспособности США, укрепление экономики страны и создание новых рабочих мест. Методами работы является как прямая лоббистская деятельность, взаимодействие с представителями политических партий и администрацией президента США, так и непосредственное участие компаний в решении тех или иных проблем.

Аналогичные ассоциации бизнеса существуют и на уровнях штатов и ниже. Задачей круглых столов бизнеса на уровне штатов провозглашается стабильное развитие американской экономики с акцентом на решении местных задач: создание новых рабочих мест, поддержание благоприятного делового климата, привлечение инвестиций в штат, подготовка кадров необходимой квалификации, улучшение инфраструктуры и даже поддержание здорового образа жизни. К приоритетам на национальном уровне относятся рост конкурентоспособности американской экономики, проведение налоговой реформы, обеспечение свободы торговли и расширение внешних рынков (прежде всего, за счет принятия торговых соглашений, таких как Транстихоокеанское партнерство), обеспечение экономики высококвалифицированными кадрами, обновление транспортной инфраструктуры. Кроме того, «Круглый стол бизнеса» ведет работу по совершенствованию системы регулирования экономики и внедрению так называемого «умного регулирования», важной частью которого является анализ издержек и выгод от внедрения новых правил и периодический пересмотр и отмена устаревших правил и норм.

«Круглый стол бизнеса» занимает вполне определенную позицию и по отношению к государственной политике по предотвращению корпоративных инверсий. Глава организации Д. Оберхельман, возглавляющий компанию *Caterpillar*, заявил, что новые правила, предложенные казначейством, которые позволяют требовать от компаний обоснования необходимости внутрикорпоративных займов, а также дают налоговой службе право расследовать все такие трансакции, сформулированы слишком широко и могут отрицательно сказаться на конкурентоспособности огромного количества добросовестных американских компаний. По мнению Оберхельмана, эти правила могут коснуться почти каждой компании, имеющей иностранный филиал³¹.

Одной из проблем, в решении которой принимают активное и заинтересованное участие бизнес-организации, является проблема нехватки квалифицированной рабочей силы и несовершенства ее структуры – так называемый квалификационный разрыв, или «*skills gap*». Сам факт его существования является предметом споров американских специалистов. Высказывается целый спектр различных мнений, начиная от того, что американская экономика испытывает серьезных недостаток высококвалифицированных кадров до мнения, что, наоборот, большинство сотрудников американских компаний обладают даже избыточной квалификацией для выполнения своей работы.

Например, в совместном исследовании компании *Deloitte Consulting* и *Manufacturing Institute* прогнозируется, что в ближайшие десять лет 2,5 млн. рабочих мест в обрабатывающей промышленности США останутся вакантными из-за нехватки работников необходимого уровня квалификации (в 2011 г. по этой причине оставались незаполненными всего 600 тыс. вакансий). Из 450 опрошенных руководителей компаний 84% признали существование проблемы нехватки квалифицированной рабочей силы в обрабатывающей промышленности. В основном руководители компаний отмечают нехватку навыков и квалификации в области компьютерной и технологической грамотности (70%), базовой

³¹ <http://www.washingtonexaminer.com/businesses-want-treasury-to-revisit-inversion-rules/article/2593959>

технической подготовки (67%), навыков решения проблем (69%) и математической подготовки (60%)³². Реальность существования «квалификационного разрыва» подтверждается как многочисленными опросами менеджеров компаний, так и статистическими данными. Согласно данным Круглого стола бизнеса, 98% глав компаний жалуются на трудности при поиске кандидатов на открытые позиции, обладающих необходимыми навыками и подготовкой. При этом, такое положение дел наблюдается на всех уровнях – от начальных позиций до вакансий, требующих высокой технической квалификации³³. По данным исследования консалтинговой компании *Manpower Group*, в 2015 г. 32% принимавших участие в исследовании работодателей из США признали, что у них есть трудности при подборе кадров нужной квалификации (отметим, однако, что в 2014 г. таких было значительно больше – 40%)³⁴. Бизнес, как наиболее заинтересованная сторона, посылает сигнал экономике и обществу о том, сотрудников каких именно специальностей и квалификации не хватает сейчас, и дает прогноз о будущем спросе. Например, президент Круглого стола бизнеса Джон Энглер 24 мая 2016 г. выступил на слушаниях в Конгрессе США, посвященных улучшению эффективности использования федеральных средств для приобретения учащимися школ и университетов необходимых для дальнейшей работы компетенций и навыков.

Однако ряд ученых-экономистов настаивает на том, что в США нет недостатка в квалифицированных кадрах. Например, П. Каппелли из университета Пенсильвании считает, что бизнес, акцентируя внимание на проблеме нехватки кадров, пытается таким образом усилить ответственность государства и самих работников за приобретение и отработку конкретных навыков, необходимых для непосредственной работы в компаниях. Другими словами, компании хотят минимизировать свою роль по обучению нанимаемых сотрудников специфике их непосредственной работы, сократив обучение на рабочем месте, и получить при найме уже полностью готовых к работе специалистов. Таким образом, бизнес может пытаться возложить на самих сотрудников или на государство часть издержек обучения на рабочем месте, которые обычно являлись ответственностью работодателя³⁵. Эксперты Института экономической политики (*Economic Policy Institute*) считают, что в областях *STEM* (естественные науки, инженерно-технологические специальности и математика) «квалификационный разрыв» также отсутствует. По их мнению, это подтверждается тем, что только половина выпускников вузов в этих областях работает по специальности, а также отсутствием роста заработных плат³⁶. На отсутствие роста оплаты труда как аргумент против существования «квалификационного разрыва» в США указывает и экономист Г.Бертлесс из *Brookings Institution*³⁷.

³² The Skills Gap in U.S. Manufacturing 2015 and Beyond. Sponsored by The Manufacturing Institute and Deloitte, Deloitte Development LLC, 2015.

<http://www.themanufacturinginstitute.org/~media/827DBC76533942679A15EF7067A704CD.ashx>

³³ <http://businessroundtable.org/issue-hub/closing-the-skills-gap>

³⁴ 2015 Talent Shortage Survey. Manpower Group.

http://www.manpowergroup.com/wps/wcm/connect/408f7067-ba9c-4c98-b0ec-dca74403a802/2015_Talent_Shortage_Survey-lo_res.pdf?MOD=AJPERES&ContentCache=NONE

³⁵ Cappelli P. Skill Gaps, Skill Shortages and Skill Mismatches: Evidence for the US. NBER Working Paper 20382, August 2014.

<http://www.nber.org/papers/w20382>

³⁶ Salzman H., Kuehn D., Lowell B.L. Guestworkers in the High-Skill U.S. Labor Market. An Analysis of Supply, Employment, and Wage Trends. EPI Briefing Paper # 359, April 24, 2013. <http://www.epi.org/files/2013/bp359-guestworkers-high-skill-labor-market-analysis.pdf>

³⁷ Burtless G. Unemployment and the “Skills Mismatch” Story: Overblown and Unpersuasive.

Истина, видимо, лежит где-то посередине. Более правильно говорить не о «квалификационном разрыве», а о несоответствии в структуре спроса и предложения на рынке труда, которое существует всегда и является естественным явлением. Обострение внимания к данной проблеме может быть связано с тем, что изменения в условиях работы и, соответственно, требуемых навыках, стали происходить гораздо быстрее, чем ранее, и поэтому возросла необходимость обучения непосредственно на рабочем месте для большого количества категорий работников. Пришедший на работу выпускник университета не обладает узко-специфическими навыками, необходимыми на конкретном месте работы, поскольку набор этих навыков очень быстро изменяется или является разным в разных компаниях. Поэтому наиболее разумно обучать этим навыкам прямо на рабочем месте, что означает непосредственное участие компаний в этом процессе, даже если обучение происходит во время учебы в университете или другом учебном заведении. Осознавая важность этой проблемы, бизнес принимает активное участие в ее решении. Компании могут обеспечивать обучение своих сотрудников на рабочем месте (*“on the job training”*) или участвовать в многочисленных совместных программах с образовательными учреждениями (школами, колледжами, университетами) по обучению как общим (умение работать в команде, лидерство, ответственность), так и конкретным техническим навыкам, необходимым для будущей работы, а также приглашать студентов на стажировки. В сотрудничестве с организацией *Business – Higher Education Forum*³⁸ (Форум бизнеса и высшего образования) Круглый стол бизнеса стал участником Национальной инициативы по высшему образованию и рабочей силе – *National Higher Education and Workforce Initiative (HEWI)*, которая предполагает многочисленные региональные проекты партнерства бизнеса и высшего образования, в особенности усиление и расширение программ в области научно-технического, инженерного и математического образования (*STEM*) и других образовательных программ, которые связаны с подготовкой кадров в наиболее востребованных областях.

Сами компании также предлагают разнообразные и многочисленные модели профессиональной ориентации, повышения квалификации и обучения необходимым навыкам. Например, есть программы, начинающиеся с профориентации в старших классах школы и продолжающиеся в течение всего времени обучения в колледже до поступления на работу в компанию (компания *AT&T*). *Dow Chemical* сотрудничает с двухгодичными колледжами, участвуя в разработке программ по переподготовке сотрудников для работы на современном оборудовании в передовых отраслях промышленности³⁹. Затраты на обучение персонала в корпорациях США стабильно увеличиваются с 2010 г., после двух лет падения во время кризиса 2008-2009 гг. (см. таблицу 11).

July 29, 2014. <https://www.brookings.edu/opinions/unemployment-and-the-skills-mismatch-story-overblown-and-unpersuasive/>

³⁸ *Business – Higher Education Forum* (Форум бизнеса и высшего образования) – организация, членами которой являются главы крупнейших компаний, президенты университетов и колледжей и другие руководители. Цель организации – продвижение инновационных решений для усиления связи образования и качества рабочей силы на национальном и местных уровнях и рост конкурентоспособности США. См.: <http://www.bhef.com/>

³⁹ <http://businessroundtable.org/media/blog/work-and-learn-model-building-the-21st-century-workforce-0>

**Изменение затрат на обучение персонала в американских корпорациях
по сравнению с предыдущим годом, %**

Год	Затраты на обучение
2006	7%
2007	6%
2008	-11%
2009	-11%
2010	2%
2011	10%
2012	12%
2013	15%
2014	10%

Источник: Corporate Learning Factbook 2015: Benchmarks, Trends, and Analysis of the U.S. Training Market. Bersin by Deloitte.

<http://www.bersin.com/uploadedFiles/2015-corporate-learning-factbook.pdf?aliId=83696675>

Многие компании частично или полностью оплачивают обучение в магистратуре, аспирантуре или повышение квалификации в университетах и колледжах своим лучшим сотрудникам. Существуют и широкомасштабные проекты, созданные и поддерживаемые компаниями для решения проблемы подготовки кадров. Например, сетевая академия компании *Cisco* (*Cisco's Networking Academy*), существующая с 1997 г., предлагает курсы по информационным технологиям, ориентированные на будущую карьеру в отрасли и позволяющие приобрести навыки, необходимые для работы в цифровой экономике. В настоящее время академия работает более чем в 170 странах, обучая более 1 млн. чел. в год.

Деятельность американских корпораций в области подготовки и переподготовки кадров является частью динамичной системы непрерывного образования, необходимой для нормального существования современной инновационной экономики, какой является экономика США. Подготовка определенного количества кадров нужной квалификации является необходимым условием воспроизводственного процесса, что прекрасно осознается руководством компаний. Помимо этого, корпорации выполняют важную социальную роль, давая возможность повысить квалификацию или получить новую специальность уволенным работникам, а также способствуя профессиональной ориентации и будущему трудоустройству молодежи. Конечно, компании инвестируют в образовательные программы, руководствуясь собственными прагматическими интересами. Однако их действия в конечном счете способствуют повышению конкурентоспособности как американских компаний, так и экономики США в целом, решению социальных проблем и улучшению уровня жизни отдельных работников. Таким образом, факт участия корпораций в образовательных проектах указывает на их фактическое социально ответственное поведение и заинтересованность в будущем американской экономики.

* * *

Американские корпорации продолжают уверенно оставаться как мировыми лидерами конкурентоспособности, так и важнейшей опорой американской экономики. Масштабы

деятельности, научно-техническое и инновационное лидерство, выгодные позиции и влияние на мировом и региональных рынках обуславливают их неизменно сильные позиции. Гибкая организационная форма и способность постоянно приспосабливаться к меняющимся условиям позволяет им использовать все преимущества глобализации, находиться на переднем крае научно-технического прогресса и иметь доступ к лучшим кадрам в мировом масштабе. В корпорациях создаются, развиваются и внедряются наиболее перспективные и востребованные организационные и управленческие модели и идеи, которые впоследствии могут быть использованы в других секторах многоукладной экономики. Корпорации являются опорой и ядром экономики страны, драйвером инноваций и движущей силой экономического роста США. Несмотря на то, что деятельность крупнейших корпораций приобрела глобальный характер, американские компании в большой степени сохраняют свои национальные черты, что проявляется в их участии в решении экономических, политических и социальных проблем США, а также в заинтересованности в повышении конкурентоспособности американской экономики в целом.

Однако целью корпораций является, прежде всего, получение прибыли, и они используют все доступные средства для повышения эффективности своей работы, включая такие, как использование лазеек в законодательстве и лоббирование своих интересов на всех уровнях. Для успешного осуществления этих задач крупные корпорации нанимают дорогих налоговых специалистов, адвокатов, бухгалтеров, финансистов, а также используют имеющиеся у них переговорные и финансовые возможности. Эти методы и возможности, доступные не всем компаниям в силу их высокой стоимости, дают крупным корпорациям дополнительные конкурентные преимущества. Необычно высокий уровень прибыли американских корпораций, огромные запасы наличных средств, рекордная волна слияний и поглощений (объем таких сделок с 2008 по 2016 гг. превысил 10 трлн. долл.), высокая концентрация производства в некоторых отраслях и резко возросшие затраты на лоббирование дали повод высказать гипотезу о монополизации американского корпоративного сектора, которая может являться одной из причин низкой инвестиционной активности⁴⁰. В деятельности американских корпораций есть много перекосов и сомнительных страниц, и нынешний период их развития, несмотря на внешнее благополучие, может таить в себе будущие проблемы. Главная из этих проблем – отсутствие стимулов для инвестиций – ясно видна уже сейчас. Однако тот факт, что эти проблемы осознаются и обсуждаются как в самих корпорациях, в экспертном и научном сообществе, так и в политических кругах, дает основания полагать, что будут найдены пути решения многих из них. В актуальной повестке дня, касающейся американского корпоративного сектора, находятся, прежде всего, комплексная реформа налогообложения, меры по обеспечению компаний кадрами необходимой квалификации, обеспечение свободы торговли, совершенствование регулирования, рост свободы ведения бизнеса и уменьшение бюрократических процедур, а также тщательный антимонопольный контроль

⁴⁰ См.: The Problem with Profits. The Economist, March 26, 2016.

<http://www.economist.com/news/leaders/21695392-big-firms-united-states-have-never-had-it-so-good-time-more-competition-problem>

Too much of a good thing. The Economist, March 26, 2016.

<http://www.economist.com/news/briefing/21695385-profits-are-too-high-america-needs-giant-dose-competition-too-much-good-thing>

ВЛИЯНИЕ КОРПОРАТИВНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ АМЕРИКАНСКИХ КОМПАНИЙ НА СОЗДАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ

Успех американских корпораций в борьбе за лидерство на мировых рынках предполагает соответствие их деловой практики стандартам этического поведения, разнообразным запросам целевых аудиторий, что придает новое измерение проблеме повышения конкурентоспособности. Транснациональная компания рано или поздно приходит к тому, что цена произведенного ею продукта перестает отличаться от его цены у конкурентов, и тогда она прибегает к использованию новых инструментов конкурентной борьбы, среди которых важнейшим является *корпоративная социальная ответственность* (КСО). Американский профессор экономики университета Огайо Р.Стекель отмечает: “Для компаний, которые занимаются лишь производством и сбытом своей продукции, социальная ответственность представляется трудновыполнимой задачей. Не справившиеся с ней компании скорее всего проиграют в конкурентной борьбе. Те же, которые стремятся к ее решению в долгосрочной перспективе, обретут мощный инструмент обеспечения рентабельности и жизнеспособности своего бизнеса”¹.

В достижении конкурентных преимуществ существенная роль принадлежит таким характеристикам компании, как: 1) открытость (правдивая информация о компании; 2) ее социально-экологическая ориентированность, выраженная в социальных отчетах); 3) имидж и репутация работников и менеджмента²; 4) стоимость бренда; 5) лояльность покупателей; 6) менеджмент качества; 7) охрана труда и производственная безопасность; 8) человеческий капитал; 9) этическое поведение.

В экономике знаний самым важным ресурсом конкурентного преимущества корпорации является ее способность использовать творческий потенциал своих работников, а одним из инструментов его реализации как раз и служит КСО, которая позволяет не только канализировать креативные способности сотрудников в общественно-полезное русло, но и капитализировать их на основе этической мотивации трудовой деятельности и эффективного использования неэкономических стимулов.

Серьезным испытанием на прочность принципов КСО явился финансово-экономический кризис 2008-2009 гг. Итоги исследований влияния кризиса на социально-ответственную практику компаний показали, что те, которые эту практику развивали планомерно, пережили кризис с меньшими потерями по сравнению с теми, кто не увидел для себя в этой деятельности какого-либо стимула³. За шесть месяцев 2008 г. в 16 отраслях из 18 американские компании, демонстрирующие приверженность принципам КСО и эффективное управление рисками, принесли своим акционерам на 650 млн. долл. больше (имеется в виду рыночная капитализация), чем их коллеги, не уделявшие внимания этим вопросам. При этом

¹ Установить прямую зависимость между КСО и прибыльностью компании достаточно сложно, но возможно. По некоторым расчетам, у компаний, реализующих принципы КСО, доход на инвестированный капитал на 9,8% выше, чем у игнорирующих ее конкурентов, а доход с активов выше на 3,5%. Stelkel R., Simons R., Simons J. Making Money while Making Difference. How to Profit with a Nonprofit Partner. High Trade Press, 1999.

² По итогам исследования 58832 компаний, включая американские, представленных в более чем в 120 странах и на 120 финансовых биржах, их общая стоимость в конце 2014 г. составляла 71 трлн. долл. Из этой суммы 33,5 трлн. – это материальные активы; 11 трлн. – “раскрытые” нефинансовые активы, а 26,5 трлн. долл. – это не получившая отражение в финансовых отчетах компаний “нераскрытая ценность”. www.marketing.spb.ru

³ [http://www.globalreporting.org/New Events Press Latest News\(2009\)](http://www.globalreporting.org/New%20Events%20Press%20Latest%20News(2009))

объемы финансирования деятельности в сфере КСО, если и сократились, то в такой же пропорции, как и финансирование других направлений⁴.

В исследовании Центра корпоративного гражданства Бостонского колледжа (*Boston College Center for Corporate Citizenship*), проведенном в 2009 г. среди руководителей американских компаний, все его участники подтвердили, что их компании не отказались от продолжения деятельности в области КСО⁵. В другом исследовании респонденты указывали, что запланированные ранее цели по приоритетным направлениям КСО не могли быть достигнуты в установленные сроки из-за финансового кризиса, и поэтому произошло замедление прогресса в социально-ответственной деятельности компаний⁶.

1. Роль КСО в создании репутации компании

Следование компаний принципам КСО положительно влияет на деловую репутацию компании и мотивируется возросшими общественными ожиданиями, адресованными бизнесу как в своей стране, так и в странах приема. В докладе “*Возвращение к Репутации*”, опубликованном “*PBN Hill+Knowlton Strategies*”, ведущим консалтинговым международным агентством, содержится мнение более 90% биржевых аналитиков, считающих, что компания, которая не следит за своей репутацией, неизбежно столкнется с финансовым крахом. В докладе отмечается, что хорошая репутация помогает компании привлечь новых потребителей в случае, если перед ними стоит выбор между функционально схожими товарами или услугами, нанять более квалифицированных сотрудников и повысить удовлетворенность работой уже имеющегося персонала; обеспечить поддержку дистрибьюторов, поставщиков и деловых партнеров; собрать средства на фондовом рынке и выстоять в случае кризиса⁷.

Репутационный ресурс создает компании дополнительную акционерную стоимость, что подтверждается исследованиями, согласно которым репутация обеспечивает от 20% до 80% акционерной стоимости и даже выше. Так, доля капитализации компании за счет ее репутации в общей стоимости интернет-компании *Yahoo Online*, превышает 80%, а в компании *Coca-Cola* – 96%⁸. В странах ОЭСР становится все чаще употребляемым термин “*стратегия лидерства бизнеса по стоимости репутации*”. Грэм Даулинг, один из ведущих мировых экспертов в вопросах деловой репутации, рассматривает ее как своеобразный страховой полис на случай наступления серьезного кризиса. Однако для успешного его преодоления необходима правильная коммуникационная стратегия компании. Есть немало примеров, когда отрицание компанией своей причастности к аварии или преуменьшение ее действительных масштабов приводили к резкому падению репутации. Эффект от скрытия информации кратковременен, и как только она выходит наружу, на компанию обрушивается вал негативной критики со стороны СМИ и общественности, и в итоге репутация компании резко падает. В противовес такому подходу Г.Даулинг предлагает “*политику разумной открытости*”⁹.

⁴ <http://www.atkearney.com/index.php/Publications/green-vinnners.html>

⁵ С.М.Сампбелл. Corporate Sustainability and the Recession: Firms’ Strategy Response in a Financial Crisis. McKenna College, 2010, p 7.

⁶ С.М.Сампбелл. Corporate Sustainability and the Recession: Firms’ Strategy Response in a Financial Crisis. McKenna College, 2010, p 7-8.

⁷ PBN Hill+Knowlton Strategies, “Return to the Reputation”. Annual Report, October 19, 2016

⁸ <http://articles.kompass.ua/publ/30-1-0-180>

⁹ Конкретно автор предлагает следующие шаги: если перед компанией стоит задача по улучшению репутации фирмы, то необходимо определить, *во-первых*, какой имидж на данный момент складывается у разных групп людей об организации; *во-вторых*, конфигурацию факторов, влияющих на восприятие людьми компании (популяризация, устная коммуникация, предыдущий опыт общения с фирмой, репутация отрасли и торговой марки); *в-третьих*, какие характеристики имиджа

В высокой степени репутация компании зависит от участия в благотворительности, наличия социальных программ, спонсорской деятельности, качества и результативности взаимоотношений с целевыми аудиториями. Совокупность перечисленных активов, положительно влияя на репутацию, определяют инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность компании. Присвоение ей престижного места в репутационном рейтинге существенно зависит и от соблюдения экологических нормативов в производственных процессах; от того, насколько тщательно руководители компаний следят за соблюдением поставщиками качества поставляемых комплектующих; от сложившейся системы отношений руководства компании с собственным персоналом; от неукоснительного соблюдения норм охраны и гигиены труда на предприятиях и т.д.

В 2012 г. *USA Reputation Institute* составил рейтинг для 10 социально ответственных компаний из разных стран (за основу рейтинга был взят разработанный в 2010 г. международный стандарт *ISO 26000*). Среди американских компаний по таким отвечающим означенному стандарту параметрам, как “культура поведения бизнеса”, “деловая репутация”, “лидерство и инновации”, “стратегическое управление” и “корпоративная социальная ответственность” высшую строчку заняла Майкрософт, создавшая по всему миру подразделения для сотрудничества с правительствами многих стран, инвесторами и НКО¹⁰. Дополнительные баллы Майкрософт получила за выдачу бесплатных лицензий на программные продукты начинающим зарубежным предпринимателям и учреждениям образования¹¹. К концу 2012 г. количество стран, в которых компания реализовала программы образования, выросло до 120. Сотрудники компании добровольно посвятили 300 млн. человеко-часов повышению квалификации работников компании по всему миру, включая страны Латинской Америки и Африки¹².

В 2014г. первое место в рейтинге самых этичных компаний (по версии *Ethics Quotient*) заняла *Dell*, крупнейший производитель компьютеров, за приверженность этике взаимодействия с заказчиками, поставщиками и партнерами по всему миру, а в 2015 г. высшую строчку в рейтинге компаний США по ключевым показателям КСО заняла Google¹³.

Неотъемлемую часть нефинансовых активов фирмы составляет ее бренд, образуемый в результате совокупного воздействия на потребителя товарного знака, рекламных обращений, мероприятий по сбыту (*sales promotion*), других элементов рекламно-информационной деятельности. Чтобы занять достойное место в рейтинге лучшего бренда компания должна удовлетворять как минимум двум требованиям: во-первых, бренд должен быть узнаваемым за рамками своей базовой потребительской аудитории; во-вторых, не менее 1/3 продаж товаров и услуг компании должно приходиться на зарубежные страны, по меньшей мере, на трех континентах, и поэтому далеко не всегда самые дорогие бренды на локальных рынках входят в рейтинг самых дорогих на глобальном.

соответствуют ценностям наиболее важных групп корпоративной аудитории. Четкое следование этому алгоритму, полагает автор, позволяет не только предотвратить ущерб репутации менеджеров компании, но и улучшить ее, продемонстрировав компетенцию и профессионализм. *Грэм Даулинг*. “Репутация фирмы: создание, управление и оценка эффективности”. Консалтинговая группа «Имидж Контакт»: ИНФРА-М., 2003, p.27.

¹⁰Microsoft 2012 Citizenship Report, 2012.

¹¹ <http://www.unian.net/society/726592-nazvanyi-naibolee-sotsialno-otvetstvennyie-kompanii-mira-reputation-institute.html>

¹² Microsoft 2012 Citizenship Report, 2012.

¹³ См: Ethisphere Institute. 31 March, 2015.

**Рейтинг репутации ведущих мировых компаний
по показателям КСО в 2015г. (максимальный балл 80)**

место в рейтинге	компания	баллы
1	Гугл (США)	75.40
2	БМВ (Германия)	73.36
3	Уолт Дисней Ко. (США)	73.35
4	Майкрософт (США)	73.28
5	Даймлер (Германия)	73.20
6	ЛЕГО (Дания)	72.69
7	Эппл (США)	72.28
8	Интел (США)	71.81
9	Роллс-Ройс Аэроспейс (Великобритания)	71.32
10	Ролекс (Швейцария)	71.19
11	Вольксваген (Германия)	71.05
12	Джонсон & Джонсон (США)	70.42
13	Адидас (США)	70.28
14	Кэнон (Япония)	70.26
15	Филипс Электроникс (Нидерланды)	70.19
16	Сони (Япония)	70.13
17	Мишлен(Франция)	69.40
18	Нестле (Швейцария)	69.24
19	Бош (Германия)	69.12
20	Самсунг Электроникс (Южная Корея)	68.83
21	ББС (Великобритания)	68.76
22	Найк (США)	68.67
23	Ферреро (Италия)	68.34
24	Колгейт-Палмолив (США)	68.28
25	Данон (Франция)	68.02

Источник: 2015 The Most Reputable Companies in CSR Dimensions (1-50). US Reputation Institute

В 2014-2015 гг. международная консалтинговая фирма Интербренд (*Interbrand*) провела рейтинги наилучших глобальных брендов (*Best Global Brands*). При этом учитывались разные факторы, но в первую очередь брались в расчет оценки потребителей: в списке преобладают компании потребительского сектора, в нём нет компаний из стран, основу экономик которых составляет сырьевой сектор¹⁴. В настоящее время 33%

¹⁴ Составление рейтинга опиралось на оценки более чем 650 тыс. потребителей и экспертов из 31 страны. За отмеченные годы первое место в рейтинге самых дорогих глобальных брендов занимала *Apple*, сместив компанию *Coca-Cola*, занимавшую верхнюю строчку 13 лет подряд (в 2015г. бренд *Apple* оценивался в 118,8 млрд. долл., что на 23% выше аналогичной оценки 2014 г.); второе место – бренд *Samsung Group* (78,752 и 81,716 млрд. долл.); третье – *Google*, бренд которого подорожал на 15% – до 76,683 млрд. долл.; 4-е – бренд *Microsoft*, подорожавший до 67 млрд. долл. В десятку

американцев отслеживают жизнь “любимого коммерческого бренда” в социальных сетях. По этому показателю наблюдается прирост: если в 2010 году только 16% поклонников некоего бренда следили за тем, как идут дела у “любимой марки” через социальную сеть, то в 2015 г. таковых увеличилось в два раза¹⁵.

2. Этапы в развитии КСО

Практики КСО в американских компаниях изначально развивались как часть *PR*-акций, постепенно переходя от спонтанной благотворительности к системным ее формам (социальные программы). Предложенная американскими экономистами М. Портером и М. Кремером модель условно делит КСО на “реагирующую” и “стратегическую”. Первая направлена на смягчение вызванных деятельностью компании негативных последствий для населения и окружающей среды. Стратегическая КСО соответствует переходу от логики социальных издержек к логике добровольного и сознательного вклада фирмы в общественное развитие и природоохрану посредством долгосрочных инвестиций и волонтерской деятельности своих сотрудников.

На первом этапе движения к КСО руководители компаний оперируют на базовом уровне. Сюда относятся: ответственность перед акционерами и выплата заработной платы. На данном этапе компании не связывают себя вопросами экологической и социальной ответственности, если не считать разовых благотворительных акций. При этом руководители компаний придерживаются позиции, что все действия, которые приводят к росту стоимости акций компании, полезны и для общества. Эмпирически доказано, что такой узкий подход является контрпродуктивным, так как не способствует развитию креативного потенциала персонала фирмы, без использования которого она обречена на отставание.

На втором этапе совет директоров компании из тактических соображений разрабатывает социальные и экологические программы, чтобы не испортить отношений с ответственными инвесторами. Однако совет далеко не уверен в позитивном влиянии КСО на финансовые результаты деятельности фирмы. Скажем, занимаясь социальной деятельностью или внедряя экологические нормы, он может все это воспринимать как вынужденные меры, с которыми нужно мириться, чтобы не уронить репутацию компании либо избежать возможных судебных исков¹⁶.

На третьем этапе в совете директоров компании зреет понимание КСО как необходимого компонента стратегического управления, и он приступает к разработке программ, позволяющих расширить горизонт планирования социально-инвестиционной деятельности с закреплением их в бизнес-планах. Переход фирм на данный уровень поддерживается мотивационными мерами государства (введение налоговых льгот и вычетов, развитие рынка социальных проектов с государственным участием).

На четвертом этапе КСО окончательно встраивается в стратегию компании, в ней формируется устойчивая социальная и средоохранная ориентация, на ее предприятиях принципы КСО пропагандируются как основа успешного развития бизнеса. Одновременно возрастает участие персонала компании в общественно значимой и дружественной окружающей природе деятельности, которая становится неотъемлемым компонентом КСО и основой партнерства со стейкхолдерами. Стратегическая КСО сродни социальному маркетингу – адресной финансовой помощи, которая заключается в регулярном направлении процента от продаж конкретного товара на реализацию социальных программ компании. На

дорогих брендов также вошли: *ATT* (45,410 и 58,820 млрд. долл.), переместившись с 7-го на 6-е место; бренд *General Electric* за год подешевел до 48 млрд. долл., переместившись с 6-го на 8-е место. The Most valuable Brands of 2015. 04 October, 2015.

¹⁵ A/R/M/I-Marketing

¹⁶ Porter M.E. and Kramer M.R. The Competitive Advantage of Corporate Philanthropy. 2006, pp.78-92.

этапе стратегической КСО правление компании решает ряд новых задач: выявление целевых аудиторий, идентификация их запросов, выстраивание политики с их учетом, подготовка социальных отчетов и проведение их аудита в соответствие с национальными или международными стандартами. Другой отличительной чертой данного этапа становится появление у компании структурных подразделений (фондов и некоммерческих организаций), специализирующихся на вопросах инвестирования социальных, технологических и экологических проектов и имеющих собственные программы, финансируемые за счет компании. В итоге образуется водораздел между профессиональной коммерческой и профессиональной деятельности в области КСО, в которой активно задействованы некоммерческие организации.

В Соединенных Штатах через НКО поступает основной объем средств от корпораций на социальные проекты (от 60% до 75% в разные годы), другая часть проводится через юридически независимые специализированные фонды. Во многих случаях НКО получают от компании финансовые средства в обмен за ее рекламу, продвигают продукты и услуги частных предприятий на рынок, а также занимаются продажей лицензий. Ей предшествует соглашение, по которому одна договаривающаяся сторона дает согласие другой на использование своего имени, логотипа или изделий (компания покупает лицензионные права НКО, которой затем выплачивает регулярные платежи в зависимости от успешности продаж).

В ответ на спонсорский взнос некоммерческие организации включают название компании в свои печатные издания, помещают логотип фирмы на входных билетах и информационных проспектах, берут на реализацию ее продукцию, предоставляют ей право на использование своей марки, площадей, а также возможности участия в различных мероприятиях¹⁷. Продвижение с помощью НКО продуктов и услуг на рынок позволяет корпорации привлекать на выгодных условиях новых заказчиков в обмен на соответствующий процент с оборота. Примером служит *AT&T*, одна из крупнейших американских телекоммуникационных компаний, которая предлагает некоторым НКО более низкие цены на международные переговоры.

Получает распространение практика выдачи сертификатов бизнесу за социальные достижения влиятельными некоммерческими организациями. Прошедшая сертификацию компания предоставляет инвесторам информацию о своей социально-значимой деятельности, и это сильно упрощает процесс привлечения инвестиций. Примером служит сертификация *B Corp* (*Certified B Corporation*), когда компания сертифицируется некоммерческой организацией *B Lab* если она (компания) отвечает строгим критериям в области социальной ответственности, воздействия на окружающую среду, прозрачности и управления качеством. Для получения статуса *B CORP* компания должна соответствовать, по меньшей мере, 80-ти из 100 параметров "Оценки воздействия". Сертификация *B Corp*, впервые практикуемая в Пенсильвании в 2006 г., быстро завоевала успех в Южной Америке, Канаде, Австралии и странах ЕС¹⁸.

Стратегический подход характеризуется опережением в реализации социальных инвестиций. Вот как оценивает его профессор Колумбийского Университета Д. Сакс: "Во-первых, бизнес не ждет, пока к нему обратятся за помощью, и сам ищет объект социальных

¹⁷ Примером служит такая форма работы со спонсорами, как продажа некоммерческими организациями именных мест, где за определенную сумму можно получить право разместить свое имя – надпись на стене ("донорские стены"), колонне, постаменте и т.д. Так, Метрополитен музей в Нью-Йорке, крупнейший художественный музей США, продал пять тысяч кровельных черепиц по 500 долл. за каждую, на которой могли быть выгравированы имена спонсоров.

¹⁸ Больше информации о *B Corp*: www.bcorporation.eu

инвестиций; во-вторых, сам находит проблемы, вызывающие озабоченности у населения, и решает их; в-третьих, бизнес привлекает самих людей к решению социальных проблем”¹⁹.

Ускоренное движение навстречу КСО может быть вызвано убытками, которые несут компании. Разлив в 1989 г. нефти и загрязнение почти 2 тыс. км. береговой линии Аляски из-за аварии принадлежавшего ЭксонМобил танкера Вальдес – яркий тому пример. В период финансового кризиса 2008-2009 гг. и медленного восстановления экономики компания продолжала наращивать социальные расходы – (со 168 млн. долл. в 2008 г. до 278 млн. долл. в 2011 г.), и после небольшого сокращения в 2012-2013 гг. они вернулись к прежнему значению, составив в 2014 году 279 млн. долл.

Наибольшее внимание КСО уделяют крупнейшие компании. По показателю диверсификации в области КСО на сегодня первое место занимает *IBM*. В перечне нефинансовых активов *IBM* – участие в благотворительности, “зеленых”, инфраструктурных и социальных проектах, программах образования, здравоохранения, спорта и культуры. Некоторые компании признают свою ответственность по двум-трем направлениям КСО, тогда как другие делают акцент на одной или двух сферах социальной ответственности. Существуют компании, которые не признают свою социальную ответственность перед обществом ни в каком виде.

3. “Зеленая” политика американских корпораций в контексте устойчивого развития

Впервые термин “устойчивое развитие” (УР) был введен в оборот комиссией Брундтланда (*Brundtland Commission*), которая в 1987 г. по заданию ООН исследовала формы и последствия воздействия человеческой деятельности на состояние окружающей среды. Согласно выводам комиссии, человечество сможет выжить только в том случае, если сумеет установить такой баланс между собственной жизнедеятельностью и возможностями биосферы, который бы позволял воспроизводить возобновляемые ресурсы планеты и обеспечивать экономное использование невозобновляемых ресурсов. УР относится как к экономике в целом, подразумевая развитие, при котором текущие нужды и потребности людей удовлетворяются без причинения ущерба будущим поколениям, так и к корпорациям. В последнем случае УР предполагает увязку топ-менеджментом коммерческих компаний в один пакет социальных, управленческих и природоохранных задач и оценку их выполнения независимым аудиторским заключением.

Развитие концепции и практики устойчивого развития происходило в несколько этапов. В 1960-70-е годы в связи с начавшимся кризисом традиционных парадигм экономического развития, носящих антропоцентрический характер и приведших к нарушению экологического равновесия, в научных кругах развитых стран заговорили о том, что чрезмерно интенсивное использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды, причиняемое экономическим развитием, подрывает саму экономику, разрушая ее материально-ресурсную основу и снижая благосостояние людей.

Второй этап (1980–1990-е гг.) характеризуется развитием “зеленых” технологий в США и странах ЕС и активным продвижением теории экологической модернизации, которая описывает экономические, технологические и социальные изменения, сопровождающиеся дружественным отношением к окружающей природной среде. Повышенный интерес к означенной теории возник из обоснованных опасений ученых экологов относительно того, что экономический рост нарушает экологическое равновесие, в результате чего происходит снижение компенсаторных возможностей биосферы. Отсюда следовал вывод, что для ее сохранения как естественной основы общественного развития экологический фактор должен

¹⁹ Grit K., «Corporate Citizenship: How to Strengthen the Social Responsibility of Managers», *Journal of Business Ethics*, Vol. 53, No. 1/2 (Aug., 2004), pp. 97-106.

послужить ограничителем “безудержных усилий” по росту промышленного производства, и, следовательно, необходима его экологическая адаптация.

При этом подчеркивалось, что экологическая модернизация является востребованной, поскольку она экономически целесообразна и даже выгодна, так как способствует экономии ресурсов и создает конкурентные преимущества для компаний, внедряющих “зеленые” технологии и производственные инновации. Эта идея достаточно быстро прижилась в бизнес-сообществе и на уровне правительств развитых стран.

В 1980-90-е гг. в США экологическая модернизация была объектом изучения сравнительно небольшой группы ученых, которые исследовали процессы в области охраны природы и рационального природопользования. С 1990 г. интерес к этой проблеме возрос и послужил широкой основой научных дискуссий.

На третьем этапе (нулевые годы) проблематика экологической модернизации как вектора устойчивого развития вошла в программы международных организаций (ООН, ОЭСР, Всемирного банка, Всемирного фонда дикой природы)²⁰, а также в законодательства и планы многих стран мира. К началу 2008 г. 43 государства разработали планы по переходу на использование альтернативных возобновляемых источников энергии (ВИЭ).

На международном уровне контуры новой парадигмы мирового развития были намечены в “Декларации об экологически чистом росте”, принятой ОЭСР в июне 2009 г. Подписавшие ее министры выразили решимость наращивать свои усилия по дальнейшей реализации стратегии “зеленого” роста и поощрять “зеленые” инвестиции и устойчивое регулирование природных ресурсов. В 2009 г. ООН выпустил документ “Программа ООН по окружающей среде” (ЮНЕП), в котором впервые был поставлен вопрос о трансформации мировой экономической системы в интересах устойчивого развития. В этом документе под названием «Глобальный “зеленый” Новый курс» определены общие цели и задачи реформирования национальных экономик в направлении экологической модернизации.

Эксперты ЮНЕП в докладе «Навстречу “зеленой экономике”», подготовленном в 2011 г. для представителей государственных структур, рассматривают ее как “хозяйственную деятельность, которая повышает благосостояние людей и обеспечивает социальную справедливость и при этом существенно снижает риски для окружающей среды и обеднения природы”²¹. При этом ЮНЕП рассматривает “зеленую” экономику как предлагающую решения для различных кризисов – экономического, социального, климатического, продовольственного, водного, топливного, а также кризиса биоразнообразия²². В 2012 г. центральным на конференции ООН в Рио-де-Жанейро стал вопрос о переходе стран мира к “зеленой” экономике, модель которой была разработана ее участниками. Однако отсутствие координации и согласования на межгосударственном уровне не позволили в полной мере задействовать потенциал разработанной модели. В дальнейшем разные аспекты “зеленой” экономики многократно обсуждались на международных форумах. В частности, одним из итогов Саммита G20, состоявшегося 4-5 сентября 2016 г. в китайском Ханчжоу, стало включение в повестку дня в качестве самостоятельного вопроса о “зеленом финансировании”.

В более узком понимании под “зеленой экономикой” подразумевается разработка, производство и эксплуатация технологий и оборудования для контроля и уменьшения выбросов загрязняющих веществ и парниковых газов, мониторинг и прогнозирование климатических изменений, технологий энерго-и ресурсосбережения за счет возобновляемых источников энергии (ВИЭ).

²⁰ В 2010 году в отчете “Живая планета”, подготовленным Всемирным фондом дикой природы, показано, что нагрузка экономики и деятельности человека, пересчитанная через потребление энергии в условные гектары, на 40% превышает возможности биосферы.

²¹ United Nations Environmental Programme: Green Economy.

http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/research_products/briefingpapers/pdf.

²² Глобальный “зеленый” новый курс: доклад ЮНЕП, март 2009.

Между тем экологические проблемы обостряются: растет дефицит мировых запасов пресной воды и продовольствия, сокращается биоразнообразие, происходит обезлесивание и опустынивание отдельных регионов. Все это свидетельства, с одной стороны, невозможности компенсации угроз жизнеобеспечению населения исключительно за счет дополнительно произведенных материальных благ, а во-вторых, – необходимости отказа от доминирования техногенного типа развития, обернувшегося истощением невоспроизводимых видов энергоресурсов и эксплуатацией воспроизводимых (почва, леса) со скоростью, которая превышает возможности их восстановления.

В настоящее время ключевым определением для экономики США и других передовых экономик мира становится низкоуглеродная экономика (*lowcarbon economy*), все шире используются понятия “зеленый рост,” “зеленая промышленность”, “зеленые рынки”, “зеленая занятость”, “зеленые инновации” и “экологически чистые продукты”²³.

Развитие в США отраслей, использующих возобновляемую энергию, поддерживается комплексом государственных мер. По американской классификации они основываются на цене, затратах и объеме²⁴. Инструменты, основанные на цене, включают в себя льготные дифференцированные тарифы и ценовые надбавки. Эти инструменты наиболее популярны в плане государственного стимулирования возобновляемой энергетики и в настоящее время применяются не только в США, но и более чем в 50 странах. Инструменты, основанные на затратах, представлены инвестиционными субсидиями, грантами, налоговыми скидками, налогами на ископаемое топливо, которые косвенно стимулируют ВИЭ, субсидированием стоимости заемного капитала и компенсацией части инвестиционных расходов инвесторов, вкладывающих средства в развитие ВИЭ. Инструменты, основанные на объеме, включают квоты на возобновляемую энергию или “зеленые” сертификаты. Объем ВИЭ также регулируется с помощью конкурсных торгов на поставку электроэнергии и сальдированного учета электроэнергии (системы чистого измерения). Применение данного набора инструментов социально эффективно, так как позволяет домохозяйствам, имеющим солнечные фотогальванические панели или малые ветрогенераторы, поставлять сгенерированную за счет этих установок электроэнергию в сеть и при оплате вычитать объем поставок из объема потребленной электроэнергии²⁵.

Оценки перспектив использования возобновляемой энергетики противоречивы. Одни аналитики считают, что падение цены нефти и газа поставило ВИЭ в ситуацию, когда их применение стало менее выгодно из-за огромных финансовых затрат²⁶. На этом основании делается заключение о том, что удешевление ископаемого топлива может поставить крест на развитии ВИЭ. Другие утверждают обратное, основываясь на данных, доказывающих, что падение цен на ископаемое топливо не сделало “чистые” энергоресурсы менее привлекательными для инвесторов.

В странах, где используется ветроэнергетика, общее количество работников в 2014 г. превысило один миллион, а наибольший прирост занятых в этой отрасли наблюдается в Китае и США (в последних на 45%, в меньшей степени – в Бразилии и Евросоюзе. Прирост занятых в ветроэнергетике с 2013 по 2014 гг. составил в США 45%, в солнечной энергетике – 22%²⁷. Сектор солнечного отопления обеспечивает работой больше всего людей в Китае (764 тыс. чел.), меньше – в Индии, США и Бразилии²⁸. В США, где чистая энергия обеспечивает

²³ См.: Declaration on Green Growth. OECD, 25 June, 2009. Будущее, которого мы хотим. Итоговый документ Конференции ООН в Рио-де-Жанейро. 19 июня 2012.

²⁴ Копылов А.Е. Экономика ВИЭ. М.: Грифон, 2015, с. 192.

²⁵ Стандарты портфеля ВИЭ применяются в 22 странах на национальном уровне и в 54 штатах и провинциях США и Канады.

²⁶ За 18 месяцев до конца 2015 г. цена нефти марки *Brent* упала на 67%, а газ подешевел на 31% в 2014 г. и еще на 23% – в 2015 г.

²⁷ “Экология и право” 16 июля 2016, с 7.

²⁸ Там же.

724 тыс. рабочих мест, число работников в производстве биотоплива (этанола) для автомобилей выросло с 2013 по 2014 гг. на 34%²⁹. Всего в мире в производстве жидкого биотоплива занято около 2 млн. чел. Первое место по количеству рабочих мест в данной отрасли занимает Бразилия, за которой следуют США, Индонезия, Китай, Колумбия и Таиланд.

В настоящее время в США и европейских странах для стимулирования потребления товаров, произведенных с экологическими инновациями, произведен запуск “зеленых” платежных карт. С их помощью производятся расчеты углеродного следа – меры парниковых газов, выделяемых в процессе производства, использования продуктов и услуг, которые потребляет держатель карты. Кроме того, налажен выпуск и использование технологий и материалов для защиты зданий и сооружений от резких колебаний температуры, влажности и ветровой нагрузки; средства энергосбережения в жилом секторе, водоочистные технологии, производство экологически чистой продукции, продуктов питания, натуральных волокон, лекарств и предметов личной гигиены на естественной, природной основе без химических добавок; развитие “зеленых” кластерных технологий. На протяжении многих лет кластеры с участием научных организаций, региональной власти и бизнеса стали ведущей формой обеспечения конкурентоспособности регионов в мире. Не стала исключением и область ВИЭ, которая обладает ярко выраженной инновационной направленностью и способна стать локомотивом инновационных процессов во многих странах мира. К числу других инновационных инструментов, которых не было еще 3-4 года назад, относятся “зеленые” облигации (*green bonds*) и ценные бумаги, обеспеченные активами. По оценке на 2016 г., масштабы рынка “зеленых” облигаций могут удвоиться, достигнув 80-100 млрд. долл. При этом мировыми лидерами останутся Европа и США, однако возрастет роль Китая и Индии³⁰.

В Соединенных Штатах на протяжении большей части XX века при решении проблем окружающей среды предпочтение отдавалось законодательно-административному регулированию. В нулевые годы растущая потребность в эффективности энергозатрат, средоохранной деятельности компаний и достижении гибкости и согласованности действий привела к освоению комплексных методов регулирования, среди которых важнейшую роль приобрели механизмы сотрудничества между государственным, коммерческим и некоммерческим секторами. В совокупности с необходимыми регламентирующими мерами эти механизмы согласуются с общей стратегией устойчивого развития. В настоящее время при Президенте США действует Специальный совет по устойчивому развитию, включающий 31 представителя власти, бизнеса и некоммерческого сектора, который разрабатывал стратегию в течение трёх лет.

В последнее десятилетие американский бизнес осознал важность “зеленой” стратегии, прежде всего, в силу растущего спроса на “зеленые” товары, услуги и инфраструктуру. Это предопределило развитие “зеленых” рынков. Список “зеленых” товаров и услуг в Соединенных Штатах увеличился с сотни наименований в 2004 г. до полутора тысяч в 2012 г.³¹. В последние годы темпы роста таких товаров и услуг составляли 5,5% в год; потребление экологически чистых пищевых продуктов – 5,6% спрос на “зеленые” строительные материалы и жилые здания с теплоизоляцией ежегодно увеличивался на 5 и 10% соответственно³².

Подчеркнем, что около 40% всей энергии, потребляемой в США, используется именно в зданиях и жилых строениях, и ими же осуществляется основная часть выбросов

²⁹ “Экология и право” 16 июля 2016, с 7.

³⁰ Порфирьев Б. «“Зеленые” тенденции в мировой финансовой системе». МЭиМО, 2016, № 9, с.10.

³¹ Strategy and Sustainability: A Hardnosed and Clear-Eyed Approach to Environmental Sustainability For Business. Macmillan Publishing, April 2016.

³² *eJournal*. March 2009, vol.13, №3, p 5 <http://responsiblemarketing.com/blog/2009/02/16>

CO₂. Две трети потребляемой в домах энергии уходят на обогрев и охлаждение. Большая ее часть расходуется впустую, однако существующие теплоизолирующие технологии позволяют обеспечивать экономию до 90% энергии. Очевидно, что без повышения энергоэффективности в строительном секторе выбросы CO₂ значительно возрастут³³.

Все более рентабельными становятся: переработка вторичного сырья, выращивание полезных и лекарственных трав, грунтовых овощей и фруктов, пошив одежды из натуральных тканей, приготовление домашней косметики и лекарств из природных компонентов. В сфере услуг “зеленый” бизнес подразумевает очистку воды природными путями, проверку различных товаров на присутствие в их составе вредных химикатов, а так же ряд других мер, направленных на восстановление и сохранение здоровья людей.

По итогам исследования, проведенного маркетинговым агентством *Cone Communications* в 2014 г., свыше 71% американцев называли экологичность продукта основной характеристикой при выборе покупок по сравнению с 66% в 2008 г.³⁴ Выделяется отдельный сегмент рыночных потребителей устойчивых или “зеленых” товаров и услуг – *LOHAS (Lifestyles of Health and Sustainability)*. Сегмент потребителей LOHAS составляет на сегодня 23% населения США (по сравнению с 4% в 1960 г.). Они принимают решение о покупке в соответствии с их ценностями социальной и экологической ответственности. Это те потребители, которые беспокоятся об окружающей среде, социальных аспектах, здоровье, человеческих правах, справедливой торговле, практике устойчивого развития и персонального развития.

По оценкам *Natural Marketing Institute*, около 80% LOHAS-потребителей готовы платить на 20% дороже за такие “зеленые” продукты и услуги, а к 2020 году “зеленая” практика будет влиять на выбор уже 66% потребителей из США. Эта категория представлена в основном относительно высшими слоями общества и хорошо образованным сегментом (средний класс). *Worldwatch Institute* оценивает рыночную долю товаров и услуг LOHAS в США в 355 млрд. долл. – это приблизительно 30% валового потребительского рынка США (рост 10% ежегодно) и 546 млрд. долл. на мировом рынке³⁵.

Среди факторов, которые в ближайшие пять лет могут оказать наибольшее влияние на акционерную стоимость компаний, 50% опрошенных американских предпринимателей на первое место поставили способность решать экологические проблемы. Достоверность таких ответов подтверждается развитием в США экологического маркетинга – продвижения товаров и услуг, наносящих минимальный вред окружающей среде и произведенных при минимальном объеме задействованных энергоресурсов.

Влияние на экологическую культуру американских корпораций оказывает их сильная зависимость от заимствований на рынке капитала. На первой волне развития “зеленого” бизнеса 80-90-х годов прошлого века внимание инвесторов в основном обращалось на непосредственные экологические риски, которые могли негативно сказаться на рентабельности инвестиций в те или другие отрасли экономики. Ныне характерен более широкий подход, когда при решении вопросов о выборе наиболее перспективных сфер инвестирования учитываются риски глобального характера, могущие реализоваться в будущем. Речь идет о дефиците мировых запасов пресной воды, разрушении естественной среды обитания птиц и животных, глобальном потеплении и т.п.

³³ <http://responsiblemarketing.com/blog/2009/02/16>

³⁴ *Environmental Leader*. 3 April, 2015.

³⁵ По итогам международного опроса, проведенного *The Nielsen Company* в июне 2014 г., 30 тыс. граждан США, стран ЕС, Латинской Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона были получены следующие средневзвешенные данные: 55% – выразили готовность переплачивать за товары и услуги компаний, отвечающие экологическим стандартам (на товарные этикетки должна наноситься экологическая информация, предупреждающая население о воздействии продуктов на их здоровье) по сравнению с 50% в 2012 г. и 45% в 2011г. Данные по США и ЕС (42% и 40%) ниже, но при сопоставлении с цифрами 2011 г. фиксируют увеличение на 7 и 8% соответственно.

Для анализа текущих аспектов экологических рисков для бизнеса в Соединенных Штатах созданы специализированные исследовательские центры, например, Центр исследования ответственности инвесторов (*The Investor Responsibility Research Center*), который входит в состав *Risk Metrics Group*. Эта организация предоставляет частным инвесторам данные проверки о соблюдении компаниями норм природоохранного законодательства, а также о выбросах токсичных веществ с их предприятий. Комплексные исследования экологических параметров деятельности компаний проводит по заказам ответственных инвесторов и Совет по экономическим приоритетам (*Council on Economic Priorities*)³⁶.

С учетом роста инвестиций в ВИЭ во многих странах, стратегический расчет руководителей американских “зеленых” корпораций строится на прогнозах устойчивого спроса на их продукцию, и естественно, они надеются занять в зеленом секторе мировой экономики ведущие позиции в XXI веке. Нельзя исключать, что обойти США в области ВИЭ могут другие страны.

Наибольший вклад в развитии и использовании ВИЭ вносят крупные американские корпорации. Начиная с 2005 г., *General Electric* инвестировала в “чистые” технологии 12 млрд. долл. и планирует к 2020 г. увеличить эту сумму до 25 млрд. долл.³⁷ *General Motors* взяла на себя обязательство использовать электроэнергию за счет ВИЭ, подписав в 2015 г. контракт на 14 лет на закупку электроэнергии для своего техасского завода у компании *EDP Renewables North America*. Для выполнения контракта *EDP* построит ветростанцию в округе Идальго (штат Техас) общей мощностью 250 МВт. Ожидается, что этой мощности хватит для производства 125 000 автомобилей в год (половина загрузки техасского завода). Такие же обязательства взяли на себя *Google*, *Coca-Cola*, *IKEA* и *Nike*.

Спустя 10 лет после спада интереса к ветроэнергетике в конце 1990-х гг. (из-за проблемы ее прерывности) наметился ее подъем благодаря быстро развивающимся новым технологиям, повышению производительности и снижению общей стоимости ветровой энергии. Так, в штате Аризона компания *IBM* разработала план энергосбережения и сокращения перфторуглеродных выбросов и осуществляет переход на использование ветровых турбин, что позволит обеспечить чистой энергией 70 тыс. домов. Компания *Florida Power and Light* (штат Флорида) вложила немалые средства в строительство 42 ветровых установок. В свою очередь, *Google* инвестировала 100 млн. долл. в строительство в штате Орегон ветростанции, которая уже обеспечивает электроэнергией 235 тыс. домов.

Внимание этой проблеме уделяет и *Microsoft*, приступившая в 2014 г. к строительству центров по обработке данных (ЦОД) в штатах, использующих ВИЭ. Лидером по доле генерируемого электричества (25%) за счет энергии ветра в общем энергетическом балансе является штат Айова, где работает 2800 ветровых генераторов. Майкрософт приобрела в Айове “зеленые” кредиты на ветровую электроэнергию, чтобы компенсировать выбросы CO₂ в результате эксплуатации строящегося дата-центра³⁸. Тем же путем пошли Интернет-гиганты *Facebook* и *Google*, избравшие Айову для возведения своих ЦОД.³⁹ Американская компания *Altaeros Energies* в апреле 2014 г. разработала инновационную ветровую турбину (летающий ветрогенератор в виде десятиметрового гелиевого аэростата), способную улавливать наиболее мощные и стабильные потоки ветра на высоте 300 метров. Проект, получивший название BAT, запущен неподалеку от Фербенкса (штат Аляска)⁴⁰.

³⁶ А.Шлихтер. «“Зеленая” стратегия американских корпораций». Мировая экономика и международные отношения № 7, 2013, p. 19.

³⁷ Maclean's Magazine. October 8, 2016, p.14.

³⁸ “Зеленые кредиты” банки предоставляют компаниям, соблюдающим экологическое законодательство.

³⁹ The 2013 CSR RepTrak™ 100: Results and Report. <http://www.ussif.org/files/Publications/>

⁴⁰ Построен BAT по принципу дирижабля: огромное кольцо накачивается гелием, и внутри него устанавливается турбина, вращающая генератор. Пилотный проект вырабатывает около 30 киловатт-

Американский бизнес инвестирует также солнечную энергетику. Интернет-гигант *Google* затратил сотни тысяч долларов в завершение строительства в пустыне Мохаве (штат Калифорния) одной из крупнейших в мире солнечных электростанций. После запуска в 2013г. она стала генерировать 392 МВт чистой энергии, достаточной для обеспечения теплом 85 тыс. домов. В том же штате подготовлен целый ряд “дорожных карт” для развития “зеленой” энергетики до 2020 г., поддержания НИОКР в сфере ВИЭ и создания “умных” электросетей (*smart grids*). По данным журнала *Fortune*, в 2013 г. в коммерческой “солнечной гонке” опережала всех конкурентов Уолл-Март, обладающая в два раза большими возможностями использования солнечной энергии, чем ближайший ее преследователь Костко Холсейл (*Costco Wholesale*); третье место заняла Эппл.

В мае 2016 г. *Facebook*, *Microsoft* и еще 60 американских компаний совместно с экологическими НКО создали Альянс потребителей ВИЭ для ввода в действие в США новых электростанций мощностью 60ГВт к 2025 г. Альянс планирует помогать бизнесу преодолевать препятствия на пути к использованию чистой энергии. Основной мотив создания нового проекта состоит в трудности ее закупки у девелоперов ВИЭ – проектов и ограниченность этих опций в некоторых штатах, в особенности, для не очень крупных корпоративных потребителей.

В контексте природоохранных мер крупные американские компании добиваются экономии и на упаковочных материалах, в том числе за счет использования отходов путем их переработки. Если раньше *McDonald's* закупала сироп *Coca-Cola* в пластиковых бутылках, то теперь он поставляется в цистернах, а из них перекачивается в специальные баки, установленных в подсобных помещениях ресторанов. Эта инновация позволяет экономить свыше 30 млн.т. упаковки в год. Все салфетки, пакеты и подносы в ресторанах этой сети быстрого питания изготовлены из переработанной бумаги. Для такой гигантской компании даже минимальные изменения дают ощутимые результаты: например, уменьшение веса соломинок для питья на 20% позволило компании уменьшить количество отходов на 453 т. в год. Для строительства и переоборудования своих ресторанов ею используются материалы, полученные после переработки. Примечательно, что *McDonald's* не ограничивается внедрением “зеленых” технологий и материалов в собственное производство, побуждая использовать их и своих поставщиков.

Другим примером дружественной природе (*eco-friendly*) компании является расположенная в штате Джорджия *Procter & Gamble*, транснациональный производитель потребительских товаров в области бытовой химии, средств гигиены и косметики, прежде неоднократно подвергавшийся атакам “зеленых”. Компания, продукция которой продается более чем в 70 странах, заметно продвинулась в повышении использования ВИЭ и работает в партнерстве с другими компаниями, которые делают акцент на инновациях и эффективных по затратам решениях для противодействия климатическим изменениям. С 2007 года *P&G* добилась экономии затрат в объеме 2 млрд. долл. за счет экономии на отходах и энергии и снизила вредное воздействие на окружающую среду. Компания также заменила вредный пластик, созданный из нефтепродуктов, на экопластик, получаемый из сахарного тростника, способный полностью разлагаться, не причиняя ущерба окружающей среде и потребителю.

В 2011 г. *P&G* начал упаковывать в экологичный пластик продукты из нескольких своих линеек, включая *Pantene Pro-V*, *Max Factor* и *Gillette*. В своей программе экологической стратегии “*P&G в 2020г.*” компания планирует перейти на 100% использование в производстве продукции и упаковки из возобновляемого сырья или переработанных материалов. *P&G* активно продвигает идею экологичной упаковки не только собственным примером. Вместе с *Coca-Cola*, *Heinz*, *Nike* и *Ford* *P&G* создала группу *Plant PET Technology Collaborative*, занимающуюся исследованиями, разработкой и

внедрением в производство растительных ПЭТ-материалов (полиэтилентерефталатов) и волокон, сохраняющих свои характеристики и при низких, и при высоких температурах.

16 декабря 2015 г. P&G опубликовала 17-й ежегодный отчет по устойчивому развитию (*sustainability report*), в котором отображены успехи компании в реализации перспективной концепции, касающейся производства привлекательных для покупателей продуктов при одновременном сбережении ресурсов за счет 100% обеспечения всех предприятий компании возобновляемой энергией и обнуления бытовых и производственных отходов, отправляемых на свалки. В отчете содержатся планы P&G, направленные на борьбу с климатическими изменениями: в частности, планируется на 30% сократить абсолютное значения выбросов тепличных газов к 2020 г. и создать партнерства с *Constellation Energy* и *EDF Renewable Energy*.

Кроме того, P&G продолжает инвестировать в локальные сообщества и помогает нуждающимся в рамках программы "*Чистая питьевая вода для детей*" (*Children's Safe Drinking Water*). Компания уже доставила более 8 млрд. литров чистой воды детям и семьям, живущих в засушливых регионах. К 2020 году P&G планирует доставить еще 15 млрд. литров чистой воды в партнерстве с организациями, занимающимися оказанием гуманитарной помощи и ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций во всем мире. P&G активно помогает пострадавшим от стихийных бедствий и в 2016 г. откликнулась продуктами и деньгами на более чем 25 случаев природных катастроф во всем мире⁴¹.

Компания *Jones Lang LaSalle*, партнер P&G по вопросам коммерческой недвижимости (офисы и технические центры), на каждом объекте имеет рабочую группу, ответственную за минимизацию потребления энергии и воды. В США, где уборка помещений раньше проводилась по ночам, теперь начинается раньше с целью сокращения времени работы осветительных приборов в ночные часы. P&G за период с 2007 налогового года удалось сократить потребление энергии на 8%, а потребление воды – на 28%⁴².

Опасным источником загрязнений в США признаны отходы, в структуре которых высокую долю занимают пластмассы с бромсодержащими огнестойкими добавками. Два главных фактора стимулируют сбор и переработку этих отходов: первый – производственные корпорации уничтожают старые компьютеры, стремясь обеспечить безопасность данных; второй – Агентство США по охране окружающей среды (*US Environmental Protection Agency – EPA*) требует в обязательном порядке осуществлять сбор отходов в виде старого электрооборудования по причине содержания вредных химических соединений во многих его комплектующих. К особо вредным материалам EPA относит также электронно-лучевые трубки и жидкокристаллические экраны из-за содержащихся в них свинца и ртути.

Обращает на себя внимание сокращение и переработка отходов полимерной и комбинированной упаковки. До недавнего времени в США попадало на свалки или сжигалось до 80-90% всей полимерной упаковки. Благодаря усилиям государственных и коммерческих организаций, а также развитию законодательной базы в сфере упаковочной индустрии были разработаны конкретные способы решения этой экологической проблемы за счет новых технологий производства, переработки и утилизации полимерных материалов.

Представляют интерес лучшие практики коммерческих банков в области “зеленого” строительства, начало которым было положено после внесения на рассмотрение Конгресса США в 2009 г. билля о “Зеленых банках”, утвержденного в 2014 г. при поддержке демократов и республиканцев. В настоящее время зеленые банки имеются в Калифорнии, Коннектикуте, на Гавайях, в Нью-Йорке и РодАйленде⁴³. Аналитики американского издания

⁴¹ 2016 Procter & Gamble pg.com/sustainability.

⁴² Procter & Gamble. 16 September, 2014. recyclemag.ru/article/zelenaja-korporatsija-procter-gamble.

⁴³ Green Bank . Press Releases, July 20, 2016. jill@coalitionforgreencapital.com

“*Bank Technology News*” на основе собственных исследований определили четверку самых “зеленых” банков США: *First Green Bank, Huntington National Bank, Citigroup и U.S. Bank*.

Ниже дается описание достижений в области “зеленых” практик на примере двух первых банков. По словам Кен Лару, основателя банка “Ферст Грин Бэнк” (штат Флорида), главным его отличием является приверженность идеалам защиты окружающей среды. После создания в 2009 г. банк переехал в новое здание, которое полностью отвечает критериям, стандартам и требованиям, предъявляемым Американским советом по “зеленому” строительству. Новая штаб-квартира ФГБ площадью 1,1 тыс. кв. м. почти в три раза больше площади прежнего помещения, однако, общее потребление энергии не увеличилось, а осталось на прежнем уровне. На крыше банка установлено 60 панелей солнечных батарей совокупной мощностью 14,4 квт. Внешнее освещение его штаб-квартиры обеспечивают светоизлучающие диоды низкой потребляемой мощности, которые благодаря специальным технологиям исключают “световое загрязнение” окружающей среды.

Основные меры, направленные на достижение нулевого энергобаланса, предполагают: 1) снижение энергопотребления за счет архитектурных и инженерных решений (естественное освещение, вентиляция, испарительное охлаждение); 2) использование ВИЭ в здании – солнечные батареи, солнечные системы нагрева воды и ветроэнергетические установки, расположенные непосредственно на здании и на прилегающей территории; 3) закупку недостающей энергии от сторонних ВИЭ с солнечных либо ветроэнергетических установок.

Выполнение компаниями и финансовыми институтами экологических нормативов дает осязаемые и неосязаемые выгоды: экономия финансовых затрат, материалов и энергоресурсов на единицу продукции и возможность расширения рынка ее сбыта, создание позитивного имиджа “зеленых” компаний в глазах потребителей и инвесторов. С переходом компаний на “зеленую” продукцию и использование чистых технологий, издержки производства снижаются⁴⁴. В 75% случаев акции зеленых компаний котируются на биржах выше акций “грязных компаний”. У 400 американских компаний, прошедших социальную и экологическую экспертизу с позитивными результатами, выросла стоимость акций, и они вышли в лидеры по показателям роста продаж, балансовой стоимости и окупаемости инвестиций⁴⁵.

На дружественное природе поведение корпораций влияет их зависимость от заимствований на рынке капитала. Компания может быть успешной, но перспективы ее развития могут вызывать сомнения у инвесторов, если они не располагают достоверными данными о том, что осуществляемый ею проект не наносит ущерба природе. Эту информационную брешь закрывают экологические отчеты, показывая инвесторам, что компания уделяет должное внимание природоохранному аспекту своих деловых операций, и поэтому риски экологических санкций для нее минимальны.

В 2010 г. *NASDAQ* ввел Глобальный индекс зеленой экономики – *Green Economy Global Benchmark Index*, отражающий состояние отраслей экономики, использующих природоохранные технологии. Во многих американских компаниях функционируют отделы экологического менеджмента, использующие международные стандарты серии *ISO 14000*: *ISO 14001* (экологический менеджмент); *ISO 9001* (менеджмент качества) и ряд других. Стандарты *ISO 14000* носят рекомендательный характер, однако, в США они фактически являются нормативно-правовой базой medioохранной деятельности.

По имеющимся данным, 5,5 тыс. американских предприятий, внедривших у себя систему экологического менеджмента, получили сертификаты серии *ISO 14000*, что свидетельствует об использовании ими экологических механизмов управления, разработанных Международной Организацией по Стандартизации (*ISO*). Для управления

⁴⁴ Harvard Business Review. June 14, 2011.

⁴⁵ Electronic Journal USA. 2010. v.13, № 3, March, p.17.

экологической безопасностью производства используется также Система экологического менеджмента и аудита – *EMAS (Environmental Management and Audit System)*. Предусмотренный *EMAS* аудит проводится либо самой компанией (внутренний аудит), либо внешними аудиторами. Впервые экоаудит проводился в крупных промышленных корпорациях, а самыми первыми из них, разработавшими собственные программы внутреннего аудита, стали *US Steel, Allied Chemical и Occidental Petroleum*. Аудит проводится либо по инициативе правления компании, либо по заданию государственных органов, инвесторов, банков, страховых компаний (в случае предоставления кредитов, ссуд или страховых полисов), а также акционеров и населения близлежащих к предприятиям районов.

Объектами экологического аудита служат: сырье, продукты питания, пищеблоки, технологические процессы, системы энергосбережения, управленческая деятельность предприятия, выбросы в атмосферу, сточные воды, другие отходы, средства индивидуальной и коллективной защиты, техника безопасности, экологический паспорт предприятия и политика руководства компании в средоохранной области. Следствием проверки могут стать высокие штрафы или временное принудительное закрытие предприятий. В 2008 г. американские компании, допустившие загрязнение окружающей среды, были оштрафованы на 12 млрд. долл.

Оценивая значения *ISO* и *EMAS*, нельзя не отметить, что ими предусмотрено формирование экологического управления, которое бы позволяло адаптировать с помощью экотехнологий производственные функции и инфраструктуру предприятий к нормативам экологической безопасности с учетом национальных и международных правовых актов и нормативов, касающихся ресурсосбережения и рационального природопользования.

В рамках классификации экотехнологий выделяются 4 их категории: во-первых, технологии, которые способствуют сведению экологического ущерба к минимуму и создают возможность избежать производства опасных веществ и деградации природной среды; во-вторых, технологии мониторинга и оценки состояния окружающей среды, включая мониторинг объема выбросов загрязнений; в-третьих, технологии восстановительного характера, которые превращают опасные для природы и людей вещества в безопасные; в-четвертых, технологии восстановления экосистем, пришедших в упадок под воздействием природных или антропогенных воздействий⁴⁶.

Заметную роль в разработке программ по защите окружающей среды и проведения форумов для обсуждения и решения юридических, экономических и технических проблем, связанных с использованием ВИЭ, играют отраслевые объединения, а также национальные и на уровне штатов некоммерческие экологические организации и профессиональные ассоциации США.

4. Взаимоотношения компаний со стейкхолдерами

Одной из ключевых проблем, от решения которой в высокой степени зависит успешность бизнеса, является поддержание норм взаимодействия компаний с целевыми группами в странах, куда экспортируется и где размещается производство. Чем выше степень доверия данных групп к компании, тем выше спрос на производимую продукцию и тем устойчивее ее конкурентные преимущества. Говоря иначе, чтобы преуспеть в стремительно меняющейся реальности, бизнесу необходимо не только производить на рынок высококачественные товары и услуги, но и грамотно выстраивать отношения с персоналом, институциональными и частными инвесторами, местными сообществами, НКО, маркетинговыми посредниками, партнерами, контактными аудиториями (фондовая биржа,

⁴⁶ См.: Ottman J. The New Rules of Green Marketing Strategies. Tools and Inspiration for Sustainable Branding. San Francisco, 2011, p.17.

банки, СМИ), государственными органами, потребителями, поставщиками и конкурентами. Грэм Даулинг выделяет четыре группы целевых аудиторий компании⁴⁷.

Нормативные. Они устанавливают для деятельности компаний общие правила, а также производят оценку их деятельности и могут ее ограничивать. Речь идет о регулирующих государственных органах, акционерах, советах директоров и международных агентствах. Одними из самых могущественных нормативных организаций для мирового бизнеса являются международные агентства по определению кредитного рейтинга, такие как *Standart & Poors* и *Moody's*.

Функциональные. К ним относятся те, с кем компаниям приходится сталкиваться каждый день: сотрудники, поставщики, дистрибьюторы, розничные торговцы и сервисные организации, рекламные и маркетинговые агентства, юридические и консалтинговые фирмы. Именно функциональные группы в высокой степени формируют положительную репутацию компании и распространяют его потом по всему деловому сообществу.

Диффузные. Они проявляют интерес к организации в связи с защитой прав других членов общества, для которых важны такие понятия, как свобода информации, защита окружающей среды, равные возможности для трудоустройства, положение социально незащищенных граждан и т.п. Иными словами, речь идет об интересах разных групп, среди которых немало потенциальных клиентов компании, если та сумеет внушить им доверие. К диффузным группам относятся также журналисты, группы особых интересов, например, “зеленые”. Любая компания должна выстраивать с ними эффективные отношения, чтобы обеспечить для себя репутационный буфер на случай непредвиденных кризисных обстоятельств и создать лояльный канал для передачи нужной информации во внешний мир.

Потребительские. Они представляют важнейшую часть целевых аудиторий, однако, завоевать их доверие бывает трудно ввиду их неоднородности.

Итак, современная корпорация встроена в систему разноуровневых и разноплановых отношений с разными типами стейкхолдеров (буквально держателей интересов). Входящие в их состав целевые группы могут не совпадать в своих запросах и проявлять интерес к разным аспектам деятельности компаний: государственные органы в основном интересуются обеспечением занятости, выплатой налогов, соответствием деятельности компании требованиям закона; акционеры – размером годового дивиденда, повышением стоимости акций, ростом стоимости компании и ее прибыли; потребители – качеством и экологичностью продуктов и услуг, приемлемыми ценами на них и разнообразием выбора; институциональные инвесторы – ожиданием высокой прибыли и сбалансированностью инвестиционного портфеля; трансграничные НКО ожидают от дочерних отделений ТНК большей прозрачности данных, касающихся не только соблюдения стандартов трудового законодательства, но также сведений о налогах, сборах и платежах за использование природных ресурсов и других выплатах правительствам принимающих стран. Для международных НКО особенно значимыми являются экологические риски, например, опасность уничтожения девственных лесов Южной Америки⁴⁸.

Благодаря сотрудничеству с потребителями компания получает более полную информацию, позволяющую точнее прогнозировать направление развития того или иного сегмента рынка и определять будущие потребности в улучшенной или качественно новой продукции, максимизировать вероятность успеха и минимизировать время, необходимое для ее выпуска, устанавливать отношения доверия и взаимного уважения между группами, связанными с данной продукцией. Взаимодействие со стейкхолдерами позволяет также руководству компании лучше понять, в каких приоритетных областях должна реализовываться КСО и какие конкретные действия должны предприниматься в их

⁴⁷ Грэм Даулинг. “Репутация фирмы: создание, управление и оценка эффективности”. Консалтинговая группа «Имидж Контакт»: ИНФРА-М., 2003. 368 с.33.

⁴⁸ <http://www.irtk.org/rtkreport.pdf>

интересах. Для этих целей внутри компании создаются вспомогательные структурные подразделения по КСО, которые имеют собственный бюджет и представителей в совете директоров, а принципы социальной ответственности включаются во внутренние документы компаний.

Влияние стейкхолдеров является ключевым при оценке их значения, и компании ранжируют их по отношению друг к другу, создавая иерархию относительной важности. Установление приоритетов относительно разных целевых групп позволяет определить, каким из них менеджменту компаний следует уделять первостепенное внимание при стратегическом планировании. Например, компания *Intel*, производитель микропроцессоров для компьютеров, должна в первую очередь отдавать приоритет *IBM*, *Dell* и другим крупным покупателям.

Участие целевых групп в делах компании подразумевает интерактивный процесс взаимовыгодного участия сторон посредством проведения встреч, слушаний и консультаций. В США нередко менеджеры компании приглашают к участию в обсуждении вопросов стратегического корпоративного планирования представителей НКО и обществ потребителей, устанавливая с ними разнообразные формы партнерства, начиная от разовых встреч на конференциях и форумах и заканчивая приглашениями к регулярному участию в обсуждении вопросов планирования новой продукции в качестве консультантов и даже членов совета директоров. Такое участие признано управляющими фирм полезным для производства и успешного сбыта новых продуктов и услуг. Успешное партнерство много лет практикует УоллМарт. Другим примером служит Катерпиллер (*Caterpillar*), крупнейший производитель оборудования для тяжелой промышленности, который находится в процессе создания совместно используемой информационной системы, призванной связать тридцать своих заводов с покупателями и поставщиками. Таким способом корпорация надеется лучше удовлетворять спрос покупателей, а также наладить передачу важной информации и заказов поставщикам.

Укрепление сотрудничества компаний с целевыми аудиториями, разработка обучающих программ для персонала в целях более тесного и продолжительного с ними взаимодействия, а также повышение профессионального уровня корпоративных некоммерческих проектов – важнейшие слагаемые делового успеха финансовых и производственных корпораций США у себя дома и за рубежом. Примером такого сотрудничества является Альянс сбережения энергии (*Alliance to Save Energy*) – некоммерческая коалиция крупнейших американских предприятий, правительства, экологических организаций и потребителей, которые стремятся к эффективной и экологически чистой выработке энергии во всем мире в целях улучшения состояния окружающей среды и обеспечения национальной безопасности⁴⁹.

Итак, среди причин, побуждающих крупные компании вырабатывать правильную политику во взаимоотношениях со стейкхолдерами, можно выделить:

- ▶ трансформацию социума в сложную систему по составу и потребительским предпочтениям;
- ▶ возросшую роль КСР как средства стимулирования продаж;
- ▶ повышенное внимание стейкхолдеров к этике поведения бизнеса;
- ▶ обострение конкуренции, вынуждающее ТНК вести поиски новых инструментов, способных стимулировать сбыт продукции и формировать позитивный имидж компании в глазах потребителей;
- ▶ повышение общественного спроса на “зеленые” товары и услуги и “зеленую” инфраструктуру;

⁴⁹ <http://www.ase.org>

► глобализацию информационного пространства и развитие ИТ, создающие новую реальность, в которой информация о фактах деятельности ТНК в любой точке планеты мгновенно становится доступной всему миру.

Все это вместе взятое служит объединению разных элементов корпоративной политики, сопряженных с интересами внутренних и внешних стейкхолдеров, в единую систему, состоящую из кодексов корпоративного поведения, социальной отчетности (*social accountability*), прозрачности (*transparency*) и корпоративной устойчивости (*corporate sustainability*).

По оценкам экспертов, участие корпорации в решении социальных и экологических проблем улучшает ее репутацию и повышает инвестиционную привлекательность, увеличивает прибыль, снижает операционные расходы за счет сокращения или переработки отходов производства и эффективности использования электроэнергии. Вовлеченность компании-поставщика в бизнес-процессы компании-покупателя может обернуться снижением затрат на производство продукции и, как следствие, конкурентным преимуществом по цене. Кроме этого, увеличивается рентабельность производства в цепочке создания добавленной стоимости и закладывается фундамент для дальнейшего его расширения, улучшается управление рисками. КСО позволяет компании снижать транзакционные издержки при заключении договоров. В совокупности все это ведет к повышению конкурентоспособности⁵⁰.

5. Государство как фактор этического поведения бизнеса

Выполняя часть работы государства, американский бизнес рассчитывает на ответные уступки. В инструкциях федерального суда США записано, что штрафы компании могут быть уменьшены и даже отменены, если они осуществляют эффективное социальное инвестирование. Такие стимулы служат снижению рисков компаний, связанных с расходами на благотворительную деятельность и инвестирование социальных некоммерческих проектов как у себя дома, так и в странах приема.

На уровне американских штатов и городов поддержка социально-ответственного поведения компаний осуществляется преимущественно в виде административной, информационной и консультационной помощи. Предоставляется и финансовая помощь, но чаще всего она выражается в виде обеспечения доступа компаний к выполнению заказов агентств. Основная часть помощи проявляется в устранении правовых административных барьеров, законодательном обеспечении льготных кредитов, развитии социального партнерства между государственными организациями, бизнесом и некоммерческим сектором.

В США меры по стимулированию социально-ответственного поведения компаний сочетаются с госрегулированием их этического поведения. В 1789 г. в США был принят федеральный "Закон об иском о причинении вреда" (*The Alien Tort Claims Act*), закрепивший судебную ответственность американских корпораций за грубые нарушения прав лиц неамериканского происхождения на территории иностранных государств. Закон предусматривает право иностранцев возбуждать иски по актам, совершенным за пределами США, и возмещать в пользу пострадавших значительные суммы ущерба в порядке наказания американских компаний, нарушивших Закон. Более 200 лет закон был "спящим". Суды стали обращаться к нему только в 1980-90-е гг., когда строгие биржевые требования по раскрытию информации и соблюдению законодательства вкупе с ростом репутационных рисков привели к тому, что выявляемые нарушения закона для корпораций стали чреваты штрафами.

⁵⁰ Wood, D. J., Logsdon, J. M., Lewellyn, P. G., & Davenport, K. *Global Business Citizenship: a Transformative Framework for Ethics and Sustainable Capitalism*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2006.

В 1971 году при Правительстве США учреждается “Корпорация частных внешних инвестиций” – ОПИК (*Overseas Private Investment Corporation*). ОПИК требует, чтобы деятельность получивших кредиты компаний содействовала развитию стран их размещения, охране в этих странах природной окружающей среды и животного мира, соблюдению законодательства о труде и правах человека. Принятый в 1977 г. в США федеральный закон “О борьбе с коррупцией в международной деятельности” (*The Foreign Corrupt Practices Act* - ФКПА), имеющий экстерриториальное действие, требует от компаний избегать практики, повышающей коррупционные риски – дачу взяток иностранным должностным лицам в целях создания или сохранения бизнеса в иностранных государствах либо получения каких-либо необоснованных преимуществ при ведении бизнеса и устанавливающий ответственность компаний и физических лиц за соответствующие деяния⁵¹. ФКПА предшествовало исследование Комиссии США по ценным бумагам и фондовому рынку: в результате было установлено, что более 400 американских фирм совершили “сомнительные платежи” (взятки) в интересах зарубежных должностных лиц и политиков, причем 117 из этих фирм находились в списке “*Fortune 500*”⁵².

ФКПА повлиял на развитие законодательства государств-членов ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц. Дело в том, что в наиболее коррумпированных странах американские фирмы прежде оказывались в заведомо худших условиях по сравнению с фирмами стран, которые беспрепятственно могли давать взятки. Стремясь обеспечить американским фирмам равные условия конкуренции на зарубежных рынках, правительство США инициировало разработку и принятие вступившей в силу 15 февраля 1999г. Конвенции ОЭСР, запретившей подкуп иностранных должностных лиц. Годом ранее в США были приняты дополнения к ФКПА, распространившие действие Закона на деятельность иностранных граждан и организаций, проводимую на всей территории страны.

В 1977 г. принимается Закон (с внесением поправок в 1995 г.) о реинвестициях в местное сообщество (*Community Reinvesting Act*), настоятельно рекомендуя банкам инвестировать проекты развития местной социальной инфраструктуры, в первую очередь, строительство недорогого жилья, а также поддерживать в надлежащем состоянии окружающую среду.

На федеральном уровне и уровне штатов действуют природоохранные законы и программы защиты прав потребителей лекарственных препаратов, пищевых продуктов, детских игрушек в обычной и электронной торговле. Для гарантии потребительских прав компании создали новые средства, облегчающие потребителям доступ к информации и обращение с претензиями. Это и бесплатные телефонные службы в США, и сайты Интернета с готовыми ответами на часто задаваемые вопросы, и представители по работе с клиентами. Многие компании ищут возможности улучшения коммуникаций с потребителями с помощью создания специальных служб работы с ними (*customer affairs offices*). Прокуратуры штатов, обладая широкими правами, могут за нарушение прав потребителей заморозить счета фирмы и оштрафовать ее. В штате Орегон штраф составляет 25 тыс. долл., в Айове – до 40 тыс. долл., но если потерпевшему более 65 лет, штраф может достичь 100 тыс. долл.

В 1991 г. Конгресс США принимает закон “Принципы деловой практики” (*Principles for business practice*-ПБП), содержащий этические стандарты ведения бизнеса для компаний, оперирующих в других странах. В 2004 г. внесенные в ПБП поправки возлагают ответственность за управление программами этики на правления компаний и исполнительных директоров. Им также предписывается разрабатывать соответствующие обучающие программы для высших должностных лиц и рядовых служащих.

⁵¹ <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-russia.pdf>

⁵² House Committee on Interstate and Foreign Commerce Report. Unlawful Corporate Payments Act of 1977, 95th Congress, 1st session, House of Representatives Report № 95-640, 1977, The United States Department of Justice.

В нулевые годы, отмеченные громкими корпоративными скандалами из-за финансовых нарушений и банкротства *Enron* и *WorldCom*, число расследований в рамках ФКПА, проводимых Министерством юстиции США, Комиссией по ценным бумагам и биржам и ФБР многократно возросло наряду с колоссальным увеличением штрафов и других санкций. Регуляторы американских фондовых рынков и Комиссия по ценным бумагам и биржам стали уделять повышенное внимание вопросам этического корпоративного управления.

Принятый 30 июля 2002 году Конгрессом закон Сарбейнса-Оксли ужесточил требования к финансовой отчетности открытых акционерных обществ, требуя от них большей ответственности, прозрачности и усиления внутреннего контроля. В законе содержатся пункты о включении в содержание кодексов корпоративной этики положений о предотвращении мошенничества, о безопасности инсайдерской (служебной) информации и правилах раскрытия информации о том, приняла компания письменный кодекс этики или нет, и если нет, то объяснить, почему.

В настоящее время крупные компании исповедуют два принципа планирования и реализации программ в сфере корпоративной этики, которые различаются провозглашаемыми этическими ценностями и подходами к их воплощению. Первый – *compliance* представляет собой систему мероприятий по приведению существующей в компании практики в соответствие с принятыми стандартами и законами, обязательными элементами которой являются контроль и аудит; второй принцип – *integrity* требует от компаний “честности и добросовестности” в деловой практике⁵³.

6. Компании как объекты социально-ответственного инвестирования

Показателем тренда усиления роли КСО в коммерческой практике является развитие рынка социально-ответственных инвестиций (СОИ) в странах с финансовой системой, основанной на рынке ценных бумаг (США, Великобритания). Целями инвестирования здесь выступают как увеличение доходности, скорректированное с учетом риска, так и позитивное воздействие на социальную и окружающую природную среду путем включения общественных ценностей в процесс инвестирования. В США помимо инвесторов участниками СОИ выступают страховые компании, неприбыльные ассоциации, эндаумент-фонды, государственные и частные пенсионные фонды. В 2000 г. в Великобритании, а вслед за ней в США были внесены изменения в пенсионные законодательства, обязывающие пенсионные фонды раскрывать степень своего участия в СОИ⁵⁴. В продвижении СОИ видную роль играют также исследовательские фирмы, такие как *Responsible Endowment Coalition*, *Green America*, *US Social Investment Forum*, а в международном масштабе – *UN Study of Studies*.

Разновидностью СОИ является доступ к дешевым кредитам, другим банковским услугам для лиц с низким уровнем дохода и предприятий малого бизнеса и организаций, предоставляющих социально значимые услуги (медицинское обслуживание, программы доступного жилья и др.). В американских штатах насчитываются сотни подобных организаций, включая банки развития местных сообществ (*community development banks*), фонды поддержки малых предприятий (*microenterprise funds*) и венчурные фонды развития местных сообществ (*community development venture capital funds*). Видную роль в развитии фондов играют рейтинговые агентства и организации, осуществляющие профессиональный анализ компаний, ценные бумаги которых предлагаются к приобретению с точки зрения их

⁵³ Wood D. J., Logsdon J. M., Lewellyn P. G., & Davenport K. *Global Business Citizenship: A Transformative Framework for Ethics and Sustainable Capitalism*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2006.

⁵⁴ <http://csrjournal.com/2941-rossiyskie-investory-ne-dorosli-do-soi.html>

социальной ответственности, а также ассоциации, осуществляющие информационную поддержку рынка СОИ.

Необходимо отличать устойчивое ответственное инвестирование от этического инвестирования, осуществляемого множеством частных благотворительных фондов, появившихся в конце XX века (*Friends Provident Stewardship Fund, Jupiter Ecology Fund* и др.). Такие фонды представляют интересы физических лиц и руководствуются чисто альтруистическими мотивами. Устойчивое ответственное инвестирование, осуществляемое институциональными участниками рынка СОИ, характеризуется рациональностью использования ресурсов и нацеленностью на получение дохода при условии достижения результатов от деятельности в социальной и средоохранной сфере. Таким образом, существует грань между социально-ответственной коммерческой компанией и благотворительным фондом. Успешность деятельности благотворительной организации зависит от постоянного притока пожертвований, в то время как социально-ориентированная коммерческая компания за свой счет финансирует социальные программы и закладывает их в свою бизнес-модель.

Социально-ответственные фонды используют метод “фильтрации” и метод давления на руководство компании инвесторов-акционеров. Метод фильтрации может быть негативным (*avoidance screening*) и позитивным (*positive screening*). Первый означает удаление из списка рассматриваемых объектов для инвестирования компаний, чья продукция или деловая практика противоречат этическим нормам инвестора. Появившиеся впервые в США в 1970-е гг. социально-ответственные взаимные фонды (*socially responsible mutual funds* – СРМФ), используя механизм *avoidance screening*, отказывались инвестировать компании, получавшие доходы в странах военных действий, производящие вооружения и использующие детский труд. В дальнейшем перечень нежелательных для инвестирования пополнился предприятиями, уличенными в нарушении корпоративной этики, а также теми, чьи действия ведут к деградации природной окружающей среды⁵⁵.

В последние годы в США чаще используется *positive screening* – целевой поиск ценных бумаг компаний, инвестирующих социальную, образовательную и медицинскую помощь населению, а также природоохранные проекты. Портфель СРМФ формируется профессиональными менеджерами и аналитиками, а крупнейшими на сегодняшний день являются: *Calvert Equity Fund, Domini Social Investments, First Affirmative Financial Network, Green Century Funds, Neuberger Berman Socially Responsive Fund*.⁵⁶ Для оценки результативности СРМФ используются индексы ценных бумаг социально-ориентированных компаний. На сегодня выделяется семейство индексов *MSCI Global, FTSE, Global Sarasin Sustainability Indices*, которые включают компании с высокими показателями КСО.

Еще одним методом, способствующим СОИ, служит активность инвесторов-акционеров, основанная на их праве вступать в диалог с правлением компании на собраниях акционеров и представлять на них резолюции: если они набирают 50% голосов, то правление компании обязано их выполнять. В случае недоговоренности с правлением акционеры могут прибегнуть к массовой покупке пакетов акций “неблагонадежной” компании с целью получения доступа к ее управлению и переориентации деятельности.

В Соединенных Штатах СОИ набирает обороты: если в 1997 г под профессиональным управлением находилось социально-ответственных активов на сумму более 1,5 млрд. долл., то в конце 2007 г. – 2,7 млрд. долл. Несмотря на финансовый кризис 2008-2009 гг. и медленное восстановление экономики США развитие фондов СОИ не прекращалось. В 2014г. сегмент американского фондового рынка, на котором инвестиции направлялись в компании, демонстрирующие внедрение принципов устойчивого развития в текущую

⁵⁵ Sustainable and Responsible Investing Trends in the United States 2015. USSIF.
<https://www.tiaacref.org/public/pdf/ussiftrends.pdf>

⁵⁶ <http://ignatiansolidarity.net/socially-responsible-investing-resources/>

деятельность, составил 6,57 трлн. долл. или 18% от общемирового объема фондов устойчивого развития в 36,8 трлн. долл. (капитализация всех мировых фондовых рынков оценивалась в 2014 г. в объеме свыше 66 трлн. долл.)⁵⁷.

7. Социальная отчетность и социальный аудит компаний

Безошибочным показателем внедрения КСО в бизнес-практику служит ежегодное составление управляющими компаний социальных отчетов (*social accounts*). Корпоративный социальный отчет – это публичный документ, открытый для широкого круга заинтересованных лиц. Содержащиеся в нем разделы показывают: а) готовность компании учитывать, оценивать и обнародовать нефинансовые показатели своей деятельности; б) наличие комплексной стратегии развития компании, охватывающей управленческие, социальные и экологические ее компоненты; в) постоянный диалог со всеми заинтересованными сторонами; г) отражение интересов их требований в реальных результатах КСО. По данным *Corporate Register*, в 2015 г. 900 крупных американских компаний опубликовали социальные отчеты (наивысший показатель в сравнении с другими странами), тогда как в 2010 и 2012 гг. их было зарегистрировано 700 и 853 соответственно. Всего в мире ежегодно 5500 компаний представляют общественности свои социальные отчеты, среди которых более 3 тыс. приходятся на долю США, Великобритании и Японии.

Существуют три формы социальной отчетности: отчет в свободной форме, стандартизированный отчет и комплексный отчет. Чтобы отчеты приносил пользу всем заинтересованным сторонам, понадобился единый стандарт, позволяющий быстро и точно оценивать и сравнивать данные. В 1997 г. рядом общественных организаций и фирм на основе консенсуса создается первый международный стандарт КСО – 8000[®] (SA 8000).

Важный этап отчетности по КСО и устойчивому развитию связан с разработкой и реализацией “мягкого” (рекомендательного) стандарта Глобальная инициатива (*Global Reporting Initiative – GRI*), действующего по принципу “трех корзин” (*Triple Bottom Line*): экономика, экология производства и социальная политика компаний. Опубликованную в 2000 г. первую версию Стандарта ГРИ использовали в своих отчетах более 80% крупнейших компаний США и Европы⁵⁸. Означенному Стандарту следуют также более 200 зарубежных банков, среди которых: Азиатский Банк Развития, Европейский банк реконструкции и развития, Банк Америки, Европейский инвестиционный банк, Государственный банк развития Китая.

Стандарт ГРИ рекомендует включать в социальный отчет сведения о маркировке потребительских товаров и продуктов, заработной плате, создании новых рабочих мест, численности сотрудников, получающих вознаграждение в зависимости от их производительности, об инвестициях в человеческий капитал, благотворительной деятельности в денежной и натуральной форме (волонтерская деятельность персонала компании), об участии компании в общинных проектах, о защите прав коренных жителей стран приема и количестве деловых операций, по которым были заключены соглашения с местными сообществами. После публикации в 2005 г. второй версии Стандарта ГРИ 600 компаний подготовили отчеты, в которых системно отражены достижения, измеряемые по 50 основным и 46 дополнительным показателям. Третьим поколением стандарта ГРИ (*G3*), внедренного в практику в конце 2006 г., был охвачен 121 показатель стандартной отчетности, в том числе 9 экономических, 30 экологических и 40 социальных, что позволило целевым группам оценить уровень КСО той или иной компании. Исследование,

⁵⁷ Report on US Sustainable. Responsible and Impact Investing. Trends in the United States, 2015, p.12.

⁵⁸ Создание этой организации в США относится к 1977 г. Тогда она именовалась Коалицией за экологически ответственный бизнес. В 2000 г. Коалиция получила независимый международный статус и стала именоваться ГРИ.

выполненное в 2012 г. в отношении компаний из списка *S&P 500*, показало, что 63% из них используют стандарт ГРИ. В мае 2013 г. вышла четвертая версия стандарта ГРИ (*G4*), а в 2014 г. отчетность с использованием *G4* подготовили свыше 5 тыс. крупных мировых компаний.

В связи с ростом потребности в отчетах компаний, отражающих последствия их деятельности, связанной с изменением климата, разработан стандарт *Carbon Disclosure Project* (КДП). Из всего объема отчетов за 2015 г., хранящихся в базе данных ГРИ, более одной пятой использовали как КДП, так и ГРИ. Судя по отчетам американских компаний, доля стандарта КДП доходит до 55%. Компании, заинтересованные в выходе на международные рынки и *IPO* на западных биржах, составляют СА на основе стандарта *ISO14000* или *ISO2600* (международное руководство по социальной ответственности, подготовленное в 2010 г. с участием России)⁵⁹. Имеются также стандарты отчетности, совместно разработанные бизнес-сообществом и международными организациями (ООН, МОТ, ОЭСР, Всемирный Банк).

Планку в использовании международных стандартов отчетности задают крупные экспортные компании США, Германии, Китая и Южной Кореи, которые внедряют соответствующие нормы взаимодействия со своими поставщиками. При этом КСО используется ими в качестве инструмента управления рисками, проистекающими из возможного безответственного поведения контрагентов⁶⁰.

С развитием современных технологий меняется характер запросов целевых аудиторий и их ожидания от коммуникаций. Современные технологии позволяют экономить финансовые средства и ресурсы, а также быстро достигать целевых аудиторий, оперативно обновлять информацию и выбирать оптимальные способы донесения различных сообщений. В США в этом направлении уже достигнуты определённые успехи: некоторые американские компании публикуют полные версии своих отчётов только на сайтах, а на бумажных носителях – лишь мини-отчёты, адресованные аудитории, которой удобнее получать информацию именно в такой форме. Потенциальные потребители отчётной информации стремятся получить ответы на волнующие их вопросы, и эту задачу как раз и решают адресные мини-публикации, прилагаемые к социальному отчету. Кроме того, используются тематические микросайты, справочники и базы данных, применяются перекрёстные ссылки, которые облегчают поиск тематической информации. Ориентация на онлайн-аудиторию, социальные сети, широкое и творческое использование возможностей современных мультимедийных технологий позволяет компаниям быть ближе к стейкхолдерам.

В последние годы получают широкое распространение отчеты в области устойчивого развития (УР), которые в настоящее время публикуют 95% компаний списка *Global 250*⁶¹. Для повышения эффективности инвестиций частные и институциональные инвесторы сделали запрос на специализированный глобальный индекс. В ответ компания *Robeco SAM*, эксперт в области инвестирования, в 1999 г. ввела в обращение международный индекс устойчивого развития Доу-Джонса (*Dow Jones Sustainability World Index-DJSWI*)⁶². Индекс рассчитывается системой весов для различных качественных и количественных показателей в шести областях: 1) эффективность корпоративного управления и развитость системы антикризисного менеджмента; 2) противодействие коррупции; 3) качество экологической отчетности; 4) оценка развития человеческого капитала; 5) трудовые отношения; 6) социальная ответственность и социальная отчетность. Через систему коэффициентов данные показатели сводятся к значению, выражаемому в процентах. Оценка по *DJSWI*

⁵⁹ IPO (Initial Public Offering) – первое публичное размещение акций компании, называемое эмиссией.

⁶⁰ См. Перегудов С.П., Семененко И.С. «Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии». Прогресс-Традиция, Москва, 2008, с. 125

⁶¹ “Report or Explain: a Smart Policy Approach for Non-financial Information Disclosure GRI,” 7 March 2013.

⁶² Dow Jones Sustainability Indexes www.sustainability-index.com/

проводится ежегодно, что придает динамизм действиям компаний, вынужденных постоянно выдвигать инициативы, чтобы быть включенными в *DJSWI*. В результате наблюдается конкурентная борьба за членство в “клубе лучших”⁶³.

Готовность компании отчитываться о деятельности в области устойчивого развития напрямую зависит от ее организационно-правового статуса. Компании, чьи акции обращаются на фондовой бирже, обычно чаще представляют отчет в области УР по сравнению с компаниями, обладающими иной структурой собственности. Так, доля первых на мировом рынке в настоящее время составляет 69%, тогда как доля частных компаний, публикующих нефинансовую отчетность, – 36%⁶⁴. По итогам ежегодного международного исследования *The Sustainability Yearbook*, в 2015 г. лидерами в области устойчивого развития были крупнейшие компании из США, Германии и Южной Кореи⁶⁵.

Подготовка отчетов в области УР в соответствии с ГРИ или другими стандартами требует серьезной работы и затрат. Для крупных холдинговых компаний подготовка отчетов в области УР часто является не только их внутренней задачей. Надлежащее управление УР предполагает работу с дочерними компаниями и поставщиками, которые могут быть недостаточно крупными, чтобы самим готовить отчетность в данной области, и это усложняет стоящую перед отчитывающимися компаниями задачу, связанную с учетом влияния цепочки поставок на их собственную деятельность.

Социальные отчеты проходят аудит, задача которого в выявлении несоответствия заявленных целей компании ее реальной практике. Такие отчеты помогают компаниям добиваться финансовой отдачи от КСО, а также служат сигналом раннего оповещения о назревающих у них проблемах. С помощью аудита оцениваются потери от безответственного поведения компаний, скрытые в текущих расходах и потери прибыли при страховых выплатах и штрафах. Социальный аудит фокусируется на том, как ответственное поведение сказывается на деловых показателях компаний: определяются реальные затраты на проведение благотворительных акций одних компаний в сравнении с аналогичными затратами других (в отраслевом или региональном разрезе) и с ожиданиями ключевых стейкхолдеров.

Аудит социальных отчетов показывает, что последние варьируют от *PR* инструментов до сложных развернутых отчетов, содержащих данные о мерах учета интересов целевых аудиторий в повседневной коммерческой деятельности компаний. Оптимальным в США признан институт независимого аудита в соответствующей сфере деятельности бизнеса (внутренний аудит), и американские корпорации обычно прибегают к добровольному декларированию проверок как форме замещения государственного надзора⁶⁶.

Однако не исключена возможность использования государственного аудита. Например, компаниям, готовящим СА в соответствии с Руководством ГРИ, рекомендуется пользоваться услугами внешних аудиторов для ее заверения. И хотя эта процедура не является для американских компаний обязательной, многие аналитики и инвесторы признают необходимость независимой проверки социальных отчетов и регистрируют в своем анализе ее наличие либо отсутствие⁶⁷.

Индексы КСО регулярно входят в список основных критериев оценки, выставляемых *Ernst & Young*, *Pricewaterhouse Coopers*, другими аудиторскими компаниями, каждая из

⁶³ <http://www.sustainability-indices.com/>

⁶⁴ RobecoSAM Company Overview. The Sustainability Yearbook 2016. <http://www.kpmg.com/global/en/>

⁶⁵ Ibidem

⁶⁶ Так, принятая в нефтяной корпорации “Эксон Мобил” Система управления надежности операций (СУНО) служит основой управления рисками в отношении технологической безопасности, здоровья населения и сохранности окружающей среды на дочерних предприятиях по всему миру. СУНО состоит из 11 элементов, каждый из которых содержит перечень требований, соответствующих той или иной операции.

⁶⁷ Radley Y. Accounting for Sustainability. GRI; What Investors and Analysts Said, 2011.

которых является самостоятельным юридическим лицом, предлагающим профессиональные услуги в области консалтинга и аудита. В списке индекс-провайдеров находятся также *MSCI World* и *MSCI Emerging Markets*, которые иницируют аудит компаний, включенных в индексы, отвечающие требованиям международно-признанных нормативных актов, таких как *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, *UN Global Compact*, *UN Human Rights Norms for Business* и ряда других.

Если в США, странах Западной и Северной Европы, Японии, Сингапуре, Южной Корее, на Тайване стандарты КСО применяются успешно, то этого нельзя сказать о бедных латиноамериканских и африканских странах, особенно расположенных южнее Сахары. На долю рынков слаборазвитых стран приходится лишь 8% мирового объема социально-ответственных инвестиций⁶⁸. ТНК, которые проводят в бедных странах деловые операции, нередко сталкиваются с обычаями и традициями, не совместимыми с международными нормами корпоративной этики. В отдельных странах Африки отторгаются не только западные модели КСО, но и международные гуманитарные нормы. Исходя из сказанного, для текущей практики управления делами дочерних отделений ТНК важнейшее значение приобретает анализ национального фона, позволяющий учитывать в их бизнес-деятельности особенности и традиции стран приема. ТНК создают в них центры бизнес-этики, проводят курсы, конференции и семинары по означенной тематике с участием представителей местных властей и местного бизнеса.

8. Официальная помощь развитию

С превращением транснациональных компаний в ведущих локомотивов мировой экономики их влияние на внутрисполитическое и социально-экономическое развитие отсталых стран приема достигло такой мощи и размаха, что возникла реальная угроза выхода деятельности ТНК из-под контроля государственных и местных органов власти этих стран. Во многих слаборазвитых странах решение о путях их развития во многом зависит от политики ТНК. Поэтому международные организации – ОЭСР, ООН, МОТ – выработали позицию, согласно которой могущество рассредоточенных в развивающихся странах дочерних компаний ТНК должно быть уравновешено взятием ими на себя при поддержке правительств развитых стран гарантий оказания слаборазвитым странам необходимой экономической, социальной и гуманитарной помощи.

В 2001 году по инициативе ЮСЕЙД (*USAID*) образуется Глобальный Альянс Развития (*The Global Development Alliance* – ГДА) в целях оказания помощи развивающимся странам через механизм государственно-частных партнерств (*Public-Private Partnerships* – *PPP*). В 2004 г. Альянс при активном содействии ЮСЕЙД сформировал глобальную сеть из 116 *PPP*, развернувших свою деятельность в развивающихся странах по таким направлениям, как образование, здравоохранение, сохранение запасов питьевой воды, профессиональная подготовка молодежи, развитие на местах мелких частных сельхозпредприятий. В 2006 г. число *PPP* достигло пикового значения (155), в 2008 г. произошло их сокращение до 125, в 2012 – до 104, а в 2014 г. – до 72⁶⁹.

При анализе распределения партнерств среди регионов – получателей зарубежной помощи вырисовывается следующая картина: наибольшая их доля приходится на Африку – 29%; далее следуют: страны Латинской Америки и Карибского бассейна – 25%; Азия – 24%; Евразия – 12%. К основным видам помощи, предоставляемой структурами *PPP* по линии ГДА, относятся гранты, благотворительные взносы и услуги, включая медицинскую, техническую и научную помощь, экспертизу и консультации, бухгалтерские и иные

⁶⁸ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) .World Investment Report 2014.

⁶⁹ Ingram G.M., Johnson A.E. *USAID Public-Private Partnerships. A Data Picture and Review of Business Engagement*, 2015, p 8.

профессиональные услуги. При этом на Африку приходится 22% валового объема помощи; на Азию (включая центральную ее часть) – 15%; на Латинскую Америку и Карибский бассейн – 14; Ближний Восток и Северную Африку – 3%.

Администрация Б. Обамы объявила о своей готовности удвоить помощь Африке (с 7,4 млрд. долл. в 2008 г.) в тесной увязке с развитием торговли и содействием экономическому росту. Было обещано обеспечить подъем аграрного сектора Африки с целью существенного ослабления на континенте продовольственной проблемы и повышения уровня жизни миллионов африканцев. В дальнейшем планируется использовать американскую помощь для создания ирригационных систем и строительства хранилищ с холодильными установками для увеличения сельскохозяйственного экспорта в США.

Основу американской модели сотрудничества с Африкой составляет частное предпринимательство, координацию которого в странах континента осуществляет Корпоративный совет по Африке. Совет объединяет свыше 170 компаний (85% всех американских компаний, действующих в африканских странах), в их числе такие гиганты, как Шеврон, Даймлер Крайслер, Эксон Мобил, Лазар Каплан, Кока-Кола, Боинг, Нортроп-Грумман и другие.

В последние десятилетия изменилась структура американской помощи развитию: если в 1970 г. она практически полностью финансировалась за счет госбюджета, то в 2010-2011 гг. из всего объема стоимости средств и услуг в 65 млрд. долл. около 1/2 приходилась на долю бюджета США, 1/8 – на долю отчислений корпораций, 1/3 на долю затрат социально-ответственных взаимных фондов, страховых компаний, НКО, труда волонтеров, в их числе сотрудников компаний⁷⁰, американских университетов и религиозных организаций. В 2015 г. объем помощи со стороны американского государства составил почти 35 млрд. долл.⁷¹

В системе приоритетов американской помощи на первом месте экономический рост, торговля и предпринимательство – 22%; на втором – здравоохранение и планирование семьи, борьба с ВИЧ/СПИД, другими заболеваниями, охране здоровья матери и ребенка – 21%; на третьем – развитие сельского хозяйства и продовольственной безопасности – 13%; далее следуют: охрана природной окружающей среды – 8%; образование и подготовка кадров – 8%; содействие в предотвращении конфликтов и поддержка демократии – 7%; гуманитарная помощь – 4%; информация и коммуникационные технологии – 3%. Оставшаяся доля относится к расходам на борьбу с глобальным потеплением, за сохранение природных ресурсов, включая ресурсы чистой воды, за повышение продуктивности лесных ресурсов в планетарном масштабе и др.)⁷².

В слаборазвитых странах получает американскую поддержку сектор образования, куда направляются значительные частные и корпоративные пожертвования для закупки необходимого оборудования и учебных материалов для школ. Помощь оказывается также в виде стипендий для лучших студентов и охвата образованием как можно большего числа людей. В этом смысле заслуживает внимания деятельность *Cisco Systems Inc.* – ведущего производителя компьютерного оборудования и активного участника глобального процесса трансграничного образования. Данный процесс характеризуется возрастающей мобильностью учебных программ и гармонизацией образовательных стандартов по всему миру на уровне бакалавров и магистров, а вместе с этим – активизацией межстрановых потоков студентов и преподавателей. В рамках программы трансграничного образования,

⁷⁰ К примеру, в международном добровольческом труде много лет участвует персонал компании “Хонивел инк”, которая тесно сотрудничает с расположенной в гор. Атланте международной благотворительной организацией “Хэбитет фор Хьюменити”. Тысячи сотрудников зарубежных филиалов многих других компаний США добровольно участвуют в программах помощи местным общинам беднейших стран Латинской Америки и Африки.

⁷¹ Ibidem.

⁷² USAID Public-Private Partnerships. 2015, p 18.

охватившей 150 стран, уже подготовлены десятки тысяч квалифицированных кадров в сфере компьютерного обслуживания.

Нефтяной гигант Эксон Мобил через свой благотворительный фонд предоставляет средства, оборудование, материалы и услуги для выполнения международных проектов по строительству начальных школ для учащихся Анголы, Экваториальной Гвинеи и Нигерии. Компания также финансирует программы профессионального обучения и поддержки предпринимательства среди женщин и меньшинств в развивающихся странах, а также – строительства социальной инфраструктуры.

Крупнейшими донорами мирового здравоохранения являются американские фармацевтические компании *Merk & Co* и *Pfizer Inc.*, каждая из которых пожертвовала на эти цели почти 400 млн. долл. Наряду с благотворительными взносами *Pfizer* направляет своих служащих в качестве волонтеров по всему миру. В рамках Программы “Глобальные контакты в области здравоохранения” персонал компании оказывает содействие в лечении инфекционных заболеваний, расширяет возможности высококачественного медицинского обслуживания и профилактики ВИЧ/СПИД, проводит медицинские исследования в Африке. Персонал компании принимает также участие в международной Программе “Мобилизация против малярии” в Гане, Кении и Сенегале. В апреле 2016г. *Pfizer* участвовала во Всемирной неделе иммунизации и провела ряд мероприятий среди населения для лучшего понимания ими роли вакцин в предотвращении многих инфекционных заболеваний. В помощи зарубежному здравоохранению участвует и Дженерал Электрик, обеспечивший новейшим оборудованием медицинские клиники в Бурунде, Чаде и Мозамбике.

В области охраны природных ресурсов разработан проект их консервации, для реализации которого создан Глобальный Контракт в области Лесных Продуктов с участием ЮСЕЙД, неправительственного Международного Фонда Дикой Природы, Департамента США в области сельского хозяйства и лесных ресурсов, корпорации Хоум Депо (*Home Depot*), американского розничного продавца товаров для ремонта и благоустройства жилых домов. Чтобы предотвратить бесконтрольную вырубку лесов участники Глобального Контракта договорились о создании региональных лесных и торговых сетей с участием и под контролем ответственных компаний, занимающихся переработкой и продажей лесопроductов. Таким образом, созданы условия, позволяющие законсервировать мировые запасы лесных ресурсов и в то же время обеспечить экономические и социальные выгоды для местных работников и бизнесменов, непосредственно зависящих от этих ресурсов⁷³.

Соединенные Штаты остаются самым крупным в мире международным спонсором в абсолютном выражении, однако, доля американской помощи в ВВП уступает Дании, Люксембургу, Нидерландам, Норвегии и Швеции, достигшими официально установленной планки в 0,7% ВВП. По абсолютным размерам помощи развитию США опережают Великобританию, Германию и Францию, однако, по доле помощи в ВВП пропускают их вперед⁷⁴.

Благотворительные акции американских корпораций сочетаются с налаживанием сотрудничества с НКО в целях достижения согласованных целей. При этом транснациональные НКО выступают не только в качестве посредников между бизнесом и реципиентами помощи, но и оказывают влияние на правовое и социально-ответственное поведение ТНК. Среди наиболее влиятельных транснациональных НКО можно назвать Международную ассоциацию юристов или Институт гражданских прав (*International Bar Association*), Всемирную ассоциацию неправительственных организаций (*World Association of Non-Governmental Organizations*), Страж прав человека (*Human Rights Watch*),

⁷³ USAID Public-Private Partnerships. pp 8-10.

⁷⁴ В Великобритании эта доля равнялась 0,6% ВВП, в Германии – 0,4 и во Франции – 0,37% ВВП. OECD Statistics on Resource Flows to Developing Countries 2013. DAC Member's Net Official Development Assistance in 2013-2014.

осуществляющий мониторинг, расследование и документирование нарушений прав человека более чем в 70 странах мира, и ряд других.

Получает распространение компаниями социальных программ и благотворительных акций для привлечения внимания к их репутации. Примером является фармацевтическая компания *Johnson & Johnson*, принявшая участие во "Всемирной программе выживания детей" (*Worldwide Child Survival Programm*). Компания "пожертвовала" частью своей продукции и распространила ее через пользующийся высокой репутацией Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), который осуществляет свои программы в 157 странах мира. И хотя компания потеряла на этом часть прибыли, эти потери с лихвой окупались приобретением имиджа, помноженного на репутацию ЮНИСЕФ.

Будучи заинтересованным в сохранении благоприятного делового климата, американский бизнес при оказании помощи развивающимся странам, руководствуется, в первую очередь, деловыми расчетами, и поэтому ставит своей целью "создание культуры возможностей", имея в виду расширение клиентской базы на развивающихся рынках и занятости, создание современной инфраструктуры, предоставление грантов на образование, здравоохранение и подготовку местных кадров. Для компаний, заинтересованных в стандартизации методов управления цепочками поставок в глобальном масштабе, неразвитые кадровые ресурсы или их отсутствие в бедных странах нередко становятся причиной откладывания американских инвестиционных проектов или перевода инвестиций в другие регионы.

ТНК являются акселератором развития принимающих стран, предоставляя им капиталы, технологию, опыт организации и управления производством. Способствует улучшению условий жизни местного населения участие ТНК в проектах по развитию в аграрных общинах малого и среднего предпринимательства путем выделения пожертвований и предоставления стартового капитала по льготным ставкам. Наиболее зримым результатом политики дочерних компаний США за рубежом является создание множества новых рабочих мест. Американские и местные предприятия широко используют труд огромного числа людей как непосредственно, так и через поставщиков и договоры подряда, тем самым расширяя возможности для предпринимательской деятельности в странах приема. Это способствует повышению потребительского спроса и положительно воздействует на экономику развивающихся стран. Многие малые и средние местные предприятия преуспевают там благодаря поставке компаниям ресурсов и оборудования, услуг и рабочей силы.

Сегодня в США все громче раздаются голоса сторонников перекладывания большего бремени финансирования по линии помощи развитию на бизнес. В стане противников сокращения помощи развитию находятся "прагматики" и "романтики". Первые считают государственно-частные партнерства важнейшим инструментом "мягкой силы" и поэтому ратуют за увеличение расходов по линии Глобального Альянса Развития с увеличением участия в них бизнеса. По их мнению, нынешние расходы на помощь развитию составляют ничтожно малую часть государственного бюджета США (1%), и поэтому считают эту ситуацию нецелесообразной, наносящей ущерб американским стратегическим интересам в мире. Аргументы "романтиков" сводятся к тому, что относительно малые в масштабах государства средства, затрачиваемые по линии ГДА, должны идти исключительно на финансирование программ, помогающих спасти миллионы жизней по всему миру (помощь при стихийных бедствиях, продовольственная помощь, борьба с ВИЧ/СПИД, малярией, детской смертностью и т.д.).

Выступая за развитие государственно-частных партнерств по линии помощи развитию официальные органы США, рассматривают ее не как самоцель, а в качестве механизма, позволяющего бедным странам в перспективе, без зависимости от иностранных финансовых вливаний, выйти на самостоятельный путь модернизации своих экономик и внести фундаментальные изменения в политических институтах, органах государственного

управления и экономических структурах, чтобы обеспечить этим странам прорыв в социально-экономическом развитии.

В заключении хотелось бы отметить, что за истекшие 10-15 лет успех американского бизнеса стал зависеть не только от количества прибыли, но и от методов ее получения. Хотя КСО не направлена напрямую на получение прибыли, ее последовательная реализация чаще всего становится существенным фактором конкурентных преимуществ той или другой компании. Аргументы транснациональных корпораций в поддержку КСО носят преимущественно прагматический характер, и социально-ответственное поведение расценивается как одно из ключевых условий, а порой и основополагающий принцип, позволяющий компании добиваться успеха на мировых рынках.

ГЛАВА 5

ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА США

Денежно-кредитная или монетарная политика, проводимая центральным банком США – Федеральной резервной системой (ФРС) является важнейшей частью государственной политики США, направленной на повышение общего благосостояния своей страны. И поэтому она в значительной степени определяется внутренними задачами и проблемами США на том или ином этапе ее экономического развития. Вместе с тем, монетарная политика ФРС оказывает важнейшее воздействие на экономику других стран прежде всего в силу размеров американской экономики и роли доллара, как важнейшей резервной валюты и средства обмена в международных операциях.

Любые изменения в денежно-кредитной политике ФРС не только влияют на благосостояние граждан и корпораций США, а оказывают как прямое, так и косвенное воздействие на глобальные рынки и мировую экономику. Изменение важнейших параметров монетарной политики США – краткосрочных процентных ставок, доходности и стоимости американских финансовых активов, курса доллара и инфляции учитываются при проведении денежной политики центральными банками других стран и рыночными участниками по всему миру. Есть основания полагать, что после кризиса 2007-2009 гг. влияние денежной политики США не только усилилось, но появились новые механизмы ее международной трансмиссии.

1. Эволюция денежной политики: цели прежние, а инструменты иные

1.1. Основные и промежуточные цели денежной политики

Главными задачами ФРС в настоящее время в соответствии с законом о ФРС является *«достижение максимального уровня занятости, стабильных цен и умеренных долгосрочных процентных ставок»*¹. И хотя закон ставит перед ФРС три цели, речь обычно идет о *двойном мандате* со стороны Конгресса США (максимальная занятость – стабильные цены), выполнение которого также непросто.

Проблема ФРС заключается в том, что желая достичь определенных целей, она не может непосредственно и немедленно этого добиться. Во-первых, потому что важнейшие реальные и денежные переменные прямо не подвластны ФРС, а связи между денежными индикаторами, доступными ФРС, и важнейшими макроэкономическими переменными в современной экономике (с развитыми финансовыми рынками) крайне сложны. Во-вторых, потому, что *инструменты*, которые доступны ФРС (операции на открытом рынке, изменение учетной ставки процента, изменение нормы обязательного резервирования, кредитование через дисконтное окно и т.д.), приводят к цели лишь по прошествии некоторого периода времени, обычно больше года. Если ФРС будет ждать, какими станут уровни цен и занятости через год, ошибки в проведении политики могут оказаться необратимыми.

Стратегия ФРС обычно состоит в следующем: после выбора целевых значений уровня занятости и инфляции определяется *набор целевых показателей*, непосредственно влияющих

¹ Section 2A of Federal Reserve Reform Act of 1977, 12 USC 225a; Public Law 95-188, 91 Stat.1387. Закон 1977 о ФРС тесно связан с законом о полной занятости и сбалансированном росте от 1978 г. (так называемый закон Хэмфри-Хоукинса), который предписывает правительству США поддерживать высокий уровень занятости и одновременно стабильный уровень цен.

на уровень занятости и цен. Их называют *промежуточными целями*. В качестве этих промежуточных целей могут выступать различные денежные агрегаты (M1, M2, денежная база) или ставки процента, но инструменты ФРС часто не позволяют добиться даже этих промежуточных целей.

За последние 40 лет денежная политика ФРС претерпела значительные изменения. И хотя долгосрочные цели оставались прежними (стабильные цены и максимальная занятость), процедуры их достижения постоянно менялись. На переломе двух веков ФРС, как и большинство современных центральных банков, стала проводить денежную политику, корректируя, в ответ на различного рода шоки, краткосрочные номинальные процентные ставки, а денежную массу использовать лишь в качестве одного из индикаторов.

Инструменты проведения денежной политики также изменились. За последние 20-25 лет операции на открытом рынке стали главным инструментом, определяющим темп «вливания» и «оттока» резервов из банковской системы. Покупая финансовые инструменты, чаще всего казначейские ценные бумаги, ФРС увеличивает количество резервов, доступных банкам. Продавая казначейские бумаги, ФРС уменьшает объем резервов. Операции купли-продажи ценных бумаг на открытом рынке позволяют ФРС регулировать краткосрочную ставку процента на рынке федеральных фондов (межбанковском однодневном рынке), а та, в свою очередь, влияет на краткосрочные ставки кредитов и депозитов коммерческих банков, которые с лагами воздействуют на общий уровень цен и реальную экономическую активность. И теоретически и практически процентные ставки оказались более эффективным инструментом денежной политики, чем денежные агрегаты, прежде всего потому, что *процентные ставки обнаруживают намного более устойчивую связь с конечными целями – уровнем занятости и инфляции в экономике*².

Широкое использование краткосрочной процентной ставки в качестве промежуточной цели в значительной степени опирается на простоту ее измерения и управляемость со стороны ФРС. Но речь в данном случае идет о номинальной ставке. Реальную процентную ставку, которая более точно отражает реальную стоимость заимствования средств, измерить сложно, поскольку сложно точно определить ожидаемую инфляцию³. Таким образом, большая легкость таргетирования номинальных процентных ставок (по сравнению с денежными агрегатами) не снимает проблемы неопределенности реального процента и неопределенности влияния промежуточных целей денежной политики на ее конечные цели. Хотя ФРС не может устанавливать реальную ставку процента (так как не в состоянии управлять ожидаемой инфляцией), она в состоянии делать соответствующие прогнозы и чем ближе эти прогнозы к реальности, тем больше возможности ФРС поддерживать стабильный уровень цен и высокий уровень занятости.

1.2. Рынок федеральных фондов и операции на открытом рынке до кризиса 2007-2009 гг.

Рынок федеральных фондов (межбанковский рынок) является важным источником краткосрочного финансирования для американских банков. Он возник в силу того, что банки, принимая депозиты от вкладчиков и используя их для финансирования своих активов, обязаны создавать определенный процент резервов на случай внезапного отзыва вкладов

² Bernanke B. Monetary Aggregates and Monetary Policy at the Federal Reserve: A Historical Perspective. Speech Delivered at the Fourth ECB Central Banking Conference, Frankfurt, Germany, November 10, 2006.

³ Реальная ставка процента представляет собой номинальную ставку за вычетом ожидаемой инфляции.

(обязательные резервы) либо на счетах федеральных резервных банков, либо в кассе банка и банкоматах⁴. До тех пор, пока этого не происходит, на рынке аккумулируется большой объем денежных средств, непосредственно контролируемых ФРС, который может использоваться для межбанковских операций. Дополнительным источником межбанковского финансирования служит гибкий характер процедуры резервирования: американские банки обязаны поддерживать необходимый уровень резервов в среднем на 2-х недельном интервале, т. е. формально могут в отдельные дни допускать избыток или недостаток резервов. Этот избыток средств у одних банков также может использоваться для кредитования других банков: кредиты выдаются на очень короткий срок (на одну ночь) и без обеспечения⁵. *Важнейшая экономическая роль межбанковского рынка заключается в перенаправлении фондов на наиболее производительные цели, независимо от того, какой из банков изначально привлек депозиты.*

В нормальный период основной объем рынка составляют обязательные резервы банков в ФРС, объемы которых медленно из года в год растут. Избыточные резервы банков (сверх обязательных резервов) обычно составляют незначительные суммы, поскольку представляют собой упущенную выгоду, которой банки могли бы воспользоваться, ссудив эти средства клиентам или иным инвесторам. Так, средний годовой показатель общих резервов депозитных институтов США за 1999-2007 гг. составлял 42,5 млрд. долл., а средний показатель обязательных резервов – 40,8 млрд. долл., т.е. обязательные резервы в предкризисный период составляли в среднем 96% от общих резервов депозитных институтов США⁶.

Рынок федеральных фондов играет ключевую роль в проведении денежной политики ФРС, поскольку активное вмешательство в работу именно этого рынка позволяет ФРС добиваться поставленных целей. Ответственным за выработку приоритетов денежной политики и написание директив о механизме ее осуществления является Федеральный комитет операций на открытом рынке (FOMC) – комитет, который собирается 8 раз в году⁷. Комитет, в частности, устанавливает целевую ставку процента на этом рынке (federal fund rate), которая является главной промежуточной целью и инструментом ФРС. Предполагается, что изменения целевой ставки на межбанковском рынке затем транслируются в изменения других процентных ставок в экономике, что в дальнейшем отражается на общем уровне цен и реальном выпуске в экономике.

Так как изменения в целевой ставке ФРС происходят скачками, то, как правило ясно, каков уровень целевой ставки и когда он меняется. Это позволяет исследователям проследить влияние монетарной политики на другие виды ставок в экономике – среднесрочные и долгосрочные рыночные ставки. *ФРС корректирует общее предложение резервов так, чтобы уравнивать его со спросом на резервы на уровне целевой ставки.* Для

⁴ Резервы также создаются для проведения межбанковских расчетов. В настоящее время норма резервирования составляет от 0 до 10 % от остатков на транзакционных счетах банков.

⁵ Это отличается от процесса кредитования через дисконтное окно: в последнем случае кредиты выдаются под обеспечение.

⁶ Расчеты автора на основе Federal Reserve Statistical Release за разные годы.

⁷ На заседаниях в феврале и июле каждого года также в соответствии с законом Хэмфри-Хоукенса вырабатываются решения, которые должны быть представлены перед банковскими комитетами Палаты представителей и Сената. На этих двух заседаниях FMOС выбирает интервалы темпов роста определенных денежных и кредитных агрегатов. Здесь же обсуждаются ожидания членов Комитета (и других президентов резервных банков) динамики важнейших макроэкономических показателей: номинального ВВП, реального ВВП, инфляции и занятости, а также вырабатываются директивы, как проводить выработанные приоритеты в жизнь.

этого у центрального банка США имеется множество инструментов. Но главный и наиболее действенный из них – *операции на открытом или вторичном рынке* (Open Market Operations – ОМО), которые по поручению FOMC проводит Департамент торговли ценными бумагами на открытом рынке Федерального резервного банка Нью-Йорка (Департамент торговли). *Суть операций – обмен государственных ценных бумаг на резервы банков, находящиеся на счетах ФРС.* Корректируя с помощью этих операций уровень резервов в банковской системе, ФРС может противостоять или способствовать сезонным или международным сдвигам в финансировании и тем самым влиять на краткосрочные процентные ставки и предложение денег.

Департамент торговли ФРС проводит операции покупки и продажи ценных бумаг на основе соглашений с первичными дилерами⁸ и пытается так *скорректировать предложение резервов, чтобы при заданном уровне спроса на резервы равновесная ставка на рынке федеральных фондов совпала с целевой ставкой, установленной Комитетом.* С этой целью ФРС ежедневно проводит постоянные операции покупки (продажи) казначейских ценных бумаг у первичных дилеров (сделки «аутрайт») или динамические операции, направленные на изменение объема резервов) и временные операции «тонкой настройки» (защитные операции, ослабляющие влияние тех или иных факторов), которые обычно происходят в форме сделок РЕПО (RP) и сделок обратного РЕПО (RRP), когда через некоторое время после прямой операции проходит обратная операция.

В случае сделок РЕПО ФРС покупает бумаги у дилеров с условием их обратного выкупа в определенный день (чаще всего через день, через два дня или через две недели) и по определенной цене (чаще всего более высокой, что означает, что сделка РЕПО приносит определенный процент). Поскольку в ходе сделки РЕПО ФРС временно представляет средства дилеру в обмен на ценные бумаги, то экономически сделка РЕПО сходна с обеспеченным кредитом, который ФРС предоставляет дилеру на период действия РЕПО.

Сделка обратного РЕПО является обратной по отношению к прямому РЕПО: ФРС временно продает ценные бумаги, а дилер предоставляет денежные средства, т.е. дилер фактически предоставляет обеспеченный кредит ФРС. Таким образом *сделка РЕПО увеличивает резервы, а сделка обратного РЕПО – уменьшает резервы*, поскольку платеж дилера в пользу ФРС происходит путем списания с резервного счета того банка, в котором находится счет дилера.

Операции на открытом рынке имеют ряд преимуществ перед другими инструментами денежной политики. Во-первых, ФРС может контролировать объем таких операций (при кредитовании через дисконтное окно такой контроль невозможен). Во-вторых, эти операции гибки и могут совершаться практически в любых объемах. Поскольку рынки казначейских бумаг, например, казначейских векселей, громадны и ликвидны, крупные сделки ФРС не влияют на рыночные котировки этих бумаг (т.е. рынки являются «глубокими»). В-третьих, операции на открытом рынком обратимы. Допущенную ошибку легко исправить, проведя обратную сделку. В-четвертых, операции на открытом рынке проводятся быстро и исполняются почти мгновенно с помощью указаний первичным дилерам.

В целом эффективность денежной политики зависит от ожиданий участников рынков действий и целей ФРС. Ключевым вопросом «согласия» рынка с целевой ставкой на практике является чувствительность рыночных ставок к неожиданным изменениям спроса и предложения на рынке федеральных фондов. Если участники рынка не ожидают тех или иных решений ФРС, это может приводить к большим колебаниям рыночных процентных

⁸ К числу первичных (уполномоченных) дилеров по ценным бумагам относятся как банки, так и небанковские институты.

ставок, и тогда ФРС не удастся эффективно проводить денежную политику, т.е. последовательно добиваться установления на рынке целевой ставки. Если рыночные ставки постоянно отклоняются от объявленной целевой ставки, рыночные агенты могут задаться вопросом, являются ли эти отклонения недостатком процедур проведения политики или представляют собой скрытые изменения в намерениях и целях ФРС. Подобные сомнения также могут приводить к отклонениям рыночных ставок от целевой ставки ФРС. Степень чувствительности рыночных ставок зависит и от множества факторов, связанных с дизайном процедуры реализации решений Комитета (например, с периодом времени, в течение которого банки обязаны выполнять резервные требования или со ставкой процента, выплачиваемой по остаткам на резервных счетах и т.д.).

Хотя ФРС использует операции открытого рынка, чтобы регулировать предложение резервов, обычно она не может полностью его контролировать, поскольку на него влияют и не подвластные ей факторы: межбанковские платежи и колебания остатков на счету министерства финансов США в ФРС, а также изменения в денежной массе, находящейся в обращении. ФРС в целом может прогнозировать влияние этих автономных факторов, но могут возникать и непредвиденные отклонения, которые меняют общее предложение резервов, и оно отличается от ожидаемого. В этом случае рыночные ставки отклоняются от целевой ставки. Кроме того, ФРС в точности не знает и уровня спроса на резервные остатки со стороны банков и может только его прогнозировать. Качество прогноза на резервы играет важную роль в правильности целевой, т.е. равновесной, ставки на рынке федеральных фондов. Наконец, нужно помнить, что рынок федеральных фондов – это децентрализованный, внебиржевой рынок, на котором отдельные участники сами ищут партнеров по сделке и сами устанавливают ставки процента: на рынке одновременно присутствует множество различных процентных ставок, которые могут отклоняться от целевой ставки.

В докризисный период ФРС использовала так называемую «коридорную» систему, при которой *небольшие изменения в предложении резервов оказывали существенное воздействие на равновесные процентные ставки*⁹. Эффективная ставка по федеральным фондам – средняя ставка, ежедневно превалирующая на рынке федеральных фондов, обычно соответствовала целевой ставке, что повышало доверие участников рынка к способности ФРС добиваться поставленной цели.

1.3. Денежная политика ФРС в период кризиса 2007-2008 гг.: остановить разрушение финансовых рынков

В кризисные периоды обычный характер межбанковского кредитования нарушается. Резко возрастает риск невозврата кредита со стороны партнеров по сделкам, а также неопределенность собственной потребности в денежных средствах в ближайшем будущем.

Помимо значительного снижения целевой ставки по федеральным фондам до значений, близких к нулю, ФРС занялась прямым кредитованием коммерческих банков либо через дисконтное окно, либо с помощью программ срочных кредитных аукционов и других программ прямого вливания ликвидности в банковскую систему. Наибольшие изменения в размере баланса ФРС произошли в 2008 г. и связаны с реализацией самых крупных программ кредитования финансовых институтов: свопов ликвидностью с иностранными банками,

⁹ Ennis H. and Keister T. Understanding Monetary Policy Implementation. Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly, vol. 94, № 3, Summer 2008, pp.235-263.

кредитных аукционов для депозитарных институтов (ТАФ) и программ финансирования первичных дилеров для поддержки эмитентов коммерческих бумаг (CPFF).

Побочным продуктом прямого кредитования ФРС коммерческих банков стал громадный рост избыточных и общих резервов коммерческих банков, не связанных с объемом привлеченных депозитов (Рис.1). Но одновременно этот процесс предотвратил возможное снижение объемов кредитования банков, так как межбанковский рынок на тот момент практически перестал работать.

Рисунок 1

Обязательные и общие резервы банковской системы США:
ряд 1 – общие резервы, ряд 2 – обязательные резервы (1999 – 2015 гг.)

Источник: Federal Reserve Statistical Release H.3, “Aggregate Reserves of Depository Institutions and the Monetary Base” за разные годы.

Дополнительным источником роста резервов банковской системы стала поддержка спроса в отдельных секторах финансового рынка, которая либо шла через кредиты банкам для дальнейшей поддержки, например, фондов денежного рынка (AMLF), либо через финансирование первичных дилеров для дальнейшей поддержки эмитентов высоконадежных коммерческих бумаг (CPFF), либо через кредитование специальных компаний, созданных ФРБ Нью-Йорка для дальнейшего финансирования инвесторов в надежные, обеспеченные активами ценные бумаги (TALF).

Таким образом, действует общий принцип: кредиты ФРС банкам, кредиты ФРС институтам или компаниям, а также прямые покупки активов со стороны ФРС ведут к росту общего объема резервов банковской системы в точности на сумму выданных кредитов или купленных активов.

Но действия ФРС не только изменили количество резервов, но и повлияли на уровень процентных ставок. Поскольку резервы не приносили процента (традиционно процент по банковским резервам не выплачивался), банки были настроены активно ссужать свои вновь образовавшиеся избыточные резервы или использовать их для покупки краткосрочных активов. Эта деятельность могла привести к неконтролируемому снижению краткосрочных процентных ставок и росту инфляции.

Программы кредитования создали механизмы поддержки спроса на важнейших финансовых рынках, но спрос на некоторые проблемные активы было невозможно простимулировать путем предоставления кредитов финансовым институтам. Главным

проблемным активом в этот период стали облигации, обеспеченные ипотечными кредитами (MBS). Инвесторы, купившие ипотечные облигации у инвестиционных банков, продолжали ждать процентов на свои облигации или денежные средства при их погашении, а банки, которые раньше выполняли свои обязательства по облигациям прежде всего за счет рефинансирования ипотечных кредитов и выпуска новых MBS, с началом кризиса не могли этого сделать. В условиях массового невозврата ипотечных кредитов, падения цен на недвижимость и обесценения самих MBS, рынок этих бумаг практически исчез. Единственным крупным покупателем прямых бумаг федеральных ипотечных агентств Фанни Мэй и Фредди Мак, а также ипотечных облигаций, выпущенных под гарантии этих агентств (агентских MBS), с конца 2008 г. становится ФРС.

Для улучшения работы финансовых рынков и предотвращения обесценения ипотечных облигаций ФРС с декабря 2008 г. перешла от программ кредитования банков и стимулирования спроса на отдельных финансовых рынках *к прямому выкупу проблемных активов* – прежде всего долговых и ипотечных облигаций федеральных ипотечных агентств. Затем в марте 2009 г. ФРС впервые анонсировала покупку долгосрочных государственных облигаций (300 млрд. долл.), а также дополнительную покупку долговых (100 млрд. долл.) и ипотечных бумаг (750 млрд. долл.) агентств. В совокупности в рамках этой первой программы крупномасштабной покупки активов (Large-scale Assets Purchases – LSAP), которую также называют первой программой количественного смягчения (QE1), к концу марта 2010 г. ФРС выкупила агентских ипотечных облигаций на сумму 1,25 трлн. долл., агентских долговых бумаг на сумму 172 млрд. долл. и долгосрочных государственных облигаций на сумму 300 млрд. долл.

Эти покупки оказали понижающее воздействие на долгосрочные процентные ставки и помогли уменьшить спред между ставками по ипотечным облигациям и по долгосрочным казначейским бумагам, который вырос в период кризиса. Известно, что традиционная денежная политика действует через канал ожиданий: когда целевые ставки ФРС снижаются то, как правило, снижаются и долгосрочные ставки, прежде всего потому, что снижаются ожидания будущих краткосрочных ставок. *По контрасту, главный мотив LSAP – воздействие на процентные ставки не через ожидания, а через эффекты спроса и предложения на рынке долгосрочных облигаций:* по мере покупки ФРС долгосрочных облигаций их цена растет, а доходность падает, даже если ожидания будущих краткосрочных ставок не изменились. Но несмотря на разность механизмов, снижение долгосрочных ставок воздействует на экономику практически также, как снижение ожиданий роста краткосрочных ставок при уменьшении целевой ставки ФРС. Так, снижение долгосрочных ставок уменьшает издержки заемщиков и увеличивает доступность капитала и кредита в экономике, что, в свою очередь, стимулирует рост экономической активности. В послекризисный период, однако, проявился и другой результат снижения долгосрочных ставок – снижение затрат на обслуживание уже существующего долга. Особенно это помогло домохозяйствам, которые с помощью рефинансирования своих прошлых кредитов смогли уменьшить платежи по ипотеке. Малый бизнес также с помощью рефинансирования уменьшил свои платежи по прошлым кредитам, и не будь такого снижения долгосрочных ставок, многие мелкие и средние компании дошли бы до банкротства.

Несмотря на повышение экономической активности в начале 2010 г., к августу 2010 г. темпы роста в США замедлились и инфляция продолжила снижение. В связи с этим в ноябре 2010 г. Комитет принял решение о покупке к концу июля 2011 г. дополнительной порции долгосрочных казначейских облигаций на сумму 600 млрд. долл. (вторая программа количественного смягчения QE2).

После окончания QE2 ФРС объявила о запуске новой программы – программы увеличения сроков ценных бумаг в портфеле ФРС (Maturity Extension Program – MEP), которая представляла собой покупку долгосрочных гособлигаций в обмен на продажу на аналогичную сумму краткосрочных гособлигаций. Программа действовала с сентября 2011 г. по декабрь 2012 г.

В сентябре 2012 г. ФРС было принято решение о запуске третьей программы количественного смягчения (QE3) – выкупа агентских ипотечных бумаг (MBS) в объеме 40 млрд. долл. в месяц, а в декабре 2012 г. – дополнительного выкупа казначейских бумаг в объеме 45 млрд. долл. в месяц. С января 2013 г. ФРС начинает постепенно уменьшать объемы выкупа казначейских и ипотечных бумаг, а 29 октября 2013 г. принимается решение о завершении программы.

Все три программы количественного смягчения и программа увеличения сроков ценных бумаг привели к громадному росту баланса ФРС. Если общий объем казначейских и агентских бумаг в балансе ФРС до кризиса составлял около 700-800 млрд. долл., то к началу 2015 г., когда они были завершены, он составил более 4 трлн. долл. (Таблица 1).

Таблица 1

Баланс ФРС США на 26 июля 2007 г. и на 12 марта 2015 г. в млрд. долл.

АКТИВЫ	2007	ПАССИВЫ	
Ценные бумаги		Наличные деньги в обращении	776.5
Казначейские бумаги	790.7		
РЕПО	18.8	Депозиты депозитарных институтов (резервы)	12.6
Кредиты депозитарным институтам через дисконтное окно	0.2	Прочие пассивы, включая капитал	78.6
Прочие активы	58.0		
Всего активы	867.7	Всего пассивы	867.7

АКТИВЫ	2015	ПАССИВЫ	
Казначейские бумаги	2460	Наличные деньги в обращении	1312
Агентские долговые и ипотечные бумаги	1777		
РЕПО	0	Депозиты депозитарных институтов (резервы)	2720
Кредиты депозитарным институтам	0	Обратные РЕПО	265
Прочие активы	252	Основной счет Казначейства США	27
		Прочие пассивы, включая капитал	165
Всего активы	4489	Всего пассивы	4489

Источник: Federal Reserve Board H.4.1, July 26, 2007 Release; March 12, 2015 Release.

Одновременно произошли кардинальные изменения в структуре баланса. Так, если до конца 2008 г. на балансе ФРС не числилось ни долговых, ни ипотечных бумаг федеральных агентств, а в основном находились краткосрочные казначейские векселя (Treasury Bills), то к концу 2014 г. на балансе ФРС вообще не осталось казначейских векселей, но она владела агентскими бумагами на сумму 1,78 трлн. и казначейскими нотами и облигациями на сумму 2,46 трлн. долл. Средняя продолжительность сроков погашения бумаг на балансе ФРС возросла с 1,6 до 6,9 лет.

ФРС купила все эти бумаги на частном рынке на основе конкурентного процесса. Она не покупала казначейских бумаг непосредственно у Министерства финансов США. Покупки ФРС снизили предложение этих бумаг на рынке, что привело к росту их цен и снижению доходности. Падение доходности ипотечных бумаг понизило ставки ипотеки. Частные инвесторы отреагировали на снижение доходности казначейских бумаг и агентских ипотечных облигаций увеличением спроса на более доходные инструменты – акции и ценные бумаги частных эмитентов, что привело к росту их цен и снижению доходности. Таким образом, общий эффект крупномасштабной покупки активов ФРС – снижение доходности широкого набора долгосрочных ценных бумаг, что поддержало ипотечные рынки и способствовало значительному оживлению экономики.

1.4. Обилие банковских резервов и новые инструменты регулирования ставок на рынке федеральных фондов

Комитет предполагает и дальше использовать ставку по федеральным фондам как важнейшую операционную и промежуточную цель денежной политики. Но главным инструментом достижения целевых значений этой ставки будут не операции на открытом рынке и корректировка предложения резервов, а *корректировка ставки процента, выплачиваемого ФРС по избыточным резервам депозитных институтов (Interest on Excess Reserves – IOER)*. Новый подход стал использоваться, начиная с октября 2008 г., когда стало понятно, что предложение резервов настолько значительно превосходит спрос на резервы, что прежние инструменты не подходят. Смена операционного режима проведения денежной политики связана с изменением важных характеристик рынка федеральных фондов в результате общего роста предложения резервов.

Суть изменений в работе рынка заключается в том, что в условиях обилия резервов ценность резервов (и межбанковского рынка в целом) для отдельных банков снизилась и поэтому рыночные ставки на рынке федеральных фондов были постоянно ниже целевого уровня. *Для того, чтобы склонить банки платить более высокий процент за предоставляемые резервы, в принципе возможны две стратегии: либо уменьшить объем резервов (сделать их «более редким ресурсом», т.е. продать значительную часть бумаг), либо начать платить доход на избыточные резервы в надежде, что арбитражные операции в конце концов приведут к росту рыночных ставок на уровень IOER и выше.* Если в 2011 г. Комитет был склонен к реализации первой стратегии, то в дальнейшем он отдал предпочтение второй. Как не раз заявляла Джанет Йеллен: «Комитет решил, что отход от мягкой денежной политики с помощью традиционных методов повышения краткосрочных процентных ставок более предпочтителен, чем продажа долгосрочных активов, поскольку подобную продажу трудно откалибровать и она может вызвать неожиданные реакции со стороны финансовых рынков»¹⁰.

¹⁰ Yellen Janet L. Semiannual Monetary Policy Report to the Congress. February 10, 2016

Идея регулирования IOER заключается в том, что поскольку избыточные резервы свободны от риска дефолта и ликвидного риска, ставка по ним может служить нижней границей ставок по активным операциям коммерческих банков – ставок по кредитам или ставок по покупаемым ценным бумагам. *Если бы банки были единственными инвесторами (кредиторами) на денежных рынках эта ставка в точности бы служила нижней границей ставок денежного рынка:* получая 0,25% от ФРС по своим остаткам на резервных счетах, банкам нет смысла заниматься кредитованием по более низкой процентной ставке. В действительности, однако, ставки IOER не создали устойчивого нижнего порога для процентных ставок на денежных рынках. Так, практически весь период с 2013-2015 гг. важнейшие краткосрочные ставки денежного рынка, такие как эффективная ставка по федеральным фондам (FFR), средняя однодневная ставка по сделкам РЕПО, обеспеченных казначейскими и агентскими бумагами США (Overnight General Collateral Finance Treasury Repo Rate – GCF Treasury repo rate)¹¹, средняя однодневная ставка по коммерческим бумагам нефинансовых корпораций с рейтингом AA (CP), ставки на евродолларовом рынке и другие были ниже ставки IOER.

Более низкие ставки на денежных рынках и на рынке федеральных фондов связаны с тем, что на них доминируют небанковские институты, готовые инвестировать по ставкам ниже IOER, поскольку этим институтам недоступны более высокие ставки IOER. Ставка IOER недоступна многим крупным и активным инвесторам на денежных рынках, таким как фонды денежного рынка, другие институты, управляющие деньгами (например, хеджевые фонды), нефинансовые корпорации. Эти институты не имеют счетов в ФРС и не могут зарабатывать IOER. Спонсируемые государством агентства (GSE, включая и FHLB – федеральные банки жилищного кредита), хотя и имеют счета в ФРС, также не могут зарабатывать данный процент по своим резервам и кредитуют банки по более низким ставкам. Таким образом, хотя межбанковская торговля резервами и идет по ставкам, близким к IOER, сделки между небанковскими институтами, а также между небанковскими институтами и банками проходят по ставкам ниже IOER.

Таким образом, опыт последних лет показал, что процент по избыточным резервам в силу разных причин не дает той степени контроля над ставками на рынке федеральных фондов и другими краткосрочными ставками, который нужен Комитету (FOMC). Было предложено несколько других инструментов, которые в совокупности могли бы опеспечить необходимый уровень контроля в период нормализации и не позволить краткосрочным рыночным ставкам опускаться ниже целевого уровня IOER. Были придуманы инструменты, также свободные от риска, но доступные широкому кругу рыночных участников, включая небанковские институты. Один из них – однодневные сделки обратного РЕПО (ON RRP – Overnight Reverse Repo) – сделки покупки ценных бумаг у ФРС с правом их обратной продажи на следующий день.

Экономически операции ON RRP означают краткосрочные заимствования ФРС у разных участников денежного рынка под обеспечение ценных бумаг из портфеля ФРС по ставке, установленной Комитетом по операциям на открытом рынке. Таким образом, сделки обратного РЕПО представляют собой очень короткие ссуды (с обеспечением), которые инвесторы, в том числе и небанковские, могут давать ФРС по ставке ON RRP. Они похожи на сделки по ставке IOER, но те охватывают более узкий круг участников – только депозитарные институты, и не требуют обеспечения.

¹¹ Средний показатель ставок по сделкам РЕПО, обеспеченных казначейскими и агентскими бумагами, публикуется Депозитарно-трасовой и клиринговой корпорацией США (DTCC).

Исторически ФРС проводила сделки обратного РЕПО (и сделки прямого РЕПО) только с уполномоченными дилерами. Однако, в 2009 г., предвидя потребность в крупномасштабных сделках обратного РЕПО, она расширила число контрагентов подобных операций. В настоящее время в подобных сделках участвует 164 контрагент, включая 22 уполномоченных дилера с ценными бумагами, 24 банка, 106 фондов денежного рынка и 12 спонсируемых государством институтов, включая некоторые федеральные банки ипотечного кредита, а также агентства Фанни Мэй, Фредди Мак и Фармер Мак¹².

Поскольку сделки обратного РЕПО доступны широкому кругу контрагентов, в том числе и крупнейшим небанковским денежным кредиторам, их участие в программе кредитования ON RRP должно повысить конкуренцию на денежных рынках и контроль ФРС за нижним порогом краткосрочных процентных ставок¹³.

ФРС не планирует продажу агентских ипотечных облигаций, и нормализация размеров баланса ФРС будет происходить путем прекращения реинвестиций основной суммы долга по мере окончания сроков ценных бумаг. Общая сумма средств, полученных от погашения основного долга по ценным бумагам, имеющимся у ФРС, с февраля 2015 по 2025 составит примерно 3,4 трлн. долл., и отказ от реинвестиций приведет к значительному снижению баланса ФРС и объема резервов.

16 декабря 2015 г. Комитет операций открытого рынка впервые после многих лет провел ужесточение денежной политики, так называемый «отрыв» от нулевых ставок (liftoff). Это выразилось в повышении основных инструментальных ставок и целевой процентной ставки. *В результате повышения инструментальных ставок все краткосрочные рыночные ставки увеличились.* Во-первых, возросли средние (медианные) однодневные рыночные ставки (взвешенные по объемам операций) на рынке федеральных фондов: с 0,11 % (период со 2 ноября по 26 декабря 2015 г.) до 0,36% (период с 17 декабря по 17 февраля 2016 г.). Аналогичным образом, повысились ставки на евродолларовом рынке: с 0,12% до 0,36 %. Возросли и ставки на рынке трехсторонних РЕПО: с 0,08 % до 0,30%¹⁴. Эффективная ставка по федеральным фондам¹⁵, которая с января 2015 по 16 декабря 2015 г. находилась в интервале от 5 до 15 процентных пунктов, после 16 декабря 2016 г. перешла в интервал от 30 до 40 процентных пунктов. Эти факты свидетельствуют о том, что отрыв от нулевого уровня прошел успешно и *новые инструменты доказали свою полезность и способность влиять на ставку федеральных фондов, не прибегая к сокращению баланса ФРС.*

Встает вопрос о том, чем закончится этот рост в долгосрочном плане: поднимутся ли ставки до исторически «нормального» уровня или останутся (при небольшом повышении) на необычно низком уровне еще долгое время? Для компаний, принимающих решения о

¹² Fisher S. Conducting Monetary Policy with a Large Balance Sheet. 2015 U.S. Monetary Policy Forum, February 27, 2015, p.5.

¹³ Эффективность регулирования нижнего порога краткосрочных ставок только с помощью ставки IOER во многом зависит от банков, заимствующих средства у инвесторов на денежных рынках по ставкам, которые чаще всего ниже ставки IOER. В случае развертывания программы ON RRP, в которой институты денежного рынка имеют возможность непосредственно кредитовать ФРС и зарабатывать по ставке ON RRP, власть ФРС по контролю нижнего порога краткосрочных ставок должна возрасти. Эти институты скорее всего не станут кредитовать частных контрагентов по ставкам ниже той, что предлагает им ФРС. Возможность инвестировать по программе сделок обратного РЕПО кроме того усиливает позицию инвесторов в переговорах с заемщиками на денежных рынках.

¹⁴ Martin A. Policy Implementation with a Large Central Bank Balance Sheet. March 21, 2016, pp.42-45.

¹⁵ Эффективная ставка по федеральным фондам представляет собой среднерыночную ставку.

долгосрочных инвестиционных проектах и для людей, делающих сбережения на старость, этот вопрос критически важен: если ставки останутся низкими, то нужно больше откладывать на будущее, отказывая себе в текущем потреблении. Второй важный вопрос: каковы риски для экономики, когда ставки начнут повышаться? Наконец, третий ключевой вопрос, стоящий на повестке дня: каковы перспективы и возможности ФРС «нормализовать» денежную политику в современных условиях?

2. Возможности нормализации денежной политики ФРС в условиях низкого естественного процента

2015-2016 гг. прошли под знаком дискуссии о возможностях и темпах «нормализации» денежной политики ФРС, т.е. о перспективе некоторого повышения ставки на рынке федеральных фондов и «отрыва» данного показателя от нулевого уровня в направлении «нормального» уровня, который сложился за последние десятилетия. К числу факторов, свидетельствующих в пользу возможности повышения ставок, относятся: быстрый рост внутреннего спроса, в том числе быстрый рост потребительских расходов, рост строительства жилья, снижение темпов роста накопления запасов, приближение рынка труда к уровню полной занятости.

Главные опасения при нормализации денежной политики вызывал и вызывает тот факт, что инфляция последние три года находится ниже целевого уровня в 2%, а также низкие темпы реального ВВП, снижающиеся инфляционные ожидания населения, растущий курс доллара и низкий уровень естественного процента. Эти опасения являются главной причиной остановки процесса нормализации в 2016 г. Низкий уровень естественного процента стал одной из важнейших переменных, на который ссылаются денежные власти США при объяснении своих намерений отложить процесс нормализации или замедлить его. Иными словами, естественный процент стал важнейшим эталоном при принятии решений ФРС в области процентных ставок. От оценки его текущего уровня и прогноза дальнейшей динамики зависят темпы и целевые параметры политики нормализации. Почему этот показатель имеет столь важное значение для ФРС и каковы перспективы повышения целевых ставок с учетом динамики естественного процента?

2.1. Макроэкономические модели и политика ФРС

Решения Совета управляющих ФРС и Комитета по операциям на открытом рынке о взаимосвязи между процентной ставкой и инфляцией, процентной ставкой и выпуском основаны на сложных эконометрических моделях, которые постоянно модифицируются и вбирают в себя новые представления макроэкономистов о связях между важнейшими экономическими переменными. В настоящее время использование *монетарных динамических стохастических моделей общего равновесия* (DSGE) нового поколения, причем не одной, а нескольких моделей, является стандартом в работе ФРС и других центральных банков. Эти модели отражают сложившийся за последние десятилетия консенсус, что считать главной и промежуточной целью денежной политики, насколько важны для принятия решений вычисления равновесных значений выпуска и реального процента в экономике, почему ожидания будущей политики и шоков играют столь важную роль в передаточном механизме денежных импульсов на экономику и насколько важно для ФРС уметь управлять этими ожиданиями.

В 50-60-е годы взгляды экономистов на то, каков передаточный механизм денежных импульсов на экономику принципиально различались. Главный водораздел отражал давний

спор между кейнсианцами и монетаристами о роли денег в экономике. Если монетаристы в основном пользовались *сокращенными моделями* и, придерживались взглядов, что изменения предложения денег оказывают определяющее воздействие на экономику, то кейнсианцы опирались на *сложные структурные модели* и считали, что деньги не имеют решающего значения для экономической активности.

Подобное расхождение взглядов было плодотворным, потому что несогласие, например, с утверждением кейнсианцев о том, что ставка процента мало влияет на инвестиционные расходы, *порождало поиск новых передаточных механизмов воздействия денежных импульсов на экономику*. Так возникли такие известные теории, как, например, *теория q Тобина*, в которой повышение предложения денег влияет на рост количества покупаемых акций и рост их стоимости, и в конце концов приводит к увеличению инвестиционных расходов¹⁶. Развитие и обоснование получила *кредитная теория* передаточного механизма, в соответствии с которой операции на открытом рынке увеличивают объем потенциально доступных ссуд и приводят к росту инвестиционных и потребительских расходов в экономике¹⁷. Одним из ответвлений кредитного подхода к передаче денежного импульса на экономику стала *кредитная теория с асимметричной информацией*, в которой рост стоимости акций и рост собственного капитала компаний (под действием денежного импульса) снижает у банков риск негативного отбора и способствует росту объема выдаваемых ссуд и инвестиционных расходов компаний.

Была выдвинута *гипотеза жизненного цикла Модильяни*, в соответствии с которой потребитель старается сгладить уровень потребления во времени и потому расширительная денежная политика и рост стоимости акций приводят к росту богатства (а не только доходов) потребителя и его потребительских расходов¹⁸. Были предложены и другие теории того, как денежный импульс может влиять на потребительские расходы и торговлю, повышая экономическую активность страны.

Множество гипотез о передаточных механизмах, выдвинутых за последние 40-50 лет, меняли взгляды экономистов на роль денежной политики в экономических процессах. Важную роль играли эмпирические работы и самих монетаристов, пытавшихся подтвердить наличие взаимосвязи между темпом роста денежной массы и объемом совокупного спроса или совокупными расходами. В результате проведения эмпирических и теоретических исследований взгляды монетаристов и кейнсианцев на протяжении десятилетий сближались. К началу 90-х годов общее признание получили такая важнейшая кейнсианская гипотеза, как жесткость номинальной заработной платы и цен, которая соответствовала монетаристским взглядам, что денежная политика (при отсутствии гибких цен) может использоваться как способ «тонкой подстройки» экономики для стимулирования экономического роста.

Разработка крупных эконометрических моделей (таких как Уортонская или Брукингская модели) началась на рубеже 60-70 х-гг., но эти модели оказались не в состоянии спрогнозировать процессы stagflation 1970-х годов. Кроме того, эти модели подверглись острой критике за то, что их базовые предпосылки и структурные уравнения приводили к неустойчивости оцениваемых коэффициентов при разных экономических режимах и потому модели, оцениваемые на данных относительно благополучного периода 1960-х годов,

¹⁶ Bosworth B. The Stock Market and the Economy. Brookings Papers on Economic Activity. 1975, № 2, pp. 257-290.

¹⁷ Bernanke B. Credit in the Macroeconomy. Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review, 1993, Spring, pp.50-70.

¹⁸ Modigliani F. Monetary Policy and Consumption, Consumer Spending and Money Policy: the Linkages. Federal Reserve Bank of Boston, 1971, pp.9-84.

оказывались бесполезными для анализа структурных сдвигов 1970-х годов¹⁹. В результате и в 1980-е, и даже в начале 1990 годов центральные банки разных стран для прогноза экономики и для выработки собственных решений продолжали использовать сокращенные формы статистических моделей, роль которых в выработке денежной политики была невелика²⁰.

В 1990-е годы положение стало меняться: появился новый класс эконометрических моделей. Постепенно с середины 1990-х годов и вплоть до кризиса 2007-2009 годов развернутые количественные макроэкономические модели стали важнейшим инструментом оценки денежной политики ФРС. Это произошло благодаря развитию двух, в определенной степени независимых друг от друга ветвей экономической науки: *новой кейнсианской (неокейнсианской) теории и теории реального делового цикла*. Неокейнсианская теория, возникшая в 1980-е годы и оформившаяся к началу 1990 годов, попыталась подвести микрооснования под такие важнейшие кейнсианские понятия, как жесткость номинальных цен и заработной платы²¹. Однако, неокейнсианские модели сами по себе были по преимуществу статичными и использовались не для количественной оценки, а лишь для качественного анализа. Теория реального делового цикла, развивавшаяся в то же самое время, напротив, показала, как можно строить *динамические* макроэкономические модели по принципу восхождения от предпосылок об оптимизационном поведении отдельных рыночных участников до макроуровня, но эти модели абстрагировались от денежных и финансовых факторов и не занимались оценкой денежной политики²².

В результате естественного синтеза неокейнсианства и теории реального делового цикла в 1990-2000-е годы появились развернутые структурные динамические модели, так называемые *неокейнсианские модели*, которые стали использовать значительные объемы экономической информации, ранее не применявшейся при оценке и проведении денежной политики. В этих моделях предполагается, что деньги не нейтральны и оказывают определенное влияние на экономическую активность. В них встроена устойчивая жесткость заработной платы или цен, предпосылка о несовершенной конкуренции, а также рациональные, направленные в будущее ожидания, введенные в экономику Лукасом, которые заменили собой ранее использовавшиеся адаптивные (направленные в прошлое) ожидания участников рынка²³.

Эти модели исходят из того, что вследствие номинальных жесткостей цен, рост номинальной процентной ставки повышает реальный процент и снижает реальный выпуск. Инфляция обычно реагирует медленнее и уменьшается в ответ на изменение выпуска в соответствии со встроенной в модель модифицированной кривой Филлипса. Надежность такого класса моделей и доверие к ним проявилось в их широком использовании центральными банками разных стран и позволило дисциплинировать характер рассуждений центральных банкиров о денежной политике, а также внести ясность и последовательность при ее объяснении широкой общественности.

¹⁹ Sargent T. Interpreting Economic Time Series. Journal of Political Economy, 1981, № 99 (2), pp. 213-248.

²⁰ Gali J. and Gertler M. Macroeconomic Modeling for Monetary Policy Evaluation. NBER Working Paper 13542, 2007, October, pp. 1-2.

²¹ Mankiw N. and Romer D. New Keynesian Economics. MIT Press (Cambridge, MA), 1991.

²² Prescott E. Theory Ahead of Business Cycle Measurement. Carnegie-Rochester Conf. Ser. Public Policy, 25 (Autumn) 1986, pp. 11-44; Reprint, 1986, Fed. Reserve Bank Minneapolis Q. Rev. 10 (Fall), pp. 9-22.

²³ Bryant R., Hooper P. and Mann C., editors. Evaluating Policy Regimes: New Research in Empirical Macroeconomics. The Brookings Institution, 1993.

Непосредственно перед кризисом появился новый класс неокейнсианских моделей, которые инкорпорировали в себя последние разработки в сфере микроэкономических оснований макроэкономических процессов. Поскольку эти модели использовали прямые микрооснования и оптимизационное поведение рыночных участников, они оказались удобным инструментом для экспериментов с денежной политикой. Их часто называют *монетарными моделями делового цикла* или *монетарными динамическими стохастическими моделями общего равновесия (DSGE)*, и они стали стандартом при анализе воздействия денежных импульсов на экономику²⁴. К ним прежде всего относятся широко известные модели Сметса-Вутерса и Кристиано-Эхенбаума-Эванса²⁵. Эти модели также опирались на кейнсианскую предпосылку о жесткости зарплат и цен, но смогли учесть и множество структурных трений (*structural frictions*), отличающих реальную экономику от экономики совершенной конкуренции. Именно этот класс моделей в настоящее время широко используется ФРС, другими центральными банками и финансовыми институтами.

Кризис 2007-2009 гг. между тем со всей очевидностью показал, что экономика является намного более сложной системой, чем представлялось экономистам до него. В свете кризиса ярко проявилось несовершенство методов оценки и неточность используемых моделей. Под сомнение были также поставлены многие инструменты преодоления макроэкономических шоков. Иными словами стало понятно, что несовершенство человеческих знаний об экономике выше, чем ранее учитывалось теориями и моделями. Кризис продемонстрировал существенную неопределенность знаний о реальной структуре экономики, о развитии инфляции в краткосрочном периоде (кривая Филлипса), о формировании и эволюции инфляционных ожиданий, о механизмах трансмиссии денежной политики на экономику и т.д. Для ряда исследователей это стало поводом вообще усомниться в полезности макроэкономических моделей и особенно динамических стохастических равновесных моделей²⁶. Других, напротив, результаты кризиса подтолкнули к развитию более точных методов моделирования, прежде всего более реалистичного отражения в макроэкономических моделях общего равновесия финансового сектора. Так, в модели DGSE нового поколения были добавлены разнообразные *трения (frictions)*, наблюдающиеся на реальном кредитном рынке, такие как разные ставки по депозитам и кредитам для населения и корпоративных клиентов, издержки приспособления банковских ставок к ставкам процента, устанавливаемых ФРС, воздействие уровня капитала банков на размеры кредитования экономики и т.д.²⁷

Более рафинированные модели, пытавшиеся учесть как можно больше видов трений и динамическое взаимодействие между ними, в то же время становились структурно очень сложными, и развитие моделирования пошло по пути специализации моделей. ФРС и другие центральные банки используют целый ряд в известном смысле конкурирующих, но в

²⁴ Orphanides A. and Wieland V. Complexity and Monetary Policy. Prepared for the Federal Reserve Board Conference on Central Banking: Before, During and After Crisis, Washington, D.C., 23-24 March, 2012, pp.9-10.

²⁵ Smets F. and Wouters R. An Estimated Dynamic Stochastic General Equilibrium Model of the Euro Area. *Journal of the European Economic Association*, vol.1, no.5, 2003, pp.1123-1175; Christiano L.J., Eichenbaum M. and Evans C.L. Nominal Rigidities and the Dynamic Effects of a Shock to Monetary Policy. *Journal of Political Economy*, vol.122, no.1, pp.1-45.

²⁶ Krugman P. in the *Economist Weekly*, June 2010.

²⁷ Gerali A. et al. Credit and Banking in DSGE Model of the Euro Area Economy. *Journal of Money, Credit and Banking*, 2010, № 42, pp. 107-141.

конечном счете дополняющих друга динамических стохастических моделей общего равновесия²⁸.

Если говорить в целом, то новый класс макроэкономических моделей (DGSE) внес два важных изменения в теорию и практику проведения денежной политики. Во-первых, ФРС и другие центральные банки признали, что передача денежных импульсов на экономику принципиально зависит от ожиданий рыночных участников будущей динамики устанавливаемого ФРС краткосрочного процента. В результате текущие значения выпуска и инфляции зависят не только от текущего выбора ФРС процентной ставки, но и от ожиданий ее значений в будущем. Практически для ФРС это означает, что способность центрального банка проводить эффективную денежную политику зависит от его способности управлять ожиданиями своей будущей политики. *Иными словами, в рамках новых теоретических и модельных схем умение разъяснять свои намерения на будущее становится не менее важным, чем выбор конкретного значения ставки процента по федеральным фондам.*

Во-вторых, естественные (равновесные, при условии гибких цен) значения как выпуска, так и реального процента становятся *важными референтными параметрами*, которые должны учитываться ФРС при выработке денежной политики, тем более, что они могут очень значительно колебаться. Новый класс моделей позволяет вычислять *естественное равновесное состояние экономики*, которое напрямую не наблюдаемо, но, тем не менее, крайне важно для ФРС и других центральных банков при формировании эффективной денежной политики.

Этот краткий анализ эволюции макроэкономического моделирования для целей монетарной политики позволяют лучше понять, почему расчеты *естественного процента* и ссылки на него в последнее время занимают столь важное место в выступлениях членов Совета управляющих ФРС и почему используются столь разные методы его оценки.

2.2. Простые правила регулирования процентных ставок и естественный процент

Идея использования простых правил проведения денежной политики связана с концепцией динамической несостоятельности денежной политики, выдвинутой Кидлэндом и Прескоттом, которые показали, что желание властей действовать по собственному усмотрению может приводить к неэффективно высокой инфляции²⁹. Для того, чтобы снизить вероятность такого исхода, власти должны проводить политику, руководствуясь правилами, а не свободой действий.

Математически правила представляют собой простые структурные модели, описывающие то, как меняется целевой инструмент ФРС (в данном случае краткосрочный процент) в ответ на изменение основных макроэкономических переменных, и они выводятся непосредственно из уравнения количественной теории денег $MV = PY$ ³⁰. По сути, правила представляют собой функции реакции ФРС на изменения инфляции и выпуска, а также естественного процента. Наиболее известным из них является правило Тейлора, которое

²⁸ Christoffel K. et al. The Role of Labor Markets for the Euro Area Monetary Policy. European Economic Review, 2009, № 53, pp. 908-936; Gerali A. et al. Credit and Banking in DSGE Model of the Euro Area Economy. Journal of Money, Credit and Banking, 2010, № 42, pp. 107-141.

²⁹ Kydland F., Prescott E. Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. Journal of Political Economy, 1977, vol. 85, June, pp.473-492.

³⁰ Taylor J. An Historical Analysis of Monetary Policy Rules. NBER, Working Paper № 6768, October 1998, pp.8-11.

устанавливает, что в самом общем виде номинальная ставка по федеральным фондам является функцией равновесной реальной ставки процента (естественного процента), уровня инфляции, отклонения инфляции от целевого значения, отклонения действительного выпуска от уровня выпуска, соответствующего полной занятости.

Правила служат ФРС ориентиром при принятии очередного решения об изменении целевой процентной ставки. Они представляют собой удобные схемы для исторического анализа денежной политики и для оценки различных альтернативных стратегий, которые ФРС может использовать для обоснования своих решений о целевой ставке.

Важнейшим показателем, который должна учитывать ФРС при установлении целевых значений ставки по федеральным фондам является ***равновесный реальный процент на этом рынке***, который, по определению, должен обеспечивать уровень выпуска, близкий к потенциальному, полное использование имеющихся ресурсов и стабильную инфляцию в среднесрочном и долгосрочном периодах. Более точно равновесный реальный процент определяют как процент, *который устанавливается после того как уже прошла полная подстройка цен и заработной платы для того, чтобы уравнять спрос и предложение в экономике на уровне полной занятости*. В идеале, если отклонения инфляции и выпуска от целевых значений равны нулю, целевая ставка ФРС должна совпадать с равновесным процентом.

Т.е. способность стабилизировать инфляцию зависит от точности знаний такого «иллюзорного» ненаблюдаемого параметра, как ***«равновесная реальная ставка процента»***. Ее также называют ***«естественной ставкой процента»*** или ***«нейтральной ставкой процента»*** (в этом случае основной упор делается на равновесии сбережений и инвестиций на уровне, обеспечивающем полную занятость). Иллюзорность данного параметра хорошо отразил Джон Вильямс: «Естественный процент представляет собой абстракцию. Как и в случае любой веры во что-то, право данной концепции на существование подтверждается лишь результатами политики. Если политика добилась успеха в стабилизации цен, то можно сказать, что целевая ставка находилась на уровне естественной ставки, а если не добилась, то значит – не находилась»³¹.

Но несмотря на кажущуюся иллюзорность, естественная ставка процента задает точку отсчета для оценки характера денежной политики: *если целевая ставка по федеральным фондам ниже естественной ставки процента, то политика является стимулирующей, если целевая ставка по федеральным фондам выше естественной, то политика является сдерживающей*. Иными словами, денежная политика не тогда является стимулирующей, когда ставки низки (или сдерживающей, когда ставки высоки), а тогда, когда ставки ниже (или выше) естественного процента. Именно поэтому большинство правил денежной политики, в том числе и правило Тейлора, включают в себя помимо целевого значения инфляции и уровень естественного процента. Если естественный процент близок к нулю, то даже небольшое повышение целевой ставки (но такое, при котором целевая ставка превысит естественный уровень) может привести к сдерживанию спроса и экономической активности. Аналогичным образом, даже резкое снижение целевой ставки может не оказать нужного стимулирующего воздействия на экономику, если пониженная целевая ставка остается выше естественного процента.

Отклонение действительного реального процента от его естественного значения удобно анализировать в терминах *разрыва действительного и естественного процента*

³¹ Williams J. The Monetary Doctrines of J.M.Keynes. Quarterly Journal of Economics, 45 (4), 1931, pp.547-587.

(процентного разрыва)³². Если разрыв отрицателен или близок к нулю, то денежная политика стимулирует спрос и экономическую активность. Если этот разрыв положителен, то денежная политика оказывает сдерживающее воздействие на спрос и экономическую активность, при том, что целевая номинальная ставка может быть очень низкой, но все равно недостаточной, чтобы оказать существенное воздействие на расширение спроса. Подобная ситуация сложилась в американской экономике в результате финансового кризиса 2007-2008 гг. По мнению В. Курдиа, именно значительное падение естественного процента в конце 2008 г. хорошо объясняет резкое снижение целевой ставки по федеральным фондам в это же время³³. Но хотя ФРС снизила целевую ставку почти до нулевых значений, процентный разрыв оставался положительным (т.е. целевая ставка была выше естественного процента) и значительным весь период с 2008 по 2014 г. Нулевой уровень ставок связывал руки ФРС и служил препятствием для адекватного стимулирования экономики: все это время действительный выпуск значительно отставал от потенциально возможного.

Только в 2015 г. процентный разрыв стал сокращаться (т.е. естественная ставка стала приближаться к целевой, но все равно оставаясь ниже ее), что делало политику более стимулирующей: разрыв между действительным и потенциальным выпуском стал сокращаться. Хотя уровень активности в США в середине второго десятилетия XXI в. по ряду показателей близок к потенциалу, экономика США все еще имеет многих слабых мест, поскольку рост занятости и выпуска был достигнут ценой исключительно низких краткосрочных и долгосрочных ставок, отражающих крайнюю, но все-равно недостаточную степень стимулирования экономики. Кроме того об определенной слабости рынка свидетельствуют низкие темпы роста почасовой заработной платы и «недолет» инфляции до установленной цели в 2%.

Когда речь идет о нормализации денежной политики, крайне важен обоснованный прогноз естественного процента на будущее. Даже небольшое повышение целевой ставки в условиях низкого естественного процента может привести к его превышению и оказать негативное воздействие на спрос, уровень использования ресурсов, выпуск и инфляционные ожидания. Проблема с использованием естественного процента заключается в том, что данный показатель не наблюдаем: это – гипотетический, «умозрительный» показатель, достигаемый при полном использовании всех ресурсов экономики. Однако, его можно косвенно оценить.

Одним подходом к оценке естественного процента является использование сложных динамических моделей общего равновесия (DSGE). В этих моделях используется множество переменных и те связи между ними, которые определяет современная экономическая теория и прежде всего неокейнсианский подход. В частности, применяются длинные ряды таких переменных как реальный ВВП, потребление, инвестиции, объем отработанных человеко-часов, реальная заработная плата, различные показатели инфляции (дефлятор ВВП и базовый дефлятор потребительских расходов), ставка по федеральным фондам, доходность десятилетних казначейских облигаций. В этих моделях учитываются ожидания обществом будущих ставок по федеральным фондам: с этой целью используются данные об ожидаемой долгосрочной инфляции. Модели учитывают перманентные шоки, влияющие как на уровень, так и темпы производительности, а также трения, возникающие на финансовых рынках.

³² Curdia V. Why So Slow ? A Gradual Return for Interest Rates. Federal Reserve Bank of San Francisco, Economic Letter 2015-32, October 12, 2015, p.6.

³³ Curdia V. Why So Slow ? A Gradual Return for Interest Rates. Federal Reserve Bank of San Francisco, Economic Letter 2015-32, October 12, 2015, p.6.

Модели DGSE позволяют сконструировать гипотетическую экономическую систему, в которой можно теоретически определить и рассчитать уровень выпуска и процента, соответствующие полной занятости. В частности, естественный процент рассчитывается как равновесный процент, который установился бы в экономике при полной гибкости цен и зарплат (позволяя выпуску и занятости приблизиться к своему потенциалу) при отсутствии шоков спроса и финансовых трений. Было разработано и оценено несколько таких моделей. В том числе: модель аналитиков Совета управляющих ФРС (описана в работе Кили)³⁴, модель Федерального резервного банка Нью-Йорка (описана в работе Дел Негро и др.)³⁵, модель аналитиков Совета управляющих ФРС, основанная на модели Кристиано и др. (описана в работе Кристиано и др.)³⁶, модель аналитиков Совета управляющих ФРС (описана в работе Гуеррьерри и др.)³⁷.

Различные способы оценки естественного (нейтрального) процента демонстрируют длительную тенденцию к снижению данного показателя, которая резко усилилась с наступлением кризиса 2007-2008 гг. В частности естественная ставка процента по Лобаху-Уильямсу снизилась с 4% в конце 80-х годов, достигнув около 2,8 % на рубеже тысячелетия и около 2,1% в предкризисный период 2000-2007 гг., а затем с началом кризиса естественный процент кризиса резко упал и долгое время принимал отрицательные значения (Таблица 2)³⁸. Соответственно, долгосрочную тенденцию к снижению обнаружили и другие виды реального процента.

Таблица 2

**Долгосрочная динамика реального процента (%) в экономике США:
1980-2015 гг.**

	1980-1999	2000-2003	2004-2008	2010-2015
Целевая ставка ФРС (по расчетам BIS)	3,7	1,5	1,3	– 2,9
Ставка естественного процента в экономике США по Лобаху-Уильямсу	2,9	2,8	2,1	0,1
Доходность 10-летних казначейских облигаций США	4,7	3,2	2,0	0,2
Мировой долгосрочный реальный процент	4,4	3,1	1,8	0,2

Источник: BIS Working Papers № 574, August 2016, p.7.

Хотя практически все оценки естественного процента демонстрируют его резкое снижение в ходе кризиса, оценки его динамики в период оживления с 2010 по 2015 гг. расходятся, а прогнозы на будущее демонстрируют существенный разброс мнений. По

³⁴ Kiley M. Output Gaps. Journal of Macroeconomics, vol. 37, September 2013, pp. 1-18.

³⁵ Del Negro M., Eusepi S., Giannovi M., Sbordone A., Tambalotti A., Cocci M., Hasegawa R., Linder H. The FRBNY DSGE Model. Federal Reserve Bank of New York Staff Reports 647, New York: Federal Reserve Bank of New York, October, 2013.

³⁶ Christiano L., Motto R., Rostagno M. Risk Shocks. American Economic Review, vol. 104 (January), 2014, pp.27-65.

³⁷ Guerrieri L., Iacoviello M. Collateral Constraints and Macroeconomic Asymmetries. International Finance Discussion Papers № 1082r, Board of Governors of the FRS, June 2013, revised July 2014.

³⁸ Laubach T., Williams J. Measuring the Natural Rate of Interest Rate. Working Paper № 15, November 2, 2015, Hutchins Center at Brookings Institution, pp. 8-9.

одним данным, в 2010-2015 гг. обнаруживается явная тенденция к восстановлению естественного процента, хотя он пока и остается на существенном более низком по историческим меркам уровне. Это отличается от выводов Лобуха-Уильямса, утверждающих, что к концу 2015 г. не сложилось явных предпосылок для восстановления естественного процента.

В настоящее время, несмотря на разность оценок (от «тенденции к восстановлению» до «отсутствия предпосылок к восстановлению»), большинство исследователей сходятся на том, что естественный процент продолжает находиться на низком по историческим меркам уровне и скорее всего еще достаточно длительное время (от 2 до 5 лет) будет ниже долгосрочного уровня, т.е. низкие ставки краткосрочного процента будут достаточно хорошо сочетаться с эффективным использованием ресурсов и стабильной инфляцией³⁹. Но остается вопрос – насколько низком уровне?

Неопределенность равновесного реального процента порождает и неопределенность рекомендаций, какой должна быть денежная политика, поскольку степень «жесткости» или «мягкости» политики зависит от результата сравнения целевых процентных ставок с равновесной процентной ставкой. Интересный расчет, в этой связи, был сделан Уильямом Дюпором из Федерального резервного банка Сент-Луиса. Взяв за основу правило Тейлора, он получил четыре его модификации в зависимости от разных спецификаций естественного процента: постоянный равновесный процент на уровне 2% (как в исходном правиле Тейлора); процент, зависящий от роста населения и производительности; процент, зависящий от роста потребления на душу населения; процент, полученный на основе модели Лобуха – Уильямса. В таблице 3 указаны значения естественного процента на 4 кв. 2014 г. при разных его спецификациях.

Таблица 3

**Разные значения естественного процента в 4 кв. 2014 г.
при разных его спецификациях**

Спецификация естественного процента	Значение естественного процента в 4 кв. 2014 г., %
Процент по Тейлору – не зависит от времени	2,00
Зависит от роста производительности и численности населения	2,16
Зависит от роста потребления на душу населения	1,64
Процент по Лобуху-Уильямсу	-0,17

Источник: Dupor W. Liftoff and the Natural Rate of Interest, Economic Synopses, 2015, №12, Federal Reserve Bank of St. Louis .

Сравнение полученных значений естественного процента для первых трех спецификаций процента (трех вариантов правила Тейлора) с целевой ставкой ФРС, действовавшей на тот период, показывает, что целевая ставка ФРС в конце 2014 г. *была существенно занижена по сравнению с естественным процентом (политика была*

³⁹ Curdia V. Why So Slow ? A Gradual Return for Interest Rates. Federal Reserve Bank of San Francisco, Economic Letter 2015-32, October 12, 2015, p.6.

чрезмерно стимулирующей) и требовала повышения. Напротив, четвертый вариант правила Тейлора с использованием спецификации Лобаха-Уильямса говорит о том, что естественный процент был ниже нуля и ниже целевой ставки ФРС, т.е. целевая ставка в конце 2014 г. *была завышена (политика была слишком жесткой и недостаточно стимулирующей) и, следовательно, время для повышения ставок еще не пришло.* И хотя в 2015 г. произошло сближение оценок разных спецификаций естественного процента, расхождения сохранились. Данный пример показывает, что *разные варианты правила Тейлора в зависимости от спецификации естественного процента могут давать совершенно разные рекомендации Комитету по операциям на открытом рынке.*

Разброс имеющихся оценок, значительные интервалы доверия при оценке естественного процента у отдельных исследователей, высокий уровень стандартных ошибок его прогноза на основе различных моделей, обилие и разнородность факторов на него воздействующих, текущая неопределенность изменений инфляции и выпуска в будущем, по мнению многих исследователей, не позволяют сделать его центральной переменной при определении денежной политики. Комитету придется корректировать номинальные ставки в соответствии *с другими экономическими данными*, но понимание того, что естественный процент может меняться и не должен рассматриваться *как данный* при принятии решений о денежной политике – важный результат дискуссии о динамике естественного процента.

Ряд исследований считает, что отсутствие надежных оценок равновесного процента потребует от ФРС большей инерционности в проведении своей политики, т.е. она должна будет с большими весами включать в функцию реакции ФРС (правило денежной политики) прошлые значения ставки по федеральным фондам. В результате номинальные ставки процента будут в большей степени зависеть от лаговых значений ставки за прошлый период, чем от текущих оценок равновесного процента⁴⁰.

Неопределенность значений естественного процента – только одно из оснований для более позднего, но, возможно, более крутого перехода к «нормализации». Как подсказывают выводы из работы Орфанидеса и Уильямса, а также расчеты Хамильтона и др., еще одним основанием для такого подхода является сохраняющаяся неопределенность состояния рынка труда и инфляции. В силу этого у ФРС существует явный стимул поддерживать ставки процента достаточно низкими (вести себя инерционно) до тех пор, пока рынок труда и инфляция не дадут явных сигналов, что сдерживание экономики необходимо.

3. Международные механизмы трансмиссии американской денежной политики

Монетарная политика ФРС оказывает существенное воздействие на экономику других стран прежде всего в силу размеров американской экономики и роли доллара, как важнейшей резервной валюты и средства обмена в международных операциях. Поэтому все, что происходит в американской экономике, в частности, изменение краткосрочных процентных ставок, доходность и стоимость американских финансовых активов, курс доллара, имеют важное значение для глобальной экономики.⁴¹

⁴⁰Orphanides A., Williams J. Monetary Policy with Imperfect Knowledge. Journal of the European Economic Association, 2006, 4 (2-3), pp. 366-375.

⁴¹ Каналы общемирового влияния денежно-кредитной политики США рассматриваются, например, в статье Портного М.А. «Механизм глобального влияния денежно-кредитной политики США». США и Канада: ЭПК., № 5, 2008, с.3-14.

В настоящее время на долю американской экономики приходится около 25% мирового ВВП (с учетом текущего обменного курса доллара)⁴². Более 50% торговых операций в мире деноминированы в долларах⁴³. Доллар главенствует на мировых валютных рынках: транзакции в долларах составляют не менее 87% от всего мирового дневного оборота, эта доля еще выше для форвардных и своповых транзакций. Центральная роль доллара на мировых валютных рынках поддерживает высокую долю долларов в мировых валютных резервах: на долю долларов приходится около 63% мировых валютных резервов (как государственных, так и частных), что в три раза больше, чем доля евро (около 23 %). Размеры так называемой «долларовой зоны» (стран, чьи валюты теснее привязаны к доллару, чем к евро) намного больше размеров экономики США: ВВП этих стран составляет более половины мирового ВВП⁴⁴. Доллар играет важнейшую роль на мировых кредитных рынках. Общий объем долларовых кредитов небанковским заемщикам за пределами США составил к концу 2014 г. 9,5 трлн. долл., общий объем выпущенных международных долговых бумаг, деноминированных в долларах – 8, 8 трлн. долл., а общий объем долларовых депозитов небанковских организаций в международных банках – 5,6 трлн. долл.⁴⁵

В последнее время к дополнительным факторам влияния ФРС добавились крайне низкий уровень краткосрочных процентных ставок в США и нетрадиционные меры ФРС по выходу из финансового кризиса, способствовавшие снижению процентных ставок. *Эффект выкупа ФРС американских казначейских и агентских облигаций выразился в снижении премии за риск по долгосрочным облигациям, в росте спроса международных инвесторов на более рискованные бумаги, чем американские казначейские бумаги, но с более высокой доходностью.* Эмитентами таких бумаг, деноминированных в долларах, стали зарубежные заемщики за пределами США. Следовательно, быстрый рост оффшорного мирового рынка долларовых облигаций в 2009-2015 годах также можно рассматривать как следствие нетрадиционных действий ФРС в кризисный и послекризисный периоды.

3.1. Каналы международной трансмиссии денежной политики

Непосредственными каналами передачи денежной политики ФРС являются международный денежный рынок, рынок капитала и валютный рынок. Реакция финансовых рынков на денежную политику США в каждый из периодов определяется взаимодействием внутренних и внешних факторов отдельных стран.

Смягчение денежной политики ФРС (снижение целевой процентной ставки), при прочих равных условиях, снижает номинальные и реальные ставки процента на краткосрочные инвестиции, выраженные в долларах, по сравнению с аналогичными инвестициями в другой валюте. Низкие ставки заставляют инвесторов «уходить» от долларовых активов к активам, выраженным в иностранной валюте, что оказывает (*при прочих равных*) понижающее воздействие на обменный курс доллара и процентные ставки в других валютах. Заемщики, напротив, пытаются воспользоваться «низкой стоимостью» долларов сравнительно с другими валютами, что может оказывать обратное воздействие на обменные курсы и процентные ставки. Иными словами инвесторы и заемщики разных стран

⁴² Dudley W. The U.S. Economic Outlook and the Implications for Monetary Policy. Speech at the Bank Indonesia – Federal Reserve Bank of New York Joint International Seminar, Bali, July 31, 2016.

⁴³ BIS 85th Annual Report, Table V.2 “Selected Indicators for the International Use of Key Currencies”, p. 85.

⁴⁴ BIS 85th Annual Report, Box V.A., p. 87.

⁴⁵ BIS 85th Annual Report, Table V.2 “Selected Indicators for the International Use of Key Currencies”, p. 85.

сравнивают ожидаемую доходность своих активов, номинированных в разных валютах, пересчитывая ее в доллары.

Эти сравнения инвесторов и заемщиков всего мира (с учетом открытости экономик разных стран) способствуют фундаментальному экономическому процессу. Поскольку и инвесторы, и заемщики, по-существу, принимают решения о сбережениях и инвестициях на основе *ожидаемого реального процента* в своей собственной стране, их сравнения с иностранной доходностью, скорректированной на обменные курсы, *создают механизм, в котором сопоставляются реальные процентные ставки разных стран, скорректированные на ожидаемые изменения в реальных обменных курсах за определенный период*⁴⁶.

Снижение реальных процентных ставок в США по сравнению с реальными процентными ставками других стран инициирует американских и иностранных инвесторов покупать активы в иностранной валюте. Заемщики, напротив, устремляются на долларовые рынки с более низкими реальными процентными ставками, уходя с других валютных рынков с более высокими ставками. Возникающие потоки капитала постепенно приводят к снижению курса доллара, меняют спрос и предложение на рынках капитала отдельных стран, чтобы более или менее сбалансировать реальную доходность активов в разных странах.

Хотя *при прочих равных условиях снижение номинальных процентных ставок понижает реальный процент и обменный курс доллара*, однако степень этого снижения (да и сам факт снижения) зависят от инфляционных ожиданий населения США и от денежной политики иностранных центральных банков. Если первоначальное снижение номинальных ставок процента в США компенсируется сходным снижением инфляционных ожиданий, то реальный процент и ожидаемый обменный курс может не упасть, а вырасти (отражая выигрыш в ожидаемой покупательной силе доллара). В этом случае бегства инвесторов из долларовых активов в активы, выраженные в другой валюте, не происходит. Нужно сказать, что угроза подобного развития событий в США сейчас достаточно велика. Снижение инфляционных ожиданий в 2014-2016 гг. при низких номинальных процентных ставках означает, что рыночные участники не считают денежную политику США слишком мягкой, а реальный процент достаточно низким. Соответственно теряют свою привлекательность и долларовые активы.

Если экономическое и инфляционное давление за рубежом незначительно или, если иностранный центральный банк проводит политику стабилизации валютного курса своей валюты, то при снижении краткосрочных процентных ставок ФРС курс доллара практически не изменится. Но если иностранный центральный банк по своим внутренним причинам поддерживает текущий уровень процентных ставок, в то время как ФРС снижает ставки, курс доллара упадет. Напротив, если иностранный центральный банк также активно, как и ФРС, снижает процентные ставки, то курс доллара может вырасти. Подобную ситуацию мы наблюдаем сейчас в США: начиная с 2010 г. курс доллара повышается, несмотря на продолжающуюся стимулирующую политику ФРС.

Следовательно, несмотря на важность доллара как мировой валюты и размеры американкой экономики, всегда существует достаточно большая неопределенность, каков будет чистый отклик экономики США и других стран на изменение американских

⁴⁶ Изменение *реального* курса доллара представляет собой изменение номинального курса доллара, скорректированное на изменение покупательной силы доллара относительно иностранной валюты (т.е. разницу между инфляцией в США и другой стране). Более подробно об основных характеристиках международной трансмиссии американской денежной политики см. Meulendyke A. U.S. Monetary Policy & Financial Markets. Federal Reserve Bank of New York. 1998, pp. 211-219.

номинальных и реальных процентных ставок. Это происходит, во-первых, потому что ставки процента и обменные курсы определяются одновременно. Во-вторых, потому, что в момент снижения процентных ставок в полной мере не известна динамика инфляционных ожиданий и характер денежной политики в других странах.

Хотя денежная политика ФРС (и других центральных банков) в основном определяется внутренними экономическими и финансовыми процессами, большая открытость торговли и финансов за последние три десятилетия означает, что процессы и события в разных частях света тесно связаны между собой. В послекризисный период это прежде всего проявилось в усилении реакции финансовых рынков на денежную политику ФРС. Во-первых, усилилось влияние доллара и прямое воздействие ФРС на финансовые условия в других странах. Во-вторых, в результате тесного взаимодействия денежных режимов разных стран увеличилось ее косвенное воздействие: центральные банки разных стран проводят свою денежную политику с учетом целевых ставок ФРС и Европейского центрального банка (ЕЦБ). Существуют важные эмпирические доказательства, что политика центральных банков многих стран мира отвечает модели «следования за лидером», и прежде всего ФРС⁴⁷.

В последние годы к факторам синхронизации действий центральных банков добавились сходный уровень инфляции, а также сходный уровень инфляционных ожиданий в развитых странах. Различия в использовании национальных ресурсов (таких как уровень занятости или уровень безработицы) между развитыми странами сейчас существенно меньше влияют на расхождения в темпах инфляции и инфляционных ожиданий разных стран, чем это было на протяжении последних десятилетий⁴⁸. Денежная политика развитых стран становится очень сходной, что может отражать как сходство макроэкономических шоков, с которыми сталкиваются разные страны, так и быстроту передачи шоков от одних стран к другим.

На фоне этого в настоящее время идет новый процесс. Хотя долгие годы экономика США считалась более изолированной от шоков мировой торговли и шоков денежной политики других стран, комбинация роли доллара как мировой глобальной валюты и американских финансовых рынков как глобальных рынков, а также крайне низкий уровень процентных ставок в настоящее время приводят к усилению воздействия финансовых условий других стран (spillovers) на американскую экономику. По некоторым приблизительным оценкам, удорожание доллара, а также снижение долгосрочной доходности и инфляционных ожиданий в других странах за последние полтора года привело к ужесточению финансовых условий в США, что соответствует приросту ставки ФРС на 75 базисных пунктов⁴⁹, хотя номинально краткосрочные ставки ФРС остаются крайне низкими.

3.2. Прямое воздействие политики ФРС на финансовые условия в других странах

Громадные объемы долларовых кредитов и депозитов, существующих за пределами США, означают, что денежная политика США прямо передается на другие экономики. Она

⁴⁷ BIS 85th Annual Report, Box V.A., p. 88.

⁴⁸ Недавние исследования подтверждают, что в последние годы произошло существенное «уплощение» кривой Филлипса. По утверждению, например, Бланшара уклон кривой Филлипса уменьшился более, чем на 2/3 по сравнению с 70-ыми годами. См. Blanchard O. The U.S. Phillips Curve: Back to the 60th? Policy Brief PB 16-1. Peterson Institute of International Economics, January, 2016.

⁴⁹ Brainard L. What Happened to the Great Divergence? Speech at the 2016 U.S. Monetary Policy Forum, New York, February 26, 2016, pp. 4-6.

оказывает непосредственное влияние на финансовые условия других стран через процентные ставки и стоимость активов и пассивов, деноминированных в долларах, но принадлежащих нерезидентам США.

О размерах общемирового использования долларов в целях кредитования можно судить по показателям глобальной ликвидности, которые рассчитываются Банком международных расчетов (BIS). Глобальные кредиты (в основных резервных валютах – доллар США, евро и йена) как в форме банковских кредитов, так в форме долгового финансирования (через размещение облигаций) имеют внутреннюю и международную составляющую: они идут либо на финансирование резидентов своих стран, либо на финансирование резидентов других стран. *Чем выше международная составляющая, например, долларового кредитования, и чем больше долларовая задолженность нерезидентов США, тем больше прямое влияние действий ФРС на другие страны.*

Как видно из таблицы 4, на протяжении последних 15 лет выросли не только абсолютные объемы кредитных ресурсов, поставляемых США в мировую экономику, от 20 трлн. долл. в 2000 г. до 54 трлн. долл. в 2015 г., но значительно увеличилась и международная составляющая кредитов: от 2,3 до 9,75 трлн. долл. (в процентном выражении от 11,2% до 18,2%). И хотя более 80% глобальной долларовой задолженности приходится на американских резидентов (правительство, домашние хозяйства и нефинансовые корпорации США), долларовые заимствования нерезидентов значительно возросли и составляют громадную сумму. Долларовые кредиты за пределами США (оффшорные кредиты) к середине 2014 г. составляли около 13% от мирового (без США) ВВП⁵⁰. Эти оффшорные долларовые кредиты значительно превышают соответствующие показатели кредитов в евро и йене (пересчитанных в доллары): 2,5 и 0,6 трлн. долл. соответственно.

Нерезиденты, имеющие значительную долларовую задолженность, в той же степени зависят от действий ФРС, что и американские заемщики, а, в силу размеров долга, от действий ФРС начинают зависеть и отдельные страны, к чьей юрисдикции относятся заемщики-нерезиденты. Именно поэтому значительный долларовый долг за пределами США позволяет достаточно быстро транслировать американскую политику, например, денежного смягчения, переводя ее в смягчение общих финансовых условий для заемщиков по всему миру: заимствования, при прочих равных условиях, становятся дешевле. В то же время, как неоднократно указывалось в новейших исследованиях, кредиты в иностранной валюте могут представлять опасность для финансовой стабильности отдельных стран, поскольку способны порождать и кредитные бумы, и кредитные кризисы⁵¹.

Эффект воздействия политики ФРС на долларовые активы за пределами США зависит от характеристик долларового инструмента, в частности, сроков его погашения и гибкости соответствующей процентной ставки. Например, изменения в краткосрочной целевой ставке ФРС затрагивают мировые рынки долларовых банковских кредитов (около половины зарубежных долларовых кредитов выдаются банками) спустя несколько недель после изменения ставки ФРС. Соответственно, снижение целевой ставки ФРС достаточно быстро приводит к снижению ставок по оффшорным долларовым банковским кредитам, т.е. к снижению процентных платежей по уже имеющимся за пределами США 5 млрд. банковским кредитам.

⁵⁰ McCauley R.N., McGuire P., Sushko V. Global Dollar Credit: Links to US Monetary Policy and Leverage. BSI Working Paper № 483, January 2015, p.1.

⁵¹ Hills B., Hoggarth G. Cross-border Bank Credit and Global Financial Stability. Bank of England Quarterly Bulletin, vol. 53, no2, pp.126-136.

Конкретный механизм воздействия краткосрочной ставки ФРС на объемы оффшорного кредитования связан с увеличением разрыва между ставкой ФРС и целевой ставкой в других странах. Расчеты на панельных данных 22 развитых стран мира показывают, что увеличение разрыва между целевой ставкой другой страны и ставкой ФРС на один процентный пункт уже в следующем квартале в среднем приводит к росту объема кредитов в долларах в этой стране (относительно ее ВВП) на 0,03%⁵². Иными словами, увеличение разрыва в целевых ставках зарубежных центральных банков и ставкой ФРС привело к росту долларовых банковских кредитов, которые получили заемщики-нерезиденты в 2009-2015 гг.

Эффект изменения целевой ставки сказывается на долларовых облигациях позже, учитывая, что ставки по облигациям чаще всего фиксированы и у них больший срок погашения, чем у банковских кредитов. Но мировые рынки облигаций могут реагировать на сдвиги в политике ФРС не только изменением доходности, но и изменением объемов эмиссии. Снижение доходности широкого круга долгосрочных облигаций, связанное с крупномасштабными покупками ФРС казначейских и агентских бумаг, среди прочего подтолкнуло спрос американских и глобальных инвесторов на облигации с большей доходностью (но соответственно и более низкого качества). Этот эффект прежде всего использовали эмитенты за пределами США: объем долларовых облигаций, выпущенных небанковскими заемщиками за пределами США в период с декабря 2008 по декабрь 2015 г., вырос с 2,26 до 4,5 трлн. долл. В результате общий прирост оффшорного долларового кредитования за этот период был на 56% связан с расширением выпуска долговых бумаг и на 44 % с ростом банковских кредитов (Таблица 4).

Таблица 4

**Глобальное кредитование в долларах США: внутренняя
и международная долларовая задолженность**

	2000 г.	2009 г.	2015г.
Глобальный кредит (в долларах США)	20,95 трлн. долл.	41,00 трлн. долл.	53, 50 трлн долл.
	100%	100%	100%
Кредиты американским резидентам (нефинансовый сектор)	88,7	85, 6	81,8
Задолженность правительства США	25, 6	27,6	32,9
Кредиты нерезидентам США (небанковский сектор)	11,3	14,4	18,2
Банковские кредиты	6,0	8,4	9,9
На основе облигаций	5,2	6,0	8,3

Источник: Расчеты на основе данных BIS.

⁵² McCauley R.N., McGuire P., Sushko V. Global Dollar Credit: Links to US Monetary Policy and Leverage. BSI Working Paper № 483, January 2015, p.1.

Главным фактором роста спроса на долларовые облигации за рубежом, как показывает анализ ряда исследователей, явилось уменьшение премии за риск, связанное с масштабной покупкой долгосрочных казначейских облигаций со стороны ФРС, ростом их цен и снижением доходности. Это подтолкнуло инвесторов к покупке облигаций, выпускаемых за пределами США, причем чаще всего теми заемщиками, чей рейтинг был на уровне ВВВ, что давало необходимый инвесторам спред относительно низкодоходных казначейских облигаций США. А зарубежным заемщикам эмиссия долларowych облигаций предоставляла более дешевый способ заимствований по сравнению с условиями своей страны.

Это подтверждают и эмпирические расчеты: спрос инвесторов на менее качественные и более рискованные, но более доходные облигации оказался крайне чувствительным к уменьшению спреда между долгосрочными 10-летними казначейскими облигациями и краткосрочными казначейскими векселями США. В период с 2009 по 2015 гг. наблюдается *существенная отрицательная статистическая зависимость между уменьшением спреда и ростом оффшорного долларowego кредитования*: чем меньше спред и чем меньше премия за риск, тем быстрее растет спрос со стороны глобальных инвесторов на более доходные и рискованные инструменты, тем больше кредитов в долларах получают менее надежные неамериканские заемщики. Заимствования в долларах оказываются для них дороже, чем для компаний-резидентов США, но, однако – дешевле, чем заимствования в собственной валюте⁵³.

Таким образом, динамика и природа роста долларowego кредитования в послекризисный период за рубежом и внутри США была разной. Так, если рост внутреннего кредитования частного сектора США был достаточно вялым⁵⁴ и фактически возобновился лишь после 2010 г., то долларовые кредиты за рубежом, начиная с 2009 г., постоянно росли двузначным темпом. Объем долларowych кредитов прежде рос в странах с развивающимися рынками и в развитых странах, в наименьшей степени затронутых финансовым кризисом. Кроме того, основными зарубежными заемщиками в долларах были крупные небанковские и нефинансовые компании из тех стран мира, которые значительно выигрывали от политики денежного смягчения ФРС и заимствований в долларах сравнительно с условиями их собственных стран. Они брали долларовые кредиты намного активнее, чем нефинансовые корпорации США.

3.3. Основные заемщики и инвесторы на оффшорных долларowych рынках

Таким образом, в 2009-2015 годах *долларовые кредиты прежде всего росли в странах, где внутренние процентные ставки были относительно высоки по сравнению с США*. Из этого можно сделать законный вывод, что политика смягчения ФРС и относительная дешевизна кредитования в долларах США были главным фактором роста долларowych кредитов за пределами США, т.е. механизм международной трансмиссии денежной политики ФРС работал очень хорошо.

Второй важной тенденцией последних лет является то, что основная часть зарубежного долларowego кредитования шла не по линии банков, а по линии небанковских инвесторов, покупателей долговых бумаг. Основная доля долларowych кредитов была

⁵³ McCauley R.N., McGuire P., Sushko V. Global Dollar Credit: Links to US Monetary Policy and Leverage. BSI Working Paper № 483, January 2015, pp.15-20.

⁵⁴ Напротив, кредиты государству в США постоянно увеличивались.

представлена с помощью международных рынков облигаций, где основными покупателями (инвесторами) и эмитентами (заемщиками) долларовых облигаций были небанковские компании и частные лица, доля же банков (и как эмитентов, и как держателей облигаций) резко снизилась.

Источником средств для покупки долларовых облигаций в основном были огромные запасы долларов, накопленные за пределами США, прежде всего в виде долларовых депозитов в зарубежных банках, а также в виде громадных долларовых активов, находящихся под управлением *зарубежных фондов управления активами. Т.е. главными «провайдерами» оффшорного долларового кредита были долларовые вкладчики и инвесторы за пределами США.*

Незначительная роль США в финансировании этих кредитов особенно заметна в банковском секторе, поскольку американские банки крайне мало участвуют в финансировании зарубежных банковских кредитов: около 80% долларовых банковских кредитов заемщикам за пределами США были профинансированы зарубежными банками. Это контрастирует с популярной метафорой, что масштабные покупки активов со стороны ФРС помогли влить значительный объем ликвидности в банковскую систему США, которая затем дошла и до оффшорных банков, далее ссудивших «приплывшие» к ним доллары зарубежным заемщикам. По мнению исследователей, это противоречит действительности.⁵⁵ Часто именно банки-нерезиденты (с головными офисами за рубежом) предоставляли финансирование американским банкам, а не наоборот. Иными словами, оказалось, что *долларовые банковские ссуды заемщикам за пределами США мало зависят от американской банковской системы, но сильно зависят от политики ФРС.*

Американские резиденты играли большую роль как *покупатели* зарубежных долларовых облигаций: треть всех долларовых облигаций, выпущенных нерезидентами США, была куплена американцами, т.е. американские инвесторы играли существенно большую роль в финансировании долларовых оффшорных облигационных кредитов, чем американские банки в финансировании долларовых оффшорных банковских кредитов.

Основными заемщиками на оффшорных кредитных рынках в 2009-2015 годах стали компании из стран с нарождающимися рынками – Китая, Бразилии, Мексики, России и др. Это контрастирует с ситуацией 2000-х годов, когда долларовые кредиты нерезидентам в основном направлялись в развитые страны – Великобританию, Канаду, Японию и т.д.

По мнению многих исследователей, значительный выпуск долларовых облигаций не только заполнял разрыв, связанный с относительным уменьшением кредитования со стороны международных банков. Рост долларовых облигационных кредитов активно использовался для финансирования внутренних строительных и инвестиционных проектов, а также увеличения производства нефти и другого сырья, особенно учитывая высокий уровень их цен на тот период.

Важность политики смягчения ФРС для стран с развивающимися рынками, как уже говорилось, прежде всего заключается в смягчении условий финансирования и удешевлении кредита. Но не только. Большие зарубежные заимствования компаний из стран с развивающимися рынками, связанные с желанием воспользоваться «дешевыми» деньгами на рынках капитала, приводят к расширению банковских систем и кредитных потоков в этих странах. Во-первых, расширение происходит потому, что благоприятные условия внешнего финансирования для крупных фирм этих стран вынуждают местные банки искать других клиентов и потому улучшать условия кредитования для самых разных категорий местных

⁵⁵ McCauley R.N., McGuire P., Sushko V. Global Dollar Credit: Links to US Monetary Policy and Leverage. BSI Working Paper № 483, January 2015, pp. 5-8.

заемщиков (малых фирм и населения). И эти условия улучшаются намного больше, чем это отражается в росте общих объемов местного банковского кредитования. Во-вторых, благоприятные условия внешнего кредитования для крупных корпораций из стран с развивающимися рынками приводят к росту ликвидности этих компаний и росту денежных остатков на корпоративных счетах местных банков: объем депозитов в национальных банковских системах возрастает. Это способствует росту общих объемов кредитования этих стран.

Но опасность такого процесса заключается в том, что средства на этих депозитах крайне подвижны и ухудшение в условиях внешнего финансирования очень быстро создает проблемы с фондированием местных банков. Существует достаточно много доказательств того, что депозиты нефинансовых корпораций намного более процикличны, чем прочие депозиты⁵⁶. Существуют и другие угрозы для банковского секторов с развивающимися рынками. Например, угроза для местных банковских секторов возникает по линии контрактов хеджирования валютного и процентного риска, которые местные корпорации заключают с местными банками. Если местные банки, в свою очередь, хеджируют свои позиции на основе контрактов с зарубежными банками, и им кажется, что все их риски застрахованы, у них все равно сохраняется риск банкротства местных корпораций при ухудшении внешних условий финансирования и соответственно риск собственного банкротства.

Связи с глобальными рынками капитала означают, что центральные банки отдельных стран могут столкнуться со значительной нестабильностью на внутренних межбанковских рынках, как только крупные корпорации столкнутся с трудностями зарубежного финансирования. Дополнительное ослабление национальной банковской системы может быть связано с резким падением курса валют или с повышением целевых процентных ставок этих стран, или с уменьшением размеров банковских систем.

Масштабы долларовых заимствований за пределами США означают, что денежная политика ФРС непосредственно передается за пределы США несколькими способами. Во-первых, изменения в краткосрочных ставках ФРС и US dollar Libor USD непосредственно отражаются на издержках привлечения оффшорных банковских долларовых кредитов. Кроме того, при снижении ставок увеличиваются и объемы банковского кредитования заемщиков за пределами США.

Во-вторых, нетрадиционная политика ФРС снижает доходность американских казначейских облигаций и стимулирует глобальных инвесторов на поиск более доходных инструментов, особенно с учетом больших запасов накопленных ими долларовых активов. Это подталкивает заемщиков за пределами США на выпуск долларовых облигаций: общая эмиссия оффшорных долларовых облигаций и цена на них растет, а купонный доход по ним снижается, хотя и остается выше, чем для облигаций такого же класса внутри США. В то же время условия заимствования для иностранных заемщиков на оффшорных рынках являются более выгодными, чем внутри собственных стран.

В-третьих, способность многонациональных фирм заимствовать доллары через свои оффшорные филиалы (дочерние структуры) уменьшает возможности внутренней национальной политики отдельных стран сдерживать доступ к долларовым кредитам или повышать издержки привлечения таких кредитов. И хотя денежным властям удастся повышать издержки банковского кредитования в долларах, компании на развивающихся рынках могут обходить эти сложности, заимствуя доллары через свои оффшорные дочерние

⁵⁶ Chung K. et al. Global Liquidity through the Lens of Monetary Aggregates. IMF Working Paper, January, WP/14/9.

компании. Широкий доступ к оффшорному рынку облигаций усиливает влияние глобальных факторов и ослабляет эффекты национальной политики.

В-четвертых, хотя облигации связывают заемщиков и инвесторов на более длительный срок, чем банковские кредиты, что помогает избежать быстрого оттока капитала из стран-заемщиков, погашение облигаций по окончании срока их действия представляет собой важную проблему для этих стран. Денежная политика США и связанные с ней шоки оказывают важнейшее воздействие на состояние и «ощущения» (sentiment) рынка облигаций. Ужесточение денежной политики ФРС, как показывают расчеты, быстро и резко сказывается на потоках инвестиций и их доходности⁵⁷.

3.4. Стимулирующая денежная политика ФРС и война валют

Один из важнейших каналов трансмиссии денежной политики – воздействие на обменные курсы. Ослабление денежной политики ФРС *при прочих равных условиях* ведет к обесценению доллара и увеличивает экспорт из США и снижает импорт в США. В этой связи ФРС в последние годы обвиняли в том, что начав политику смягчения, она фактически развязала «войну валют», т.е. используя доминирующее положение доллара в мире, попыталась использовать снижение ставки ФРС для обесценения доллара, удешевления экспорта из США и получения конкурентных преимуществ своей страны в международной торговле.

Реальная динамика курса доллара, однако, не сочетается с моделью войны валют. Доллар действительно снижался до середины 2008 г., затем вырос и устойчиво снижался до начала 2011 г., но со 2 полугодия 2011 г. наблюдается медленный и устойчивый рост курса доллара. С середины 2014 г. этот процесс трансформировался в быстрое удорожание доллара. Важную роль в повышении курса доллара сыграла политика смягчения, которую стали проводить центральные банки развитых стран мира. Это означает, что другие страны, использующие гибкие курсы валют, имеют в своем распоряжении достаточно инструментов, чтобы компенсировать потенциальные потери в торговле, связанные с политикой денежного смягчения ФРС и первоначального удешевления доллара.

Но изменение денежной политики ФРС воздействует на экономику других стран не только по каналу валютного курса. Известная модель Манделя-Флеминга исследует еще один важный канал международной трансмиссии политики ФРС: при смягчении денежной политики ФРС (снижении процентной ставки) внутренний спрос в США возрастает, что подстегивает экспорт из других стран (эффект роста спроса и расходов). Но этот эффект накладывается на эффект денежной политики по каналу валютного курса: снижение курса доллара – относительное удешевление американских товаров – снижение импорта – изменение структуры расходов в пользу американских товаров (эффект валютного курса или эффект переключения расходов). Эти факторы могут частично или полностью перекрывать друг друга при оценке суммарного воздействия политики ФРС на экономики других стран.

Чистый результат воздействия политики ФРС зависит от оценки величины каждого из упомянутых эффектов. Расчеты, проведенные в последнее время, позволяют утверждать, что эти величины примерно равны и, следовательно, в значительной мере перекрывают друг друга, т.е. денежная политика ФРС в среднесрочной перспективе мало повлияла на торговые позиции других стран. Иными словами, отрицательные последствия слабого доллара для

⁵⁷ Shin H.S., The Second Phase of Global Liquidity and its Impact on Emerging Economies. Keynote Address at Federal Reserve Bank of San Francisco Asia Economic Policy Conference, November 3-5, 2013.

роста экспорта других стран перекрывались его положительным воздействием на торговые потоки в результате роста доходов и выпуска в США.

Если же в отдельные годы эти эффекты и не перекрывали друг друга, то у стран – партнеров США, использующих плавающие курсы, всегда имелась возможность компенсировать ухудшение своих конкурентных позиций, проводя собственную активную денежную политику, что собственно и происходило в действительности⁵⁸.

В последнее время исследователи из ФРС обнаружили третий эффект политики смягчения – так называемый эффект «финансового переноса». Он заключается в том, что денежное смягчение в США приводит также к снижению процентных ставок в других развитых странах (а также и в странах с нарождающимися рынками), что стимулирует рост спроса и выпуска в этих странах. Соединяя все три канала и эффекта, аналитики ФРС приходят к выводу, что политика денежного смягчения ФРС в целом оказывает умеренное положительное воздействие на выпуск других стран, т.е. является умеренно стимулирующей для экономики других стран⁵⁹.

* * *

Проведенный анализ кредитно-денежной политики ФРС в послекризисный период показывает, что ФРС в значительной мере справилась с теми громадными проблемами, которые поставил перед ней кризис 2007-2008 гг. (хотя нужно признать, что значительная часть проблем была непосредственно связана с ошибками прежнего руководства ФРС). Помимо мер стимулирования экономики с помощью низких краткосрочных процентных ставок⁶⁰, центральный банк США нашел в себе мужество достаточно быстро перейти к применению в беспрецедентных масштабах нетрадиционных мер денежной политики, основанных не на регулировании краткосрочных ставок, а на выкупе важнейших проблемных активов (казначейских и агентских ипотечных бумаг), что позволило не допустить разрушения важнейших финансовых рынков и банкротства многих финансовых институтов. Эта политика помимо сохранения финансовых рынков и институтов способствовала росту цен долгосрочных активов и снижению долгосрочных процентных ставок, что дало возможность оживить ипотечный рынок и увеличило общую доступность кредита в экономике. Снизилась нагрузка на обслуживание и уже существующего долга. Особенно это помогло домохозяйствам и малому бизнесу, которые с помощью рефинансирования своих прошлых кредитов смогли уменьшить платежи по прошлым кредитам и не будь такого снижения долгосрочных ставок, многие мелкие и средние компании дошли бы до банкротства.

И хотя подобные меры проводились и другими центральными банками⁶¹, масштабы действий ФРС беспрецедентны. Риск был огромным, потому, что хотя теоретически нетрадиционные методы денежного стимулирования и обсуждались в литературе, подобного

⁵⁸ Bernanke B. Federal Reserve Policy in an International Context. 16th Jacques Polak Annual Research Conference, November 5-6, 2015, Brookings Institution, pp. 9-22.

⁵⁹ Kamin S. Cross-Border Spillovers from Monetary Policy. Presentation at the Peterson Institute of International Economics, October 15, 2015, Washington, D.C.

⁶⁰ Ставка на рынке федеральных фондов была снижена с 5 ¼ процента начале 2007 г. до 0-¼ в конце 2008 г.

⁶¹ Аналогичную политику увеличения своего баланса в это же время проводил Банк Англии, Центральный банк Швеции, Европейский центральный Банк.

опыта, к тому же при столь громадных объемах проблемных активов, ни у кого не было. Многие известные макроэкономисты и исследователи финансов, прямолинейно интерпретируя количественную теорию денег, выражали опасения, что выкуп активов ФРС и последующий рост размеров ее баланса может стать фактором роста денежной массы и развития гиперинфляции. Ничего этого не произошло. Можно сказать, что безинфляционное увеличение баланса ФРС (и других центральных банков) изменило сам подход к проведению монетарной политики для всех стран мира. В этом смысле ФРС безусловно является лидером, но лидером, чьи действия лишь показывают пределы «возможного» в денежной политике, а выбор – дублировать или не дублировать эти действия, другие страны должны делать сами. Кроме того, нужно осознавать, что меры количественного смягчения – это «дорогое удовольствие», и в определенной степени они являются платой за ошибки предкризисной кредитной эйфории США.

Окончание программ количественного смягчения и использование новых инструментов, позволяющих облегчить переход к традиционным способам денежной политики, в настоящее время проводится крайне осторожно, с учетом разных макроэкономических факторов и с учетом того, что обеспечением кредита в настоящее время занимаются не только банки, но и небанковские институты и их доступ к ликвидности должен быть уравнен. Такой подход также является новаторским.

Говоря о лидерстве США в финансовой сфере, нужно понимать, что снижение как краткосрочных процентных, так долгосрочных процентных ставок имеет целью решение внутренних проблем американской экономики – а именно стимулирование спроса, рынка труда и макроэкономической активности в США. В то же время, учитывая взаимозависимость мировых экономик, роль доллара как мировой резервной валюты, значительные объемы зарубежных активов, номинированных в долларах, действия ФРС непосредственно транслируются в определенные экономические процессы за рубежом, т.е. мы наблюдаем трансмиссию денежной политики США в другие страны. Эта трансмиссия иногда оказывает положительное, а иногда и отрицательное воздействие на финансовую стабильность других стран, но у других стран всегда имеются собственные инструменты компенсировать ухудшение своих конкурентных позиций, проводя самостоятельную активную денежную и фискальную политику.

Интересно, что пределы глобальному лидерству США в сфере финансов иногда ставят не столько контрмеры других стран по защите своих конкурентных позиций, сколько их действия, демонстрирующие полную поддержку политики ФРС. В результате возникает «эффект финансового переноса», когда политика денежного смягчения США дублируется другими странами, но тем самым *относительно* процентные ставки внутри США снижаются не столь сильно и стимулирующая денежная политика ФРС не дает ожидаемых преимуществ в снижении курса доллара и улучшении конкурентных позиций США.

Существует множество и других глобальных факторов, от которых зависит конечный эффект денежной политики ФРС. Экономика США, которая традиционно считалась намного более изолированной от шоков мировой торговли, чем экономики менее крупных стран, в последнее время стала испытывать все большую зависимость от внешних шоков, которые быстро сказываются на удорожании доллара, уменьшении чистого экспорта и снижении потенциальных темпов роста в США.

Иными словами, несмотря на важность доллара как мировой валюты и размеры американской экономики, несмотря на авторитет ФРС, существует достаточно большая неопределенность, каков будет чистый отклик экономики США и других стран на изменение американских номинальных и реальных процентных ставок. В этом смысле понятно, что ФРС не может рассматриваться как организация, диктующая свою волю остальному миру и

создающая экономике США односторонние преимущества в международной конкуренции: это не в ее власти. Центральный банк США по существу своей работы должен чутко реагировать на сдвиги в международных экономических условиях, на изменения в денежной политике других развитых стран мира, на колебания цен энергоносителей, на негативные новости из стран с развивающимися рынками и т.д. И чем более профессиональной и компетентной является эта реакция, тем лучше для экономики США, мировой финансовой системы и глобальных рынков.

ДОМИНИРОВАНИЕ США В МЕЖДУНАРОДНОМ ФИНАНСОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Международные финансы представляют собой наиболее глобализированный сектор мировой экономики, в котором разворачивается ожесточенная конкуренция за ресурсы и за право устанавливать правила игры. Американская финансовая система занимает осевое положение в мировых финансах, что позволяет США выступать в качестве лидера и основного двигателя глобализации. Для финансовой системы США характерны самый емкий внутренний кредитный рынок, самые большие объемы капиталов, самые развитые, ликвидные, структурно сложные и глобализированные рынки ценных бумаг (акций и облигаций, выпускаемых как правительством США, так и частными компаниями реальной экономики и финансового сектора). В США функционирует самая сложная и при этом эффективная система финансового регулирования в мире. Американское государство активно продвигает собственные регулятивные практики на глобальный уровень, насаждает экстерриториальное применение собственного финансового законодательства, в том числе санкционного.

Система институтов и инструментов американского финансово-экономического лидерства создавалась в течение всего XX в. Основными вехами стали создание ФРС в 1913 г., формирование Бреттон-Вудской системы в 1944 г., отмена золотовалютного стандарта и девальвации доллара в 1970-1973 гг., конец «холодной войны» и переход большинства стран социалистического лагеря и бывших республик СССР в капиталистическое мировое хозяйство. Глобальный финансово-экономический кризис 2008-2009 гг. и меры по его преодолению стали очередной вехой в развитии системы этих механизмов. Бет А. Симмонс (Гарвардский университет) в начале 2000-х гг. справедливо назвала финансовую систему США «доминирующим финансовым центром», а американскую систему финансового регулирования – «доминирующим регулятором» и «доминирующим регулятивным инноватором»¹.

Финансово-экономический кризис 2007-2008 гг. поднял финансовое регулирование как направление государственной и глобальной политики на более высокий уровень. Ранее регулирование работы финансовых компаний и финансовых рынков считалось регулированием на микроуровне, и его статус, соответственно, располагался ниже денежно-кредитной политики государства и других направлений макроэкономической политики. Теперь же, благодаря концепциям и практике макропруденциального регулирования², которое уделяет внимание поддержанию стабильности финансовой системы в целом, а не отдельных компаний, финансовое регулирование заняло более заметное место в политике государств.

Во время и после финансово-экономического кризиса вся система международных связей оказалась в переломном состоянии, и лидерам миропорядка потребовалось вновь подтверждать свое положение в глобальной иерархии. Одним из последствий этого стало повышение роли государственного/глобального регулирования работы финансовых компаний, так как это мощнейший инструмент укрепления конкурентоспособности «своих»

¹ Simmons B.A. The International Politics of Harmonization: the Case of Capital Market Regulation. International Organization 55, 3, Summer 2001, pp. 589-620.

² Hanson S.G., Kashyap A.K., Stein J. A Macroprudential Approach to Financial Regulation. Journal of Economic Perspectives, vol. 25, Number 1, Winter 2011, p. 5.

транснациональных финансовых компаний. Их могущество является одной из основ влияния государства на международной арене (учитывая усиливающуюся финансиализацию/финансовую глубину ведущих экономик мира). В случае с США это приобретает особое значение, учитывая огромные активы американских компаний, в первую очередь финансовых, за рубежом.

Любое государство, регулируя работу финансовых компаний и рынков, испытывает давление двух экономических императивов, которые чаще всего противоречат друг другу. Это необходимость поддержания финансовой стабильности, с одной стороны, и международной конкурентоспособности своих компаний – с другой. Первый императив является главной причиной существования финансового регулирования как такового, он заставил государства реформировать свои финансовые системы после кризиса и объединить усилия на международном уровне. Второй – подвигает государства ослаблять финансовое регулирование в периоды экономического роста, избегать полномасштабного выполнения международных договоренностей в области глобального финансового регулирования по мере того, как воспоминания о кризисе уходят все дальше и дальше в прошлое.

И только неоспоримый лидер глобальных финансов – США – смогли после кризиса поддерживать баланс между этими взаимоисключающими императивами путем усиления финансового регулирования в собственной юрисдикции и путем продавливания того, чтобы их партнеры и конкуренты следовали американским ужесточенным стандартам.

Целью данной главы является охарактеризовать финансовую реформу внутри США, определить возможности и пределы лидерства США в глобальном финансовом регулировании и то, какими рычагами и механизмами глобальная финансово-экономическая держава поддерживает свое положение в иерархии мировых сил.

1. Закон Додда-Франка и лидерство США в международной финансовой реформе

Лидерство в глобальной финансовой реформе рассматривается Соединенными Штатами как один из инструментов поддержания своего финансово-экономического влияния. США стояли у истоков международной реформы финансового регулирования, инициированной на уровне Большой двадцатки в ответ на глобальный финансово-экономический кризис 2007–2009 гг. Представители американских регулятивных ведомств приняли самое активное участие в формировании повестки дня международной реформы и в формулировании конкретных мер. Идеи, изложенные в американских документах начала кризиса, оказали огромное воздействие на формулировки новых международных стандартов. Так, предложения США по международному регулированию, включенные в проект реформы финансового сектора США³, озвучивались президентом Б.Обамой на саммитах Большой двадцатки и были положены в основу принятых там деклараций. Другие официальные лица США в первые годы реформы также неоднократно подчеркивали, что в их стране строится новая система финансового регулирования, которая станет моделью для всего остального мира⁴.

В собственной национальной юрисдикции Соединенные Штаты провели достаточно жесткую реформу финансового регулирования, которая стала образцом для подражания для

³ Financial Regulatory Reform. A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation. Department of the Treasury, June 2009. http://www.treasury.gov/initiatives/Documents/FinalReport_web.pdf

⁴ См. Remarks by Treasury Secretary Tim Geithner to the International Monetary Conference. June 6, 2011. Atlanta, Georgia. <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1202.aspx>

других государств. Принятые Федеральной резервной системой подзаконные акты по банковскому регулированию одновременно имплементируют положения Закона Додда-Франка и Третьего Базельского соглашения, причем по нескольким пунктам они более жесткие, чем Базель III. Осуществление реформы в области регулирования торговли деривативами в США опережает все другие юрисдикции. Национальный американский режим ликвидации крупных компаний-банкротов стал пилотным в выстраиваемом международном режиме ликвидации, хотя и не был еще апробирован на практике.

Основные цели реформы состояли в расширении сферы вмешательства государства и ужесточении регулирования. Реформа финансового регулирования была задумана администрацией Б.Обамы как широкомасштабная, создающая «новый фундамент» финансового регулирования. Большое значение придавалось более высоким требованиям к капиталу и ликвидности системно значимых компаний, в том числе и не банковских. Регулирование и надзор предлагалось распространить на ранее абсолютно не регулировавшийся рынок внебиржевых деривативов (свопов). Был разработан так называемый механизм упорядоченной ликвидации небанковских финансовых компаний, призванный расширить количество и повысить эффективность инструментов экстренного вмешательства государства в процесс банкротства крупных компаний с целью предотвратить развитие резко негативных экстерналий. Впервые в истории финансового регулирования предлагалось создать общенациональный совет по системным рискам, объединить функции по защите прав потребителя финансовых услуг в рамках единого ведомства, организовать национальное ведомство по надзору за страховой отраслью, которая ранее в США регулировалась только на уровне штатов. Эти нововведения были воплощены в жизнь, однако степень их успешности значительно различается.

После ожесточенной общественно-политической борьбы, 21 июля 2010 г. президент США Барак Обама подписал Закон Додда-Франка о реформе финансового сектора и защите потребителя (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, P.L. 111-203). Реализация нововведений была возложена на ведомства финансового регулирования, которые очень скоро показали неспособность разработать и принять подзаконные акты и правила в сроки, поставленные Законом Додда-Франка, то есть за 1,5-2 года после подписания. Конец 2013 – 2014 гг. стал периодом, когда имплементация реформы в США активизировалась: были, наконец, приняты подзаконные акты по правилу Волкера, по требованию удержания риска, лимиту на концентрацию обязательств в финансовой системе, а также подзаконные акты, имплементирующие применению в американской юрисдикции базельских требований к капиталу, причем по некоторым аспектам американские требования жестче международных.

Однако в ноябре 2014 г. республиканцы получили большинство в обеих палатах Конгресса, и уже на рубеже 2014-2015 гг. произошел откат в реализации финансовой реформы. Во-первых, закон о бюджете (Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2015), подписанный президентом 16 декабря 2014 г., содержит положение, значительно смягчающее «правило вытеснения деривативов» (derivatives push-out rule). Именуемое иначе поправкой Линкольн, это правило содержится в Статье 716 Закона Додда-Франка и запрещает оказание федеральной помощи компаниям, торгующим свопами, включая страхование вкладов в Федеральной корпорации страхования депозитов и получения помощи от ФРС в виде кредитования через дисконтное окно.

Во-вторых, 18 декабря 2014 г. ФРС отложила введение в действие положения правила Волкера, запрещающего банкам инвестировать в хедж-фонды. Переходный период был продлен на год, до июля 2016 г., тогда же было объявлено о возможном продлении еще на 1 год, до июля 2017 г., что и было сделано. Тем не менее, запрет на торговлю в собственных

интересах вступил в силу в июле 2015 г., как было указано в конечной версии подзаконного акта по правилу Волкера, принятого в декабре 2013 г.

Поправка, смягчающая требование вытеснения деривативов, – это так называемый «райдер» (*rider*), то есть спрятанный в текст зонтичного законопроекта пункт, имеющий мало отношения к основному содержанию билля. Президент Б.Обама был поставлен в безвыходную ситуацию: не подписать законопроект о финансировании правительства он не мог, так как не мог допустить очередного закрытия правительственных ведомств. Поэтому ему пришлось пожертвовать элементом финансовой реформы, борьбе за которую он отдал столько сил, и принятие закона по которой стало одной из двух его значительнейших политических побед, наряду с законом о реформе системы здравоохранения. Отмену поправки Линкольна можно считать прецедентом. Это случилось на фоне общего ослабления позиций президента Б.Обамы и усиления банковского лобби. Характерно, что именно тогда на пост заместителя министра финансов США был назначен Антонио Уайсс (Antonio Weiss), являющийся представителем Уолл-стрит. Против этого назначения активно выступила сенатор от демократов Элизабет Уоррен, которая была одним из авторов финансовой реформы. В результате развернутой Уоррен кампании Уайссу пришлось отказаться от должности, однако он был назначен на пост советника министерства финансов.

Более того, в 2014 г. из Комиссии по ценным бумагам и биржам начала звучать резкая критика всех принципов и нововведений Закона Додда-Франка. Назначенный президентом-демократом Б.Обамой комиссионер Дэниэл М. Гэллэхер называет Закон Додда-Франка «законодательным монстром», а систему контроля за системными рисками, которую пытаются выстроить реформаторы, сравнивает с «командно-административной советской системой»⁵.

В Конгресс США регулярно вносятся законопроекты о полной отмене Закона Додда-Франка. Против усиления вмешательства государства в работу финансово-экономической сферы традиционно выступают республиканцы. Однако и среди демократов более умеренное крыло, одним из лидеров которого является Роберт Рубин, никогда не проявляло особого рвения в реформе. Мощным противником реформы выступает финансовый сектор, *за исключением* тех компаний, которые успели занять образовавшиеся в результате реформы ниши, наподобие созданных по Додду-Франку новых своп-бирж и своп-репозитариев. Можно выделить три направления лоббистской деятельности финансового сектора: 1) лоббирование членов Конгресса с целью отмены отдельных положений закона, 2) контакты с финансовыми регуляторами с целью выбивания отсрочек или ослабления подзаконных актов, 3) обращения в суд по оспариванию законности подзаконных актов.

Важность, придаваемая финансовой реформе политическим истеблишментом США, хорошо прослеживается по содержанию текстов ежегодного Обращения к нации (State of the Union Address) президента США. Финансовая тематика занимала значительное место в 2009-2013 гг., а в 2014 г. не упоминалась. В Обращении к нации 2015 г.⁶ президент Б.Обама заявил о своем намерении применить право президентского вето в отношении любого законопроекта, пытающегося помешать внедрению новых правил финансового регулирования. Это заявление было сделано на фоне начавшегося в конце 2014 года отката в финансовой реформе, проявившегося в ряде уступок со стороны администрации под

⁵ Daniel M. Gallagher. Can the U.S. be an International Financial Center? Remarks at Women in Housing & Finance Public Policy Luncheon, Washington, DC, Jan. 13, 2015.

<http://www.sec.gov/news/speech/2015-spch011315cg.html>

⁶ Remarks by the President in State of the Union Address. The White House, Office of the Press Secretary, Washington, DC, January 20, 2015.

давлением республиканцев, получивших большинство в Сенате. Финансовая реформа была представлена в Обращении к нации 2015 г. в качестве составной части «экономики среднего класса», наряду с успешной, по мнению президента, реформой здравоохранения. Достигнутые макроэкономические показатели позволили Б.Обаме сделать вывод о том, что «экономика среднего класса» эффективна. Б.Обама произнес знаковые слова, которые войдут в историю: «Тень кризиса миновала, состояние Союза крепко!» Президент США озвучил в своем выступлении 2015 г. всего два направления финансовой реформы: систему инструментов по предотвращению расхода бюджетных средств на «спасение» крупных финансовых компаний и работу нового федерального ведомства по защите интересов потребителей финансовых услуг, что свидетельствует как о его приоритетах, так и о том, какие направления финансовой реформы он считает наиболее успешными.

В последнем на момент написания данной главы обращении в январе 2016 г. финансовая реформа не упоминается. Тем не менее, следует различать общественно-политическую значимость финансового регулирования (*salience*)⁷, которая возрастает во времена финансовых кризисов, и то значение, которое придается финансовому регулированию как инструменту международного влияния в повседневной политике США. Несмотря на явное снижение первого, второе сохраняет свое значение и даже усиливает его, учитывая важнейшие трансформационные процессы, идущие в настоящее время в международных отношениях.

Контроль за системными рисками. Одним из основных нововведений финансовой реформы в США стало выделение из участников рынка системно значимых игроков, перевод их под регулирование ФРС и наложение на них более высоких пруденциальных требований. Это имело целью снизить риски для финансовой системы в целом. ФРС и Совет по надзору за финансовой стабильностью, созданный по Закону Додда-Франка, к настоящему времени назначили системными 8 клиринговых и расчетных компаний, а также 4 финансовые небанковские компании: American International Group, General Electric Capital Corporation, Prudential Financial, MetLife. MetLife уже обратился в федеральный суд с требованием снять данное назначение, назвав его необоснованным. Мониторинг системных рисков и работа по выделению системных компаний ведется параллельно с деятельностью Совета по финансовой стабильности по выделению глобальных системных компаний.

Имплементация в США Базеля III и требований Закона Додда-Франка в области пруденциальных стандартов. Одним из основных элементов формирующейся системы глобального финансового регулирования должны стать унифицированные требования к капиталу банковских компаний. Третьим Базельским соглашением 2010 года вводится ужесточение данных требований. Окончательные версии правил, вводящих в действие Базель III, были выпущены в США в июле 2013 г. тремя регулирующими ведомствами: ФРС, Управлением контролера денежного обращения и Федеральной корпорацией страхования депозитов. Подзаконный акт, принятый ФРС, имплементирует требования, выдвинутые Базельским комитетом, но также в него включены некоторые требования Закона Додда-Франка. Американский подзаконный акт по Базелю III имеет определенные отличия от Третьего Базельского соглашения. В первую очередь, капиталом первого уровня в США будут считаться только инструменты, классифицируемые *GAAP* в качестве акционерного капитала, в то время как по международному соглашению Базель III в капитал первого уровня можно включать некоторые другие виды пассивов. По оценке консалтинговой

⁷ Pagliari S., Young, K. The Interest Ecology of Financial Regulation: Interest Group Plurality in the Design of Financial Regulatory Policies. *Socioeconomic Review* (2015), doi: 10.1093/ser/mwv024. First published online: October 23, 2015.

компании Дэвис-Полк, данный подзаконный акт представляет собой самые значительные изменения в американских банковских стандартах со времен присоединения США к Базелю I в 1989 г.⁸ Для крупных банков новые требования к капиталу вступили в силу 1 января 2014 г., когда начался переходный период, а для малых банковских компаний – 1 января 2015 г.

Важным элементом международной реформы стало предложение наложить на самые крупные, системно значимые транснациональные банки *G-SIBs* еще более высокие требования к капиталу – так называемый «системный штраф» (*systemic surcharge*). В США имплементацией базельских рекомендаций в данной области занимается ФРС, которая 20 июля 2015 г. приняла подзаконный акт, ужесточающий требования к капиталу самых крупных и системно значимых американских банковских холдинговых компаний. Это правило вводит методологию, с помощью которой регуляторы будут определять, является ли банковская компания глобальным системно значимым банком (*global systemically important banking organization, G-SIB*). Компании, признанные *G-SIB*, будут облагаться дополнительным градуированным требованием к капиталу в зависимости от степени системной значимости⁹. По сравнению с базельским требованием американский проект правила более жесткий: размер дополнительного требования к капиталу составит от 1 до 4,5 % от взвешенных по уровню риска активов компании¹⁰, тогда как по международным требованиям – 1-3,5 %, причем в диапазоне в 3,5% в 2015 г. не находилось ни одной компании, в диапазоне 2,5% только две компании (HSBC, JP Morgan Chase)¹¹. В США регуляторы будут учитывать, помимо других параметров, насколько активно компания прибегает к краткосрочному оптовому фондированию. Введение в действие будет проводиться постепенно, начиная с 1 января 2016 г., завершиться процесс должен к 1 января 2019 г.

В США также приняты более жесткие требования к леввериджу для глобальных системно значимых компаний, базирующихся в США. В соответствии с правилом от 8 апреля 2014 г.¹², американские банковские холдинги, относящиеся к *G-SIBs*, должны будут придерживаться коэффициента леввериджа в размере как минимум 5%, по сравнению с нормативом 3% по соглашению Базель III, а их отделения, застрахованные ФКСД, – 6% (вступает в силу 1 января 2018 г.). 3 сентября 2014 г.¹³ выпущено правило, меняющее порядок расчета коэффициента леввериджа, что приведет к еще большему ужесточению этого

⁸ U.S. Basel III Final Rule: Visual Memorandum. Davis Polk, July 8, 2013, p. 21.

⁹ На момент принятия правила восемь американских компаний обозначены как таковые: Bank of America Corporation, The Bank of New York Mellon Corporation, Citigroup Inc., The Goldman Sachs Group, Inc., JPMorgan Chase & Co., Morgan Stanley, State Street Corporation, and Wells Fargo & Company.

¹⁰ <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20141209a.htm>

¹¹ <http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/2015-update-of-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf>

¹² Agencies Adopt Enhanced Supplementary Leverage Ratio Final Rule and Issue Supplementary Leverage Ratio Notice of Proposed Rulemaking. Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation, Office of the Comptroller of the Currency. Joint Press Release, April 8, 2014.

<http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20140408a.htm>

¹³ Agencies Adopt Supplementary Leverage Ratio Final Rule. Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation, Office of the Comptroller of the Currency. Joint Press Release, September 3, 2014.

<http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20140903b.htm>

требования по сравнению с базельским. На международном уровне повышение коэффициента до 4-5% остается пока на уровне рекомендаций¹⁴.

Так же 3 сентября 2014 г. федеральными регуляторами принято правило, вводящее требование к ликвидности крупнейших компаний¹⁵ в форме коэффициента краткосрочной ликвидности (*Liquidity Coverage Ratio, LCR*), демонстрирующего способность банка обеспечить своевременное и полное покрытие обязательств в условиях низкой доступности кредитных средств в течение 30 дней. Это правило имплементирует как Статью 165 Закона Додда-Франка о повышении стандартов ликвидности, так и соответствующие базельские требования. В данном американском правиле более жестко по сравнению с базельскими требованиями ограничен круг активов, которые признаются высоколиквидными. В США также устанавливаются более сжатые сроки его введения в действие: компании обязаны будут полностью соответствовать этому требованию к 1 января 2017 г., в то время как Базель III устанавливает срок 1 января 2019 г.

30 октября 2015 г. ФРС обнародовала проект правила, вводящего минимальный коэффициент способности капитала *G-SIBs* абсорбировать гипотетические убытки – *Total Loss Absorbency Capacity, TLAC*¹⁶. Данный проект правила также более жесткий, чем международные стандарты, выпущенные Советом по финансовой стабильности (СФС) 9 ноября 2015 г.¹⁷ По мнению СФС, минимальная величина основного капитала и долгосрочных необеспеченных ценных бумаг *G-SIBs* должна составлять 16–20% от совокупной суммы консолидированных активов банков, взвешенных с учетом риска (*RWA*), причем она должна не менее, чем в два раза превышать минимальные требования к коэффициенту достаточности общего капитала по Базелю III – 8%. Американский подзаконный акт устанавливает минимальный коэффициент в 18%, но для иностранных банков, работающих в США, он снижен до 16%¹⁸. Цель этой меры – гарантировать такой уровень способности *G-SIBs* к поглощению убытков и рекапитализации, в частности облегчить процедуру *bail-in* (внутренний выкуп), которая бы позволила в случае угрозы несостоятельности и банкротства *G-SIB* сохранять его жизненно важные функции без ущерба для финансовой стабильности и использования средств налогоплательщиков.

Таким образом, в США разрабатываются более жесткие по сравнению с Базельскими требования к капиталу.

2. Механизм ликвидации глобальных финансовых институтов

Следующим важным направлением международной финансовой реформы является создание глобального режима, который позволит либо упорядоченно ликвидировать, либо помочь оздоровить крупные транснациональные финансовые институты, находящиеся на грани банкротства. Совет по финансовой стабильности совместно с Базельским комитетом опубликовали в 2011 г. «Стандарты по реструктуризации и упорядоченной ликвидации финансовых институтов в случае их несостоятельности (банкротства)», которые обновлялись в 2014 г. Пилотным национальным режимом должен стать таковой в США. Уже в июньском

¹⁴ http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1512f.htm

¹⁵ <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20140903a.htm>

¹⁶ <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20151030a.htm>

¹⁷ <http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/TLAC-CondDoc-6-Nov-2014-FINAL.pdf>

¹⁸ Tarullo D.K. Shared Responsibility for the Regulation of International Banks. Speech at "The Future of Large and Internationally Active Banks" 18th Annual International Banking Conference, sponsored by the Federal Reserve Bank of Chicago and the World Bank, Chicago, Illinois. November 5, 2015. p. 18.

плане Б.Обамы 2009 г. употребляется термин «*resolution regime*», который подразумевает комплекс мер как по упорядоченной ликвидации нежизнеспособных компаний, так и по «спасению» проблемной компании, однако, без обращения к государственным средствам (от англ. *resolution* – решение проблемы). Перевод данного термина в русскоязычной научной литературе еще не устоялся, так как в разработке находятся сами механизмы, обозначаемые им. В документах Центрального банка Российской Федерации (Банка России) используется формулировка «самооздоровление и урегулирование несостоятельности», банкротство¹⁹.

В США разработка режима упорядоченной ликвидации стала одним из ключевых элементов финансовой реформы. Раздел II Закона Додда-Фрэнка дает Федеральной корпорации страхования депозитов, ФКСД (*Federal Deposit Insurance Corporation*) так называемые полномочия по упорядоченной ликвидации (*Orderly Liquidation Authority, OLA*). ФКСД имеет опыт «спасения» и упорядоченной ликвидации банковских компаний, однако соответствующего механизма для небанковских финансовых компаний до принятия Закона Додда-Фрэнка не существовало. Почти все необходимые подзаконные акты по данному направлению реформы были приняты ФКСД к лету 2012 г. Начался этап планирования и координации совместных практических действий с министерством финансов и другими ведомствами. Летом 2012 г. крупнейшие банки впервые представили регуляторам свои «завещания», и публичная часть этих ликвидационных планов была опубликована на сайте ФКСД.

Регулирование торговли деривативами. На международном уровне договоренности по реформированию рынков внебиржевых деривативов были достигнуты на саммите Большой двадцатки в Питсбурге в сентябре 2009 г. Данные положения созвучны основным направлениям, намеченным Соединенными Штатами в июньском плане президента Б.Обамы (2009 г.) и прописанным позже в Законе Додда-Фрэнка. Подавляющее количество деривативов должно торговаться на биржах или на электронных торговых площадках и проходить клиринг в клиринговых центрах. Для всех не проходящих клиринг деривативов регуляторам было предписано принять правила, налагающие требования достаточности капитала. Сведения обо всех сделках должны передаваться в торговые репозитории. Изначально в международных требованиях не было пункта о достаточности маржи (залога), который был составной частью американских планов. G20 поставила цель завершить международную реформу рынка деривативов к концу 2012 г., однако национальные регулятивные сообщества не уложились в поставленные сроки.

Отчеты по выполнению международной реформы деривативов, публикуемые Советом по финансовой стабильности²⁰, на протяжении всей реформы демонстрировали явное лидерство США в имплементации по данному направлению.

Одна из особенностей процесса реализации реформы деривативов в США проистекает из того, что в стране исторически сложилась система раздельного регулирования рынка ценных бумаг двумя ведомствами. Комиссия по ценным бумагам и биржам (КЦББ), образованная в годы президентства Ф.Д.Рузвельта в 1934 г., контролирует рынок акций и облигаций, а Комиссия по торговле товарными фьючерсами (КТТФ) была образована в 1974 г. для регулирования рынка сельскохозяйственных фьючерсов и опционов.

¹⁹ Обзор международной системы финансового регулирования. Центральный банк Российской Федерации (Банк России), июль 2014, с. 4.

²⁰ OTC Derivatives Market Reforms. Eight Progress Report on Implementation. Financial Stability Board. November 7, 2014, p. 9.

http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141107.pdf?page_moved=1

Что касается внебиржевых деривативов, в первую очередь, свопов²¹, то в целях разделения полномочий двух комиссий Законом Додда-Фрэнка было предписано, что КТТФ должна будет заниматься товарными свопами, а КЦББ – свопами, в основе которых лежат те или иные ценные бумаги (*security-based swap*)²². Смешанные типы свопов будут регулироваться обеими комиссиями совместно. Целесообразность объединения надзора за рынком ценных бумаг и деривативов была очевидна во время разработки текста Закона Додда-Фрэнка, однако реформаторам так и не удалось преодолеть институциональную инертность системы финансового регулирования.

Комиссия по торговле товарными фьючерсами, по Закону Додда-Фрэнка отвечающая за регулирование своп-сделок, в основе которых лежат товарные активы, уже приняла основной массив необходимых правил, и в настоящее время идет построение инфраструктуры регулируемых своп-бирж, своп-репозитариев, компании регистрируются и начинают работать. В январе 2016 г. КТТФ выдала постоянное разрешение на работу в качестве своповых бирж (*swap execution facility, SEF*) восемнадцати компаниям, которые до этого работали по временным разрешениям. Правило по одному из самых затянувшихся направлений – введению залоговых требований к сделкам, не проходящим централизованный клиринг, КТТФ приняла в 2015 г. Важным отличием от международных стандартов и от готовящихся европейских и японских требований стало то, что КТТФ в своей юрисдикции ввела залоговые требования к определенной части своп-сделок, совершаемых внутри финансовых холдингов (*inter-affiliate transactions*).

Комиссия по ценным бумагам и биржам, получившая по Закону Додда-Фрэнка полномочия регулировать рынок своп-сделок, в основе которых лежат ценные бумаги, в 2016 г. также продолжает работать над созданием нормативной базы для соответствующего регулятивного режима. Большинство необходимых правил уже представлено в виде проектов, однако далеко не все приняты. А как подчеркивает член комиссии Луис Эгилер, регулятивный режим для свопов сможет полноценно заработать только тогда, когда будут приняты все без исключения правила²³.

Таким образом, КТТФ намного более активно занимается нормотворчеством, связанным с осуществлением положений Закона Додда-Фрэнка, чем КЦББ. Первая приняла подзаконные акты почти по всем поднаправлениям реформы деривативов, в то время как вторая – лишь незначительную их часть, основные силы продолжая отдавать деятельности по контролю за исполнением уже существующих законов.

Защита потребителей финансовых услуг. Важнейшим направлением финансовой реформы в США стала защита потребителей финансовых услуг на федеральном уровне. Это направление имело двоякую цель: с одной стороны, повернуть финансовую систему и ее регулирование «лицом к человеку», и с другой – повысить доверие к финансовому сектору, без чего невозможно восстановить нормальную работу финансовых рынков. Законом Додда-

²¹ Закон Додда-Фрэнка заявляет о необходимости перевести рынок внебиржевых деривативов (другими словами – свопов) под контроль регуляторов, что возможно только при переводе торговли этими инструментами на регулируемые биржи. Законом Додда-Фрэнка предусматривается создание нового вида торговой платформы для деривативов, ранее торговавшихся вне бирж (в американских документах обозначаются термином «*swap execution facilities*», SEFs).

²² При заключении таких контрактов стороны договариваются об обмене денежными потоками, объем которых зависит от цены на определенные ценные бумаги.

²³ Commissioner Aguilar. Luis A. Finishing the Work of Regulating Security-Based Derivatives. Public Statement. US Securities and Exchange Commission, Sept. 15, 2015.

<https://www.sec.gov/news/statement/finishing-the-work-of-regulating-security-based-derivatives.html>

Фрэнка было создано новое ведомство – Бюро по защите потребителей финансовых услуг (*Consumer Financial Protection Bureau*), в которое были переданы все функции по выполнению уже существовавших до кризиса законов и подзаконных актов в данной области, ранее выполнявшиеся всеми финансовыми регуляторами, каждым в своей юрисдикции (ФРС, ФКСД, Управлением контролера денежного обращения и др.). Полномочия Бюро ограничены рынками потребительского и ипотечного кредитования, оно не регулирует процесс инвестиций или страховую отрасль.

За время своего существования Бюро по защите потребителей финансовых услуг разработало требования к работе коллекторских агентств, организаций микрокредитования и бюро кредитных историй, ввело в действие программу приема жалоб на нарушение прав при выдаче частных займов на получение высшего образования, предложило ряд новых правил в области защиты потребителей ипотечных кредитов. Бюро налагает санкции на компании за нарушение прав потребителей. Так, к лету 2013 г. трем финансовым компаниям – *American Express*, *Capital One* и *Discover* – было предписано вернуть потребителям в общей сложности 425 млн. долл. В 2014 г. с коллекторских компаний было взыскано в пользу потребителей (подвергшихся незаконным методам работы коллекторов) около 700 млн. долл., 13 млн. было собрано в качестве штрафов в пользу Бюро, 47 компаний было лишено права работать в коллекторском бизнесе²⁴. В 2016 г., к шестилетнему юбилею Закона Додда-Фрэнка Бюро вернуло 27 миллионам американских потребителей 11,7 млрд. долл.²⁵

Размер взысканий в пользу потребителей невысок относительно масштабов прибылей финансовых компаний и, главное, относительно масштабов их нарушений, однако сам факт подобной деятельности позитивно влияет на образ института финансового регулирования.

В целях реформирования рынков секьюритизации в октябре 2014 г. ФРС и пять других финансовых регуляторов приняли подзаконный акт по **положению Закона Додда-Фрэнка об удержании риска**, которое требует от компаний, выпускающих ценные бумаги, обеспеченные активами (*asset-backed securities*), оставлять на своем балансе не менее 5% выпуска.

В ноябре 2014 г. ФРС приняла окончательную версию правила **по лимиту на концентрацию обязательств в финансовой системе**. Эта мера, призванная ограничить рост крупных финансовых компаний, запрещает приобретение одним банком другого, если объединенная компания будет владеть более, чем 10% всех обязательств финансовой системы (10 % депозитов и заемных средств, в т.ч. забалансовых).

В августе 2014 г. КЦББ предприняла ряд шагов по реформированию работы **фондов денежного рынка**, что должно сократить опасность массовых изъятий средств из фондов и повысить финансовую стабильность денежного рынка.

До сих пор остается не разработанной и не реализованной **реформа системы финансирования жилищного строительства**. Ипотечные гиганты «Фанни Мэй» и «Фредди Мэк» продолжают находиться под государственным управлением, осуществляемым Федеральным агентством финансирования жилищного строительства (FHFA).

²⁴ Fair Debt Collection Practices Act. CFPB Annual Report 2015. Consumer Financial Protection Bureau, March 2015.

http://files.consumerfinance.gov/f/201503_cfpb-fair-debt-collection-practices-act.pdf

²⁵ Weekly Address: Protecting the Progress We've Made with Wall Street Reform. The White House, Office of the Press Secretary, July 23, 2016.

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/23/weekly-address-protecting-progress-weve-made-wall-street-reform>

В 2016 г. становится очевидным, что улучшение экономической ситуации отодвигает финансовую реформу на задний план общественно-политической жизни. К тому же, в стране-лидере финансовой реформы, стоявшей у ее истоков, при имплементации в собственной национальной юрисдикции возникли значительные трудности. По состоянию на 31 декабря 2015 г. немногим менее 70% необходимых по Закону Додда-Франка подзаконных актов было принято регуляторами, 10% было обнародовано в виде проектов, а чуть более 20% – пока еще не разработаны²⁶. К шестому юбилею принятия закона (по состоянию на 19 июля 2016 г.), ситуация практически не изменилась²⁷.

3. Трудности регулирования трансграничных финансовых операций и политика США

Значительный рост количества и сложности трансграничных сделок привел к заострению вопроса о том, кто и как должен регулировать работу транснациональных финансовых корпораций, или, как их называют американские регуляторы – международно активных компаний.

Целью глобальной финансовой реформы является, в том числе, создание унифицированной нормативной базы регулирования. В ситуации, когда имплементация передана на национальный/региональный уровень, унификации можно было бы достичь, применяя принцип эквивалентного или взаимозаменяемого нормоприменения (*equivalence or substituted compliance*), который пытаются продвигать страны ЕС и международные финансовые организации. Принцип подразумевает, что иностранные компании, совершая сделки на территории принимающего государства, подчиняются регулятивным требованиям страны базирования, а не принимающего государства, при условии, что эти требования эквивалентны правилам, которые применялись бы к компаниям-резидентам в данном государстве. Для подразделения иностранной компании принцип эквивалентного нормоприменения означает, что оно будет регулироваться одинаково со всеми другими подразделениями своего транснационального холдинга и что на него не будет наложен дополнительный слой регулятивных требований.

Уже в 2014-2015 г. было совершенно очевидно, что США избегают использовать принцип эквивалентного нормоприменения. Это стало важным пунктом противоречий в отношениях между США и ЕС. Сейчас продолжаются острые дискуссии о том, будут ли регулятивные нормы интегрированы или же продолжится дрейф в сторону фрагментации трансатлантического финансового регулирования. На современном этапе политика США особенно ясно видна по двум направлениям: регулирование иностранных банковских организаций и регулирование сделок со свопами (внебиржевыми деривативами).

18 февраля 2014 г. ФРС утвердила новые правила работы крупных иностранных банковских организаций (ИБО) на территории США²⁸. Данные правила для иностранных банков вошли в подзаконный акт, также вводящий более высокие требования к крупным американским банковским компаниям (требования к капиталу с учетом рисков, ликвидности, левериджу и к планированию распределения капитала). Теперь иностранные банки обязаны организовывать свои дочерние компании под единым промежуточным американским

²⁶ Dodd-Frank Progress Report. Fourth Quarter 2015. Davis Polk & Wardwell LLP, p. 2. http://prod.davispolk.com/sites/default/files/Q4_2015_Dodd-Frank_Progress_Report.pdf

²⁷ <https://www.davispolk.com/Dodd-Frank-Rulemaking-Progress-Report/> <https://www.davispolk.com/Dodd-Frank-Rulemaking-Progress-Report/>

²⁸ <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20140218a.htm>

холдингом, который служит платформой для единообразного регулирования и надзора со стороны ФРС. Эти американские промежуточные холдинговые компании обязаны отвечать тем же повышенным пруденциальным требованиям, что и американские банковские холдинговые компании.

ФРС аргументирует свою позицию относительно регулирования иностранных банковских компаний, работающих в ее юрисдикции тем, что их американские операции значительно выросли в объемах и стали более сложными и взаимосвязанными с финансовой системой США. В отличие от 1970-х–1990-х годов, когда большинство филиалов иностранных банков привлекали пассивы от своих материнских компаний, в 2000-х годах они стали больше опираться на менее стабильное краткосрочное оптовое фондирование, привлекаемое в США. Также основная часть банков переориентировалась с кредитования в США на фондирование собственных материнских компаний в других государствах. Более того, во время кризиса этим банкам пришлось обращаться за помощью к ФРС через участие в программах по повышению ликвидности²⁹.

Европейские партнеры считают такую позицию ФРС прямым нарушением курса на унификацию финансового регулирования. Еще на этапе обсуждения в США проекта правила по ИБО, Надя Кэлвино, заместитель руководителя Генерального директората по вопросам внутреннего рынка и услуг Европейской комиссии (*Nadia Calvino, Deputy Director-General for Internal Market and Services, European Commission*), заявила, что готовящиеся американцами новые требования дискриминируют банки других государств, налагая на них дополнительный слой требований к капиталу, левериджу и ликвидности. По ее мнению, такая политика США приведет к дальнейшей фрагментации финансового регулирования, что, в свою очередь, нанесет вред международной финансовой стабильности³⁰.

Подзаконный акт был принят ФРС без учета пожеланий европейцев о снятии требований к иностранным компаниям. Однако был повышен с 10 до 50 млрд. долл. порог размера активов, с которого требования вступают в силу, а также дата вступления в силу для иностранных компаний была отодвинута с июля 2015 на июль 2016, а по коэффициенту левереджа и вовсе до 2018 г.

После кризиса США смещают акценты в сторону территориального подхода к регулированию иностранных банковских организаций. Член Совета управляющих ФРС Дэниел Тарулло в речи, прочитанной в Йельском университете в ноябре 2012 г.³¹, охарактеризовал новый американский подход как некий «средний курс». США, по формулировке Тарулло, не переходя полностью к территориальной модели, вносят коррективы, призванные ответить на вызовы, которые встали перед американской финансовой системой перед началом финансового кризиса.

Тарулло развил свою мысль в мартовской 2014 и ноябрьской 2015 г. речах, назвав желаемое соотношение степени регулятивного участия «домашнего регулятора» и регуляторов принимающего государства словосочетанием «совместная ответственность»

²⁹ Governor Tarullo Daniel K. Regulation of Foreign Banking Organizations. Speech at the Yale School of Management Leaders Forum, New Haven, Connecticut, 28 November 2012.

³⁰ Calvino Nadia. Financial Regulation in the US and EU: Integration or Fragmentation? Keynote Address: The EU Policy Stance. Policy Discussion at Bruegel, July 3, 2013.

³¹ Governor Tarullo D.K. Regulation of Foreign Banking Organizations. Speech at the Yale School of Management Leaders Forum, New Haven, Connecticut, 28 November 2012.

(shared responsibility)³². При этом, по его мнению, страны с самыми большими рынками капитала (США и Великобритания) несут особую ответственность перед мировым сообществом за обеспечение стабильности собственных рынков, что значительно повышает важность их права регулировать деятельность иностранных компаний на своей территории. Дело в том, что из предложенных основных двух вариантов моделей регулирования: – модель регулирования в стране пребывания и модель регулирования из страны происхождения – каждая по-своему важна для США, так как первая позволяет регулировать чужие компании на своей территории, а вторая – сохранять контроль над американскими компаниями, работающими за рубежом.

В области регулирования торговли внебиржевыми деривативами также наблюдается нежелание американской стороны в полной мере признавать правила других государств. Выпущенное Комиссией по торговле товарными фьючерсами в июле 2013 г. «Разъяснительное руководство»³³ оказалось недоработанным и противоречивым. «Информационный бюллетень»³⁴ от 14 ноября 2013 г. подтверждает, что подчиняться американским требованиям придется даже в том случае, когда с обеих сторон своп-сделки стоят иностранные компании, но одна из них представлена своим американским офисом. Утвержденная КТТФ 20 декабря 2013 г. серия решений об эквивалентности нормативной базы по свопам (cross-border substituted compliance determinations) для ЕС, Австралии, Канады, Гонконга, Японии и Швейцарии, во-первых, затрагивает достаточно ограниченное число видов транзакций и направлений деятельности, а во-вторых, сохраняет за иностранными компаниями обязанность предоставлять в КТТФ годовые и ежеквартальные отчеты³⁵. Все это вызывает критику со стороны европейских партнеров. Так, Европейская банковская федерация в 2014 г. констатировала, что то, как данная политика реализуется на практике, оставляет чрезвычайно мало возможностей для применения принципа эквивалентности³⁶.

Помимо регулирования деятельности своп-дилеров и операций со свопами, реализуется направление по унификации контроля над деятельностью клиринговых компаний, через которые должны проходить все подобные сделки в соответствии с международной финансовой реформой. Европейское управление по надзору за рынком ценных бумаг (ESMA) в конце 2014 – начале 2015 гг. приняло 4 решения по признанию эквивалентности режимов регулирования центральных контрагентов (клиринговых организаций) и подписало меморандумы о взаимопонимании с соответствующими ведомствами Австралии, Гонконга, Японии и Сингапура³⁷. Между США и ЕС режимы

³² Tarullo D.K. Shared Responsibility for the Regulation of International Banks. Speech at "The Future of Large and Internationally Active Banks" 18th Annual International Banking Conference, sponsored by the Federal Reserve Bank of Chicago and the World Bank, Chicago, Illinois, November 5, 2015.

³³ <http://www.cftc.gov/ucm/groups/public/@lrfederalregister/documents/file/2013-17958a.pdf>

³⁴ <http://www.cftc.gov/ucm/groups/public/@lrfederalregister/documents/letter/13-69.pdf>

³⁵ CFTC Issues Cross-Border Substituted Compliance Determinations, Provides Limited Phase In for Some Swap Requirements. January 7, 2014. Davis Polk. Client Memorandum.

³⁶ Cross-Border OTC Derivatives Reform – Substituted Compliance and Recognition of EU Rules. Letter to Timothy Massad, Chairman of Commodity Futures Trading Commission from European Banking Federation. Brussels, 30 September 2014.

<http://www.ebf-fbe.eu/wp-content/uploads/2014/09/EBFs-final-letter-to-the-CFTCs-Chairman-Mr-Timothy-Massad.pdf>

³⁷ Report of the OTC Derivatives Regulators Group (ODRG) to G20 Leaders on Cross-Border Implementation Issues November 2015.

http://www.cftc.gov/ucm/groups/public/@internationalaffairs/documents/file/odrgreportg20_1115.pdf

регулирующие центральных контрагентов были признаны эквивалентными только в феврале-марте 2016 г. Международная система режимов эквивалентного применения национальных норм регулирования деривативов только начинает формироваться, но ведомства США прилагают усилия для сохранения за собой возможности контролировать ситуацию за пределами своей юрисдикции.

Таким образом, противоречия между США и ЕС в области трансграничного финансового регулирования сохраняются. Европейские страны продолжают попытки прийти к общему знаменателю в рамках переговоров по созданию Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП), однако США выступают против включения вопросов, связанных с финансовым регулированием, в повестку дня этих переговоров. При этом сохраняется объективное противоречие между трансграничным характером своп-сделок и национальным принципом их регулирования.

Настойчивое применение собственного финансового законодательства экстерриториально стало важнейшим инструментом продвижения лидерства США. Несогласные рискуют потерять доступ к американской финансовой системе. Закон Додда-Франка предусматривает экстерриториальное применение более высоких финансовых стандартов в области торговли деривативами, правила Волкера и др. Такой подход является важнейшим механизмом создания традиционных правовых механизмов транснационального финансового регулирования, которые имеют юридическую значимость, и подлежат, таким образом, обязательному исполнению конкурентами Соединенных Штатов.

В рамках традиционной для США политики экспортного контроля проводится политика финансового контроля, которая используется как внешнеполитический инструмент экстерриториальных санкций. Таким образом, американские регуляторы, прежде всего ФРС, усиливают свой глобальный охват. Преследуя летом 2014 г. французский банк БНП Париба за нарушение американских санкционных законов, ФРС совместно с французским ведомством банковского контроля вынудила банк внедрить программу глобального соответствия американскому законодательству.

Соединенные Штаты применяют экстерриториальные финансовые санкции с целью оказать давление на политику других государств, в том числе России. Американские регуляторы оштрафовали в ноябре 2015 г. Дойче банк за нарушение санкций против России (перепродажу акций, купленных за рубли). США перекрывали для российских банков с госучастием возможности для рефинансирования на глобальных рынках капитала. Причем Соединенные Штаты демонстрируют намерение держать санкции в действии в течение длительного периода времени. Однако на углубление финансовых санкций, в т.ч. на отключение российских банков от системы SWIFT, США так и не пошли, так как это привело бы к непредсказуемым последствиям для глобальной финансовой системы (например, неясно, как тогда сможет выплачиваться 800-миллиардный корпоративный долг России).

Соединенными Штатами создается также международный режим сбора информации об американских налогоплательщиках с финансовых компаний со всего мира. Это происходит посредством экстерриториального применения Закона о налогообложении иностранных счетов (Foreign Account Tax Compliance Act – FATCA) 2010 г.³⁸. FATCA требует от иностранных финансовых компаний передавать сведения о счетах американских граждан в Федеральную налоговую службу (ФНС) США (структурное подразделение министерства финансов). В противном случае, с международных банковских переводов не

³⁸ Закон вступил в силу 1 июля 2014 г. FATCA – это подраздел более крупного законодательного акта – Hiring Incentives to Restore Employment (HIRE) Act of 2010.

присоединившейся к режиму компании могут быть принудительно удержаны 30%. Поскольку передача финансовой информации о клиентах нарушает законы других государств о коммерческой тайне, то государствам пришлось переписывать собственные законы.

Таким образом, Соединенные Штаты преуспевают в распространении своего регулирования на международный уровень, навязывая собственные правила иностранным компаниям на своей территории, и, при этом, продолжая контролировать деятельность собственных ТНК за рубежом.

* * *

Возможности реализации лидерства США в финансово-экономической сфере основываются на двух ключевых факторах: 1) на самой развитой в мировой экономике финансовой системе и 2) на уже разработанных и работающих механизмах распространения собственных правил на самых разнообразных акторов глобальных финансов. Однако и у неоспоримого глобального финансово-экономического лидера есть некоторые ограничители – это комплекс факторов финансово-экономического и международно-политического характера.

Прежде всего, ограничителем лидерства любого государства в области международных финансов выступает выкристаллизовавшееся к началу кризиса 2008-2009 гг. противоречие между глобальным характером финансовой деятельности и национальным характером ее регулирования. Транснациональный характер постоянно возрастающих в количестве транзакций ставит перед международным регулятивным сообществом в целом, и перед США, как лидером, задачи подтягивать развитие международного регулирования до уровня развития транснациональных мировых финансов. Однако эта задача оказывается пока невыполнимой.

Второе противоречие, являющееся одним из главных ограничителей лидерства США, лежит в основе взаимодействия объекта и субъекта финансового регулирования. Несмотря на то, что в США разработана самая эффективная в мире система финансового регулирования, даже здесь сохраняется и, очевидно, никогда не будет преодолено отставание в развитии системы государственного регулирования от сложности процессов, протекающих в финансовой сфере. Американские рынки безостановочно генерируют новые продукты, проводимые транзакции становятся все менее прозрачными, постоянно усиливается техническая сложность работы финансового сектора. Регуляторы же только отвечают на эти инновации новыми правилами.

Внутри страны важным ограничителем стала общественно-политическая деятельность противников реформы финансового регулирования. Система сдержек и противовесов, присущая политической системе США, напомнила о себе, обозначив пределы регулятивных инноваций. Республиканцы в ноябре 2014 г. получили большинство в обеих палатах Конгресса. И уже на рубеже 2014-2015 гг. произошел откат финансовой реформы, когда администрации Б.Обамы пришлось пойти на ряд значительных уступок в области регулирования деривативов и защиты интересов налогоплательщиков. В регулятивных органах наметилось снижение интереса к реформе, все чаще раздается критика закона Додда-Франка. Это результат как личных позиций чиновников ведомств, определяемых их партийной принадлежностью, так и результат лоббирования финансовой отрасли.

Серьезный вызов роли и влиянию США на мировой арене зреет в самой сфере государственных финансов. Уровень государственного долга США в начале марта 2016 г. достиг 19,1 трлн. долл. 16 марта 2015 г. государственный долг США был «заморожен», т.е.

Конгресс запретил министерству финансов выпускать новые государственные облигации для выплаты процентов по госдолгу и финансирования государственных программ. Министр финансов Джек Лью был вынужден перейти к ручному управлению государственными расходами. В качестве промежуточного решения 30 октября 2015 г. был одобрен законопроект, переносящий проблему потолка государственного долга на сентябрь 2017 г. По словам министра финансов США, 3 ноября 2015 г. его ведомство достигло бы пределов своих экстренных возможностей по финансированию государственных обязательств и вынуждено было бы объявить дефолт по гособлигациям. Это имело бы негативное влияние на глобальные финансовые рынки, так как около трети американского государственного долга находится на балансах иностранных держателей. Высокий уровень долга сковывает возможности макроэкономической политики внутри государства и негативно воздействует на авторитет на международной арене.

Ограничителем лидерства США выступает полицентричность мировой финансовой системы и формирующейся системы ее регулирования. Несмотря на то, что США явно усиливают свое влияние в данной сфере, нельзя недооценивать роль ЕС, Китая и других новых индустриальных стран. В ЕС созданы первые в истории наднациональные органы финансового регулирования, и Европа, хотя и не всегда успешно, претендует на роль ведущего игрока в международном финансовом регулировании. Включение китайского юаня в корзину резервных валют МВФ показало, насколько возросло влияние этого финансового центра. США удалось заключить Транстихоокеанское партнерство в феврале 2016 г. в обход Китая, однако в другом готовящемся мегарегиональном соглашении – Всеобъемлющем региональном экономическом партнерстве, объединяющем государства АТР, – Китай успешно претендует на лидерство. Затянувшиеся переговоры по третьему мегарегиональному соглашению – Трансатлантическому торговому и инвестиционному партнерству – свидетельствуют о сложностях в отношениях США и Европы, на которых, в том числе, исторически строилось американское лидерство в мире.

ЭВОЛЮЦИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ США – ПОИСКИ ОТВЕТОВ НА ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА

До второй половины 1970-х гг. роль федерального правительства США в вопросах регулирования деятельности топливно-энергетического комплекса (ТЭК) ограничивалась реагированием на возникающие критические ситуации и глобальные вызовы. Принимавшиеся в этот период законодательные акты затрагивали в основном вопросы регулирования отдельных отраслей энергетики США. В качестве примера можно привести федеральные законы (ФЗ) “*О гидроэнергетике*” 1920 г., “*О природном газе*” 1938 г. и “*Об атомной энергии*” 1946 г. В послевоенный период в среде государственных чиновников и законодателей чрезвычайно популярной оказалась доктрина исчерпаемости ресурсов нефти и природного газа (ПГ), основанная на алармистских прогнозах американских аналитиков и международных организаций. Основной расчет в части обеспечения растущих потребностей страны в жидких углеводородах делался не столько на собственную ресурсную базу, сколько на беспрепятственный импорт дешевого сырья из-за рубежа. Предпосылками к этому являлись низкий уровень мировых цен на нефть и относительная надежность поставок, осуществлявшихся американскими ТНК из лояльных США ближневосточных стран с низкими издержками производства.

Энергетическая политика администрации Белого дома выстраивалась в основном вокруг проблемы обеспечения энергетической безопасности¹. Реакцией на первый нефтяной кризис явилось принятие ФЗ “*Об энергетической политике и консервации ресурсов*” 1975 г. В течение последующих пяти лет были одобрены ФЗ “*О национальной энергетике*”, “*О национальной политике в сфере природного газа*” и “*Об энергетической безопасности*”. Указанными нормативными актами были отменены, просуществовавшие четырнадцать лет, запреты на импорт нефти и нефтепродуктов, введены ограничения на их экспорт, одобрены решения о создании стратегического нефтяного резерва и о поэтапном внедрении стандартов потребления моторного топлива. Были намечены меры по расширению собственной добычи нефти, включая разработку ресурсов континентального шельфа. Поощрялись строительство угольных и ядерных электростанций и переход на потребление синтетического топлива, производимого из угля и битуминозных песчаников. Впервые в истории США администрация Белого дома проявила интерес и к освоению возобновляемых источников энергии (ВИЭ).

По мере того, как угроза введения нового эмбарго становилась все менее вероятной, экстраординарные меры государственного контроля постепенно упразднялись. В 1980-е гг. доминирующее положение занимает либеральная доктрина, предусматривающая уменьшение государственного вмешательства в энергетику, в том числе путем ликвидации создаваемых государственным регулированием “избыточных” барьеров для национального производства товаров и услуг. Администрация Р.Рейгана отменила регулирование цен нефти, прекратила полномочия *Корпорации синтетического топлива* – детища администрации Дж.Картера. Тем не менее, дерегулирование не распространилось до

¹ “В течение почти 40 лет энергетическая политика США формировалась в атмосфере дефицита и опасений. Ощущались озабоченности в связи с ростом издержек производства энергии, проявлялись опасения попасть в зависимость от импортной нефти и ожидания исчерпания ресурсов энергоносителей”. (Slutz J. Energy Policy – Building on Abundance. U.S. Chamber of Commerce Foundation, Washington, DC, 2016, p.1).

масштабов ликвидации базовых государственных институтов. Созданное в 1977 г. министерство энергетики сохранило свои позиции в вопросах регулирования деятельности ТЭК.

Последующие администрации проявляли настороженность по отношению к централизованному планированию, но государство продолжало поддерживать энергетический бизнес. Основным содержанием принятого в 1992 г. администрацией Дж. Буша “всеобъемлющего” ФЗ “*Об энергетической политике*” стал комплекс мер, направленных на ослабление зависимости страны от импорта жидкого топлива. Одобрение данного правового акта имело целью создать условия для наращивания производства всех видов энергоресурсов. Поощрялись диверсификация энергоснабжения, энергосбережение, переход на чистые угольные технологии и ВИЭ в электрогенерации. Были также одобрены стимулы для поощрения инвестирования в модернизацию национальной энергетической инфраструктуры.

События 11 сентября 2001 г. существенно трансформировали энергетический ландшафт страны. По утверждению Дж.Буша-мл., именно зависимость от импорта углеводородов сделала США уязвимыми для террористических атак со стороны “враждебных режимов и террористов”. Итогом его диалога с конгрессом явилось принятие двух ключевых законов – “*Об энергетической политике*” 2005 г. и “*Об энергетической независимости и энергетической безопасности*” 2007 г., сохранивших свою актуальность и в настоящее время. Были ослаблены ограничения для разработки нефти на федеральных землях, в том числе на шельфе Аляски и Мексиканского залива. США в этот период приступили к строительству портовых терминалов, рассчитанных на импорт сжиженного природного газа (СПГ) из Катара и других газоэкспортирующих стран². Были также созданы стимулы для использования биотоплива в качестве частичной замены автобензину на транспорте и стимулирования энергосбережения во всех секторах хозяйства.

1. От ставки на возобновляемую энергетику к “всеобъемлющей” энергетической политике

Кандидат в президенты от демократической партии Б.Обама пришел к своим первым выборам с обещанием сформировать долгосрочную энергетическую стратегию США на принципах поощрения конкуренции, свободной торговли и верховенства закона. Менее чем через месяц после инаугурации – в феврале 2009 г. Б.Обама утвердил ФЗ “*О восстановлении экономики и реинвестировании Америки*”, предусматривавший выделение беспрецедентных объемов государственных средств – 90 млрд. долл. на строительство “экономики XXI века” на основе чистой энергетики³. Из указанной суммы 60,7 млрд. долл. предназначались для инвестирования в конкретные проекты, находившиеся в высокой стадии готовности (*shovel ready*). Около 30% средств были выделены на развитие ветряной, солнечной и геотермальной энергии, 22% – стимулирование энергосбережения и повышение энергоэффективности, 12% – реконструкцию энергетической инфраструктуры. Значительные суммы были предусмотрены на развитие электрифицированного автомобильного транспорта, технологий улавливания и хранения CO₂, стимулирование производства оборудования для возобновляемой энергетики. Указанный закон считается одним из самых успешных проектов в экономической истории США, хотя его временные рамки были ограничены – по ряду

² Всего десять лет назад бывший глава ФРС Гринспен предупреждал о неизбежном финансовом кризисе в США из-за назревавшей необходимости завозить в США огромные объемы СПГ.

³ Для сравнения: администрация Клинтона предлагала выделить на аналогичные цели 6,3 млрд. долл.

программ всего двухлетним периодом. Затраты федерального бюджета на его реализацию достигли к настоящему времени 88,5 млрд. долл., но при этом удалось привлечь частные инвестиции в объеме 150 млрд. долл. По утверждению вице-президента Байдена, принятие этого акта заложило фундамент “чистой энергетической экономики будущего” и создало условия для “трансформации Соединенных Штатов в лидера глобальной энергетики”⁴.

В обращении к нации в марте 2009 г. Б.Обама обозначил поддержку инноваций, энергосберегающих технологий и ВИЭ в качестве приоритетного направления реформы ТЭК. Целью проведения такой политики является закладка фундамента “низко углеродного энергетического будущего” в качестве противовеса традиционной энергетике, основанной на использовании ископаемых источников энергетического сырья. «Мы можем, как и прежде, оставаться ведущим в мире импортером нефти, а можем инвестировать в возобновляемые источники энергии, чтобы в будущем стать их основным экспортером. Мы можем продолжать закрывать глаза на проблемы, связанные с глобальным изменением климата, а можем попытаться остановить этот процесс»⁵. Основная ставка была сделана на достижение мирового лидерства в низко углеродной энергетике, поскольку “страны, лидирующие в чистой энергетической экономике XXI-го века, станут государствами, которые будут лидировать в глобальной экономике XXI-го века”⁶.

Своих сторонников Б.Обама заверял в том, что он не позволит нефтяным компаниям формировать энергетическую политику, и даже предлагал ужесточить налогообложение нефтяного бизнеса. К тому же в США еще ощущался шок, вызванный экологическими катастрофами, связанными с добычей и транспортировкой жидкого топлива (разливы нефти вблизи Калифорнии в 1969 г., Аляски в 1989 г. и на шельфе Мексиканского залива в 2010 г.). Принятые в 2011-2013 гг. “План безопасного энергетического будущего”, “Инициатива в сфере производства чистой энергии” и “Президентский план действий в связи с изменениями климата” расцениваются как первая в истории США попытка нащупать баланс между стабильным и доступным предложением энергии и потребностью снижения негативного воздействия ТЭК на экологию. Однако, уже к концу первого президентского срока под влиянием успехов “сланцевой революции” администрация Б.Обамы вышла на этап более взвешенной оценки перспектив использования ВИЭ. Слишком много было поставлено на карту в экономическом плане, как для самого президента, так и демократической партии, чтобы рискнуть поставить под угрозу “самое яркое достижение в американской экономике – сланцевую революцию”.

На формирование и трансформацию энергетической доктрины администрации Б.Обамы не могли не оказывать влияние такие факторы, как глобализация мирового спроса на энергоносители, технологический прогресс в нефтегазовой отрасли и достижения в сфере энергоэффективности. Сыграло также свою роль недовольство значительной части общества концентрацией усилий государства на возобновляемой энергетике, которую в обозримой перспективе трудно рассматривать в качестве серьезного конкурента энергетике, основанной на ископаемых энергоресурсах. Осложняли процесс принятия централизованных решений и особенности государственного устройства страны, конституция которой предоставляет властям штатов и местных органов власти значительную свободу действий в вопросах формировании энергетической политики. Важное значение имел также переход на выборах 2010 г. контроля над палатой представителей конгресса к республиканской партии, скептически настроенной в отношении ВИЭ.

⁴ The Transformation to a Clean Energy Economy. Washington, DC, December 15, 2009.

⁵ Remarks of President Barack Obama. Washington, DC, February 24, 2009.

⁶ Remarks by the President on America's Energy Security. Washington, DC, March 30, 2011.

Основные усилия команды Б.Обамы к концу первого срока пребывания у власти были перенаправлены на формирование многовекторной (“всеобъемлющей”) энергетической стратегии, позволяющей “извлекать преимущества из всех видов национальных энергетических ресурсов”. Сильный, стабильный и диверсифицированный энергетический сектор рассматривался в качестве драйвера занятости и экономического роста, источника пополнения федерального бюджета и бюджетов штатов, а также фактора роста благосостояния населения⁷. Разработанная администрацией Б.Обамы модель энергетической политики включала в себя следующие основные компоненты:

- ставка на развитие частного предпринимательства при сохранении активной регулирующей роли федеральных органов власти в принятии решений;
- укрепление энергетической безопасности, стимулирование “ответственного” национального производства энергоносителей в интересах гарантированного обеспечения потребностей страны;
- сокращение на одну треть импорта нефти и ослабление в течение десяти лет зависимости от ее завоза из стран Ближнего и Среднего Востока;
- сохранение государственной поддержки основных видов углеводородного сырья и ВИЭ;
- создание стимулов для инноваций в энергетике;
- поощрение конкуренции для поддержания “разумного” уровня внутренних цен на энергоносители;
- ужесточение нормативов топливной экономичности автомобильного транспорта и поиски альтернативы традиционному моторному топливу;
- диверсификация портфеля энергоресурсов, используемых для производства электроэнергии;
- повышение эффективности применения энергии во всех секторах хозяйства.

С течением времени заявленная Б.Обамой “всеобъемлющая” энергетическая стратегия стала все больше приобретать характер “избирательной”. Первоначально сдвиг в сторону углеводородной энергетики касался преимущественно сланцевого газа. В своем выступлении в Джорджтаунском университете в 2013 г. Б.Обама назвал ПГ не загрязняющим экологию, безопасным и дешевым источникам энергии и призвал наращивать его добычу. В дальнейшем он начал проявлять гибкость и в отношении добычи нефти. Столь резкий “разворот на 180⁰” в энергетической политике оказался шоковым как для сторонников, так и для оппонентов президента. Американские “зеленые” поспешили заявить, что “всеобъемлющая” стратегия в действительности оказалась “слоганом”, предназначенным для того, чтобы снизить накал политических страстей и, под этим прикрытием, проташить ориентацию на стимулирование потребления углеводородного топлива. Президенту также было заявлено, что проводимый им курс фундаментально расходится с задачей сокращения выбросов парниковых газов (ВПГ).

Опасаясь потерять поддержку “зеленых”, Б.Обама счел нужным подкорректировать свою энергетическую стратегию, заявив о необходимости для США возглавить международные усилия по противодействию глобальным изменениям климата⁸. Одобренный им в 2015 г. “*План чистой энергии*” содержал требование о необходимости увеличения

⁷ В 2014 г. поступления в бюджет министерства внутренних дел в виде роялти от компаний нефтегазовой отрасли составили 10 млрд. долл., из которых основная часть была направлена в федеральный бюджет, остальные средства распределены в виде трансфертов штатам, индейским племенам и собственникам участков.

⁸ America is Leading the World. Washington, DC, September 27, 2014.

выработки энергии из возобновляемых источников на 30%. Предусматривалось также наращивание на 50% инвестиций в автономный транспорт и “интеллектуальные” транспортные системы с целью снижения ВПГ. Б.Обама не поддавался на требования “зеленых” запретить гидроразрыв пласта (фракнинг) на федеральном уровне, что могло поставить под угрозу развитие добычи газа и нефти, так что властям Калифорнии пришлось сделать это самостоятельно. Тем не менее, у американского президента оставалось настороженное отношение к использованию технологии фракнинга в плане ее возможного негативного воздействия на экологию⁹. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что в 2015 г. были введены требования к компаниям нефтегазовой отрасли раскрывать информацию о применяемых при добыче сланцевого газа химикатах. В августе 2016 г., подводя итоги деятельности своей администрации, Б.Обама заявлял, что благодаря ее усилиям, американцы получили в свое распоряжение чистые источники энергии, которые “наконец-то стали дешевле, чем грязные, традиционные источники энергии”¹⁰.

Администрации Б.Обамы постоянно приходилось прибегать к тактике лавирования между конфликтующими группами интересов для выхода на двухпартийные решения, в том числе, по таким ключевым вопросам, как масштабы и основные направления государственной поддержки энергетики. В соответствии с действующим в США законодательством, государство предоставляет нефтегазовым компаниям в пользование федеральные земельные участки под освоение, делится с ними геолого-физической информацией, развивает инфраструктуру, компенсирует их затраты на бурение разведочных скважин, производит закупки продукции в стратегические резервы, гарантирует компаниям получение кредитов в банках под льготный процент, предоставляет прямые субсидии и налоговые льготы. Дополнительные преимущества федеральное законодательство и правовые акты отдельных штатов (Техас, Аляска) предусматривают для компаний, внедряющих технологии повышения нефтеотдачи и осуществляющих проекты на шельфе. Министерство энергетики оценивало общий объем налоговых льгот и субсидий для ТЭК только на федеральном уровне в 29,3 млрд. долл. (в 2013 фин. г.). Главным бенефициаром выступала чистая энергетика, доля которой составляла 45% против 20% для углеводородной энергетики и 7% – ядерной (еще 29% приходилось на поддержку программ, нацеленных на стимулирование энергоэффективности). Совокупные потери федерального бюджета от налоговых льгот и субсидий для углеводородной энергетики за период 2015-2019 гг. были оценены в 21,5 млрд. долл., возобновляемой энергетики – в 46,5 млрд. долл.¹¹

На саммите G20 в 2009 г. администрация Б.Обамы впервые попыталась взять на себя роль лидера движения за “рационализацию” субсидий производителям углеводородов на пути к “энергетической экономике XXI века”. Начинать реформы Б.Обама намеревался с самих США. Обещания отменить субсидирование углеводородной энергетики неоднократно и с завидной регулярностью включались в проекты федерального бюджета. Инициированная американским президентом постепенная отмена льгот для традиционной энергетики преподносилась им в качестве источника получения дополнительных ресурсов для инвестирования в чистые технологии: “Давайте продолжать этот процесс с помощью более грамотной налоговой политики, которая прекратит выделять по четыре миллиарда долл. ежегодно на углеводородную энергетику, которая в них не нуждается, с тем, чтобы мы

⁹ Fact Sheet: President Obama’s Blueprint for a Clean and Secure Energy Future. Washington, DC, March 15, 2013.

¹⁰ Obama B. Providing a Better, Cleaner, Safer Future for Our Children. Washington, DC, August 13, 2016.

¹¹ Sherlock M, Stupak J. Energy Tax Policy: Issues in the 114th Congress. CRS, Washington, DC, June 15, 2016.

смогли инвестировать больше в топливо будущего там, где в нем есть потребность”¹². Аргументация Обамы строилась, в частности, на том, что основными бенефициарами выступают крупнейшие нефтегазовые ТНК, льготы для которых неправомерно сохранялись даже в периоды, когда цены на энергоносители были высокими¹³. Однако совместными усилиями конгресса, нефтегазовых ТНК и руководства республиканской партии субсидии и налоговые льготы удалось отстоять.

Не добившись больших успехов в борьбе с нефтегазовым лобби, Б.Обама в 2013 г. выдвинул новую глобальную инициативу – покончить с субсидированием угольной отрасли в мировом масштабе (оппозиция расценила это заявление президента как “объявление войны углю”). В самих США инструментом для реализации плана Б.Обамы должны были стать общенациональные нормативы для сокращения ВПГ тепловыми электростанциями, выполнить которые реально только в случае перевода значительной их части с угля на ПГ. Указанные предложения вызвали бурную реакцию со стороны республиканцев, по мнению которых “климатический экстремизм” Б.Обамы в этом вопросе доходил до крайностей, “границах со здравым смыслом”. Их поддерживали представители угледобывающих штатов, энергетических компаний, металлургической и некоторых других энергозависимых отраслей промышленности. Оппозиция указывала, в частности, на то обстоятельство, что модернизация обычных угольных ТЭС и внедрение современных технологий улавливания СО₂ вполне достаточны для того, чтобы кардинально уменьшить ВПГ даже без столь радикального изменения структуры потребления топлива электростанциями. В конечном итоге сопротивление оппозиции оказалось настолько мощным, что в феврале 2016 г. Верховный суд США заблокировал реализацию климатического плана Б.Обамы.

Плодом компромисса с республиканцами стало одобрение в апреле 2016 г. верхней палатой конгресса законопроекта “*О модернизации энергетической политики*” – первого за последние восемь лет двухпартийного правового акта, претендующего на проведение масштабных реформ в энергетике. По утверждению его разработчиков, данный правовой акт призван закрепить за США статус “самой инновационной нации в мире” и “глобальной энергетической сверхдержавы”¹⁴. Основной акцент был сделан на энергоэффективность, стимулирование «ответственного» производства чистых энергетических ресурсов и модернизацию электроэнергетической инфраструктуры (“интеллектуальные” энергосети, хранение энергии). Законопроектом было предусмотрено выделение значительных средств на совершенствование чистых угольных технологий, повышение кибербезопасности энергосетей, увеличение расходов на НИОКР по альтернативному автомобильному транспорту, критическим материалам, используемым в возобновляемой энергетике, и метангидратам. Сторонникам ВИЭ были обещаны продление налоговых льгот, а также дополнительные гарантии для поставки электроэнергии, производимой ветряными, солнечными и геотермальными электростанциями в энергосети. В том, что касается углеводородной энергетики, главным достижением республиканцев явилось внесение в текст законопроекта положения о мерах по ускорению процесса выдачи разрешений на реконструкцию новых портовых терминалов для экспорта СПГ. Имелось также в виду упростить порядок выдачи разрешений на строительство газопроводов на федеральных

¹² President Obama's State of the Union Address. Washington, DC, January 28, 2014.

¹³ Компании BP настаивала на предоставлении ей налогового вычета в размере 9,9 млрд. долл. в связи с проведением работ по очистке акватории Мексиканского залива. Между тем вина за последствия катастрофы на платформе Deepwater Horizon в 2010 г. однозначно возлагается на указанную компанию.

¹⁴ Sen. Murkowski. Leads Senate Consideration of Broad, Bipartisan Energy Bill. January 27, 2016.

землях. Была подтверждена важная роль стратегического резерва нефти в качестве регулятора спроса и предложения жидкого топлива¹⁵. По оценке бюджетного управления конгресса, для реализации предложенного пакета реформ в полном объеме потребуются ассигнования в объеме 40 млрд. долл. в течение предстоящего пятилетия.

Следует, однако, иметь в виду, что компромисс стал возможным только после того, как из текста “разводненного” (*watered down*) документа были удалены все спорные вопросы, связанные с режимом бурения на шельфе и налоговыми льготами для ВИЭ¹⁶. Часть демократов выражала недовольство отсутствием в его тексте прямых указаний на необходимость принятия неотложных мер по борьбе с изменениями климата. Республиканцы, со своей стороны, были убеждены в том, что указанный документ не ограничивает возможности для государственных интервенций в энергетику и не препятствует расходованию средств налогоплательщиков на некоммерческие и нежизнеспособные энергетические технологии¹⁷. По утверждению фонда “Наследство”, законопроект ориентируется на “не оправдывающую себя в нашей стране на протяжении десятилетий” модель отношений между государством и предпринимателями, построенную на принципе “правительство знает лучше”¹⁸. Республиканцы также были разочарованы нерешенностью вопросов о будущем нефтепровода *Keystone XL* из Канады и хранилища ядерных отходов *Yukka Mountain* в штате Невада, строительство которых было заморожено по экологическим и бюджетным соображениям.

В результате, из-за межпартийных противоречий обещание Б.Обамы подготовить согласованный программный документ по энергетической политике, под которым могли бы поставить подписи представители обеих политических партий, осталось нереализованным. Основным предметом разногласий оказался режим экспорта нефти и СПГ. Дальнейшая работа над указанным законом предстоит уже новой администрации.

2. Ставка на технологическое лидерство, энергоэффективность и энергосбережение

Администрация Б.Обамы с момента своего прихода к власти озаботилась проблемой технологического лидерства США. Особое внимание при этом уделялось усилиям по удержанию страны на гребне технологического прогресса. Б.Обама постоянно выступал за увеличение ассигнований на энергетические НИОКР, обосновывая необходимость таких действий ростом международной конкуренции в мировой энергетике. В 2014 г. доля затрат на исследования в сфере энергетики в совокупных расходах на НИОКР в США составляла 2%, тогда как Япония выделяла на аналогичные цели 12%, Финляндия – 9%, Канада – 7%, Германия 5%. Пришло время, утверждал 44-й американский президент, “достичь уровня исследований и разработок, которого не наблюдалось со времен пика космической гонки. И

¹⁵ The Energy Policy Modernization Act of 2015. Washington, DC, 2015.

¹⁶ По данным опроса, 67% республиканцев, 79% демократов и 76% независимых респондентов считают необходимым разработку национальной энергетической политики, нацеленной на ответственное освоение энергетических ресурсов. (Energy Works in America. API, Washington, DC, 2016).

¹⁷ “Закон о модернизации энергетической политики” явится продолжением всего того, что было неправильным в энергетической политике Соединенных Штатов, поскольку он сохраняет мышление государственного вмешательства в энергетическую экономику”. (Loris N. Bipartisan Senate Energy Bill Full of Poison Pills. The Heritage Foundation, Washington, DC, October 28, 2015).

¹⁸ “No” on Energy Policy Modernization Act (S. 2012). Heritage Action Scorecard, April 18, 2016.

сегодня ни одно направление не является более обещающим, чем наши инвестиции в американскую энергетику”¹⁹.

Частные энергетические компании, переживающие в последние годы значительные трудности в связи с падением цен на нефть, выделяют на исследования и разработки сравнительно небольшую долю своего бюджета (0,3%), при этом их расходы на указанные цели сокращаются. В частности, расходы компании *Exxon* на НИОКР сократились за 2014-2016 гг. с 971 до 898 млн. долл. Так что образовавшийся разрыв приходится восполнять за счет увеличения выплат из федерального бюджета. Прирост федеральных ассигнований на НИОКР в чистой энергетике в 2017 фин. г. по сравнению с 2016 фин. г. запланирован в размере 20% (до 7,8 млрд. долл.). Указанные действия преподносятся в качестве ответа США на инициативу двадцати стран мира (*Mission Innovation*) по удвоению в течение пяти лет государственных расходов на НИОКР в чистой энергетике²⁰.

В “*Стратегии американских инноваций*” в качестве приоритетных направлений развития НИОКР были обозначены: альтернативная энергетика, “интеллектуальные” энергосети и аккумуляторные автомобили²¹. Благодаря принимаемым на федеральном уровне мерам, американцам удастся удерживать доминирующие позиции в инновационной энергетике не только на направлениях оборонных исследований, но и по технологиям двойного и гражданского назначения. По некоторым оценкам, за счет внедрения инновационных решений эффективность применения энергетических технологий за последние пять лет возросла в пять раз.

Под эгидой министерства энергетики действуют 17 национальных лабораторий с годовым бюджетом 12,3 млрд. долл., осуществляющих исследования на таких ключевых направлениях, как: ядерный синтез, хранение энергии, прогрессивный буровой инструмент и т.д. Ежегодные ассигнования Агентству передовых исследований в энергетике (*Advanced Research Projects Agency – Energy*) на 2017 фин. г. на проведение прорывных и высоко рискованных НИОКР были запрошены в размере 500 млн. долл. В его лабораториях были разработаны новые технологии производства солнечных батарей, облегченные конструкции ветряков и т.д. Функционируют также шесть “инновационных коридоров” (хабов), специализирующихся, в том числе, на энергоемких аккумуляторах, солнечной энергетике, “интеллектуальных” системах передачи электроэнергии. Для повышения практической значимости энергетических НИОКР оборонного и двойного применения в 2014 г. был инициирован проект “*Циклотронная дорога*” (*Cyclotron Road*). Ученым, участвующим в реализации данного проекта, предоставляются в распоряжение оборудование национальной лаборатории *Lawrence Berkley* и консультационные услуги для доведения до рынка их прогрессивных разработок.

Заметные достижения отмечены в углеводородной энергетике. В их числе: новые технологии трехмерной сейсмической разведки, многостадийного гидроразрыва пласта, бурения многозабойных горизонтальных скважин, добычи нефти на шельфе. Об их эффективности можно судить хотя бы по тому факту, что с помощью технологии фрекинга в США в 2015 г. были добыты 67% ПГ и 51% – нефти. По сравнению с 2005 г. добыча нефти в Мексиканском заливе приросла на 6,5%. Уделяется также внимание разработкам высокопроизводительного бурового и насосно-компрессорного оборудования,

¹⁹ The 2013 State of the Union Address. Washington, DC, February 13, 2013.

²⁰ Mission Innovation Ministers Gather at COP22 for Public Event. Marrakesh, Morocco, November 14, 2016.

²¹ Fact Sheet: The White House Releases New Strategy for American Innovation, Announces Areas of Opportunity from Self-Driving Cars to Smart Cities. Washington, DC, October 21, 2015.

многопроцессорных вычислительных систем, робототехники, промышленных беспилотников, внедрению информационных технологий, приспособленных для обработки огромных массивов данных (*big data*). В электроэнергетике стимулируется внедрение комбинированного топливного цикла на электростанциях, строительство “интеллектуальных” энергосетей.

Особое внимание уделяется инновациям, нацеленным на повышение энергоэффективности всех секторов экономики. Это не случайно, принимая во внимание тот факт, что по показателю потребления энергии на душу населения США все еще относятся к числу самых расточительных стран в мире. В “*Национальном плане действий по вопросам энергоэффективности*”, одобренном в 2011г., энергосбережение было признано высоко приоритетным и самым недоиспользуемым энергетическим ресурсом. Подсчитано, что если снизить энергопотребление в жилищном секторе на одну пятую, это позволит уменьшить расходы американцев на коммунальные услуги на 80 млрд. долл. в год. В ежегодном обращении к нации в феврале 2013 г. Б.Обама поставил задачу сократить потери энергии в жилищном и коммерческом секторах вдвое в течение следующих двадцати лет²². За годы пребывания у власти его администрации совокупные затраты по программам энергосбережения в жилищном секторе превысили 27 млрд. долл. В июле 2016 г. была одобрена новая программа вложения 19 млрд. долл. на указанные цели. Из федерального бюджета были выделены два млрд. долл. на ближайшее десятилетие на поддержку НИОКР по энергоэффективным технологиям. Были также одобрены директивы, согласно которым федеральные учреждения должны обеспечивать лидерство в вопросах энергосбережения собственным примером. Разработаны и внедряются стандарты энергосбережения для жилых, административных, коммерческих и промышленных зданий, бытовых электроприборов. Приняты программы утепления жилищ для двух миллионов семей с низкими доходами.

Существенный вклад в реализацию программ повышения энергоэффективности вносят администрации ряда штатов США. Подсчитано, что меры, предпринимаемые только властями Калифорнии на этом направлении, позволили отказаться от строительства 30 новых тепловых электростанций и сэкономили потребителям 65 млрд. долл.²³ Во многом благодаря внедрению энергосбережения, спрос на первичную энергию в США, по данным *BP*, за последние десять лет не только не вырос, но сократился на 3%. В то же время за аналогичный период в Китае, например, он увеличился в 1,7 раза.

Важнейшим резервом для сокращения потребления жидкого топлива считается ужесточение стандартов использования моторного топлива и перевод части транспортных средств на альтернативные виды топлива. Введенные впервые в 1975 г. нормативы топливной экономичности для легкового транспорта и легких грузовиков, были повышены администрацией Б.Обамы с 30 миль на галлон (7,84 л на 100 км) в 2012 г. до 49 миль на галлон (4,8 л на 100 км) в 2025 г. Считается, что за счет их ужесточения удалось реально поднять топливную экономичность новых автомобилей на 25% по сравнению с 2005 г. и понизить спрос на автобензин на 8%.

Одобренный Б.Обамой “*План чистого транспорта XXI века*” декларировал, что всем американцам к 2020 г. будет обеспечена свобода доступа к альтернативным источникам энергии на транспорте (электричество, биотопливо, ПГ и т.д.). В Калифорнии в 2013 г. был принят план действий по внедрению автомобильного транспорта с нулевым ВПГ (*zero emission vehicles*). Благодаря федеральным субсидиям США удерживают ведущее место в мире по потреблению биотоплива. Более 95% автомобильного бензина, реализуемого на

²² State of the Union Address. Washington, DC, February 12, 2013.

²³ Energy Efficiency Legislation. Hearing. Washington, DC, April 30, 2015.

бензоколонках, блендировано этанолом. Дальнейшее развитие этого направления лимитируется тем обстоятельством, что на производство биотоплива уходит около 40% всей выращиваемой в стране кукурузы. По этой причине США стали единственной страной в мире, установившей общегосударственный норматив потребления для “продвинутого” биотоплива из непродовольственного сырья, производство которого начало налаживаться только в самые последние годы.

В ежегодном обращении Б.Обамы к стране в 2011 г. была поставлена задача обеспечить к 2015 г. выпуск не менее одного миллиона электромобилей ежегодно. В 2012 г. президент обнародовал инициативу *“Электромобили повсеместно – вызов огромной важности”*, в рамках которой предусматривалось выделение 400 млн. долл. бюджетных средств местным органам власти на оборудование 22 тыс. зарядных станций для электромобилей в двадцати городах страны²⁴. Для поддержания спроса на электромобили администрация Обамы закупала в течение 2009-2010 гг. для своих нужд до четверти всех гибридных автомобилей, выпускавшихся компаниями *Ford* и *General Motors*. Распоряжением администрации Б.Обамы было предписано обновлять с 2015 г. парк ведомственного транспорта исключительно за счет автомобилей, потребляющих альтернативное топливо. В рамках ФЗ *“О восстановлении и реинвестировании Америки”* более 2,5 млрд. долл. было выделено на организацию производства энергоёмких быстро заряжаемых аккумуляторов и примерно такая же сумма – на инфраструктуру, необходимую для форсирования выпуска электро – и гибридных автомобилей. В общей сложности только на решение “аккумуляторной проблемы” тридцати частным предприятиям были предоставлены восемь млрд. долл. При этом необходимые технологии для производства инновационных аккумуляторов были предоставлены национальной лабораторией *Argonne*²⁵.

Переход транспорта на электричество поощряется как административными мерами, так и с помощью налоговых кредитов, прямых субсидий и займов. Администрация Дж.Буша-мл. первой в истории США начала предоставлять налоговые кредиты производителям гибридных автомобилей и автомобилей на газовом топливе. Администрация Б.Обамы увеличила размеры налогового кредита до 7500 долл. на гибридный автомобиль и предоставила дополнительный кредит в размере 2000 долл. на оборудование зарядных станций. Некоторые штаты учредили собственные программы налоговых кредитов или возврата части сумм, уплачиваемых при покупке автомобиля. В некоторых городах для покупателей электромобилей и гибридов был санкционирован возврат части уплаченных средств по счетам за электроэнергию. Федеральные средства выделялись предприятиям автомобильной отрасли для компенсации их расходов, связанных с переходом на выпуск электромобилей. Тем не менее, вопреки заверениям Б.Обамы, поставленная президентом задача – добиться, чтобы в течение десяти лет электромобили стали конкурентоспособными в сравнении с автомобилями с двигателями внутреннего сгорания (ДВС), оказалась невыполнимой в установленные сроки. Продажи гибридных и аккумуляторных электромобилей достигли своего пика в 2013 г. (593 тыс. ед.), но в последние годы сокращались – до 499 тыс. в 2015 г.²⁶ Одной из причин этого стала невозможность для них из-за резко подешевевших нефтепродуктов конкурировать с автомобилями с ДВС даже с учётом государственных субсидий.

²⁴ Alternative Technologies for America's Transportation Future. NPC. Washington, DC, August 1, 2012, p. EL-38.

²⁵ Ford, Nissan and Tesla Awarded \$8 Billion. The New York Times, June 23, 2009.

²⁶ Electric Drive Sales Dashboard. Electric Drive Transportation Association. Washington, DC, 2016.

3. Ориентация на ВИЭ – просчеты и достижения

Президентский меморандум предписывает федеральным министерствам и ведомствам довести потребление электроэнергии из ВИЭ до 20% уже в 2020 г. (по сравнению с 10% в 2013 г.). Было также дано указание до конца 2020 г. разместить на федеральных землях 13 ГВт новых мощностей возобновляемой энергетики. Развитие приоритетных направлений чистой энергетики осуществляется в рамках отраслевых целевых программ, разработанных для ветряной, солнечной и геотермальной энергетики. Одобренная в 2011 г. правительственная инициатива “Солнечный удар” (*Sun Shot*) имела целью сделать солнечную энергию конкурентоспособной в сравнении с энергией ТЭС к 2020 г. К настоящему времени удалось уменьшить на 65% стоимость электроэнергии, вырабатываемой солнечными электростанциями. Но для того, чтобы приблизиться в параметрам, заложенным в этой программе, потребуется понизить этот показатель еще как минимум вдвое.

На федеральном уровне действует также отдельная программа по внедрению ВИЭ на предприятиях обрабатывающей промышленности. На субнациональном уровне в 39 штатах приняты собственные программы поощрения развития альтернативной энергетики, в 29 штатах действуют стандарты потребления возобновляемой энергии (*Renewables Portfolio Standard*). В Калифорнии были разработаны “План занятости для чистой энергетики” и “Калифорнийская инициатива по развитию солнечной энергетики”, предусматривающие в перспективе полный переход на возобновляемую энергию. Энергетическая комиссия этого штата объявила о намерении отказаться от сжигания угля на ТЭС не позднее 2030 г. Федеральное правительство поддерживает спрос на чистую электроэнергию, принуждая энергосети скупать ее на основе специальных соглашений. Применяются и другие, в том числе, нерыночные инструменты господдержки, такие как квоты на допуск объектов ВИЭ в распределительные сети, “зеленые сертификаты”, подтверждающие факт потребления возобновляемой энергии, формирование специальных фондов для развития энергетики и т.д.

К числу самых эффективных инструментов государственного вмешательства относятся: производственный налоговый кредит, широко используемый в ветряной энергетике; инвестиционный налоговый кредит, применяемый в основном в солнечной энергетике; налоговые льготы для производителей биотоплива из непищевого сырья; ускоренная амортизация; прямые субсидии; государственные гарантии по кредитам. Максимальных размеров господдержка чистой энергетики достигала в 2009 г. В последующий период отмечалось постепенное сокращение ассигнований на эти цели из-за необходимости экономии государственных средств и как реакция на смену приоритетов энергетической стратегии. По мнению республиканцев в конгрессе, субсидии и налоговые льготы для ВИЭ нарушают условия конкуренции на рынке, обременительны для бюджета и создают предпосылки для “политического фаворитизма” (*green cronyism*) при распределении финансовых ресурсов. За годы президентства Б.Обамы в общей сложности около пятидесяти компаний в сфере возобновляемой энергетики, получившие поддержку от государства на общую сумму 15 млрд. долл., обанкротились или испытывают серьезные финансовые трудности²⁷.

²⁷ Широкий общественный резонанс получило, в частности, банкротство компании Solyndra – одного из лидеров по производству фотовольтаики, которую Б.Обама называл “настоящим двигателем экономического роста”. Указанной компании были предоставлены правительственные гарантии на сумму 535 млн. долл., из которых после ее банкротства удалось вернуть лишь 24 млн. долл. Справедливости ради можно отметить, что такое развитие событий характерно не только для возобновляемой энергетики. В 1985 г. был признан банкротом федеральный проект создания

Однако, наряду с негативными моментами, присутствуют и аргументы, свидетельствующие о пользе государственной поддержки. За 2010-2015 гг. установленные мощности возобновляемой энергетики (включая ГЭС) возросли на 39% и достигли 219 МВт. При этом совокупные мощности ветряных, солнечных и геотермальных электростанций приблизились к 100 ГВт. Доля ВИЭ в выработке электроэнергии повысилась до 13% в 2015 г., а без учета энергии ГЭС она учетверилась, – с 2% в 2005 г. до свыше 8% в 2015 г. По сравнению с 2008 г. выработка электроэнергии ветряными электростанциями утроилась, солнечными – увеличилась в 30 раз. Альтернативная энергетика становится все более доступной, в том числе вследствие падения цен на комплекты оборудования и компоненты. Фотоэлектрические панели для жилых домов стоят сейчас в сто раз дешевле, чем 35 лет назад. Кроме того, американским компаниям удалось повысить долю национального производства в поставках оборудования для возобновляемой энергетики. Для ветроэнергетики, например, этот показатель увеличился с 25% до почти трех четвертей.

Альтернативная энергетика постепенно приобретает в США признание в качестве одного из источников поставки электроэнергии в электросети. Стоимость электроэнергии, вырабатываемой ветряными электростанциями, сократилась по сравнению с 2005 г. на 32%, фотоэлектрическими – на 60%. Тем не менее, возобновляемая энергетика пока не выдерживает прямой конкуренции с тепловыми электростанциями, так что, по крайней мере до 2020 г., эта отрасль по-прежнему не сможет развиваться без государственных субсидий. Основные недостатки ВИЭ, такие как низкий к.п.д. ветряных и солнечных установок, высокая степень риска вложения капитала, прерывность поставок электроэнергии в энергосети, ограниченная и дорогостоящая инфраструктура, создаваемые препятствия для судоходства, земледелия и развития туризма, проблемы с утилизацией отслуживших срок эксплуатации установок, пока не удалось преодолеть. Снижение внутренних цен на нефтепродукты и ПГ в последние годы еще сильнее понижает привлекательность инвестирования средств в ВИЭ.

Таблица 1

Место США в мировой возобновляемой электроэнергетике
(мощности, ГВт, в 2015 г).

	Всего	В том числе:			
		США	Китай	ЕС-28	БРИКС
ГЭС	1 064	80	296	126	484
Прочие ВИЭ, исключая ГЭС	785	122	199	276	262
ветряная	433	74	145	142	180
солнечная					
фотовольтаика	227	26	44	95	50
концентраторы	4,8	1,7	0	2,3	0,4
геотермальная	13,2	3,6	0	1	0,1
биоэнергия	106	16,7	10,3	36	31
Итого	1 849	202	496	402	746

Источник: Renewables. Global Status Report. REN 21, Paris, 2016, p.141.

корпорации по газификации угля. Из потраченных 1,5 млрд. долл. государственных средств удалось вернуть только 85 млн. долл.

Ставка администрации Б.Обамы на мировое лидерство в возобновляемой энергетике так и не реализовалась. Китай и некоторые европейские страны устойчиво опережают США по размерам расходования средств на ВЭИ. В 2015 г. доля США в мировой возобновляемой энергетике (включая энергию ГЭС) составляла 11%, тогда как ЕС – 22%, БРИКС – 40%, Китая – 27% (таблица 1). Американцам теперь приходится догонять государства, которые еще недавно воспринимались ими как страны второго эшелона. В рейтинге стран, активно развивающих альтернативные источники энергии, доминирование США ощущается только в геотермальной энергетике.

В действиях администрации Обамы прослеживалось настороженное отношение к гидроэнергетике, обусловленное давлением со стороны защитников экологии. Был также заявлен отказ от поддержки водородных технологий, усиленно продвигавшихся республиканцами. В том, что касается ядерной энергетики, в 1960-е – начале 1970-х гг. в США сформировался временный консенсус по отношению к АЭС, как к источнику “надежной и чистой” формы энергии. Однако, повреждения реактора на АЭС в Пенсильвании в 1979 г., Чернобыльская экологическая катастрофа в 1986 г. и авария на АЭС Фукусима в 2010 г. стали настоящей катастрофой для этой отрасли, которая сегодня преподносится некоторыми аналитиками, как “не имеющая будущего”. Б.Обама на первом этапе не возражал против разработки и строительства АЭС новых поколений, при условии соблюдения экологических норм. В 2011 г. федеральное правительство выдало гарантии по кредитам на строительство двух энергоблоков для АЭС в Джорджии на общую сумму 8 млрд. долл., однако эти планы так и не реализовались. Согласно прогнозу министерства энергетики, даже в 2040 г. совокупные мощности АЭС США будут оставаться на текущем уровне – 99 ГВт.

В 2015 г. Б.Обама объявил о своем решении отказаться от реализации проекта создания предприятия по обогащению урана в Огайо, не принимая возражения оппонентов, что для США это жизненно важный проект. Подтверждением этого является тот факт, что двадцать лет назад американцы производили 50% обогащенного урана в мире, а сейчас их доля сократилась до 10%. Тем не менее, ядерная энергетика продолжает играть заметную роль в энергобалансе США. За счет постоянной модернизации и внедрения прогрессивных технологий выработка электроэнергии на остающихся в эксплуатации 99 действующих энергоблоках (в 1990 г. их численность составляла 112) выросла за последние 25 лет на 38%, а доля АЭС в производстве электроэнергии даже несколько увеличилась – с 19% до 20,5%.

4. Разворот в сторону углеводородной энергетики и экспорта углеводородов

В новейшей истории США можно найти не много событий, сопоставимых с эффектом освоения ресурсов сланцевого газа и нетрадиционной нефти²⁸. Обладая всего пятью процентами населения планеты, США потребляют 26% мировых энергоресурсов. При этом, однако, угроза возникновения дефицита энергоносителей на внутреннем рынке в настоящее

²⁸ “В энергетике Соединенных Штатов происходят глубинные изменения, и их влияние будет ощущаться далеко за пределами Северной Америки и энергетического сектора. Возрождение в нефте- и газодобыче США, обусловленное новыми технологиями добычи, открывающими доступ к ресурсам нефти из малопроницаемых пластов и сланцевого газа, стимулирует экономическую активность в стране, так как снижение цен на газ и электроэнергию дает промышленности конкурентные преимущества и изменяет положение Северной Америки в мировой торговле энергоресурсами”. (Прогноз мировой энергетики. Основные положения. МЭА. Париж, 2012, стр. 1-2).

время больше не является актуальной. В результате “сланцевой революции” менее чем за десятилетие страна совершила процесс трансформации от энергозависимой экономики к близкой к самодостаточной. Доля национального производства в совокупном потреблении энергоресурсов возросла за 2005-2014 гг. с 65% до 84%. Добыча ПГ увеличилось за 2008-2015 гг. на 27%, нефти – на 70%. Это позволило Соединенным Штатам выйти на позиции крупнейшего продуцента ПГ в мире и занять лидирующие позиции по производству жидких углеводородов (нефть плюс газоконденсатные жидкости плюс биотопливо). В 2015 г., если ориентироваться на данные компании *BP*, США являлись лидером в добыче ПГ – 767 млрд. куб. м. или 22% мировой газодобычи. При этом США существенно опережали по этому показателю своего ближайшего конкурента Россию – 573 млрд. куб. м. В мировой добыче нефти (включая газовый конденсат) доминировали три страны – Саудовская Аравия – 569 млн. т, США – 567 млн. т (доля в мировой нефтедобыче 13%) и Россия – 541 млн. т. Доля импорта в потреблении нефти в США понизилась в 2015 г. до наименьшего уровня с 1985 г. Ориентация американских нефтепереработчиков на отечественную нефть, напротив, повысилась – с 33% в 2007 г. до 55%. И, что немаловажно, США теперь позиционируются в мире в качестве крупнейшего экспортера нефтепродуктов. На долю углеводородов сейчас приходится 86% всей потребляемой энергии в стране, при этом структура энергобаланса постепенно меняется в пользу ПГ.

Таблица 2

Структура потребления первичной энергии в США и странах-конкурентах
(в 2015 г., в %)

	Нефть	ПГ	Уголь	Ядерная энергия	ВИЭ
США	37,3	31,3	17,4	8,3	5,7
ЕС	36,8	22,2	16,1	11,9	13,0
Китай	18,6	5,9	63,7	1,3	10,5

Источник: BP Statistical Review of World Energy. London, June 2016, p. 41.

Указанные достижения породили на американском континенте устойчивые представления о наступлении “новой эры энергетического изобилия”. Они также работают на закрепление за США имиджа “энергетической сверхдержавы” XXI века. Всплеск деловой активности, связанный с освоением ресурсов углеводородов, сравнивается по значимости с новой промышленной революцией. Американский институт нефти оценил эффект от “сланцевой революции” для занятости в 1,9 млн. новых рабочих мест (в 2015 г.). Созданы мощные стимулы для роста производительности труда и повышения конкурентоспособности энергоемких отраслей экономики. Подсчитано, что каждый доллар, сгенерированный в нефтегазовой отрасли, стимулировал прирост производства в размере двух долларов в сопряженных отраслях – больше, чем могли бы обеспечить обрабатывающая промышленность или сфера услуг²⁹. Инвестиционная привлекательность ресурсных отраслей США возросла. Из-за резкого понижения внутренних цен на моторное топливо и ПГ уменьшились затраты на содержание автомобильного парка. За 2008-2014 гг. расходы

²⁹ Economic Report of the President. Washington, DC, February, 2015, p.253; Unleashing the Supply Chain. Executive Summary. IHS. Englewood, CO, 2015, p.1.

средней американской семьи, связанные с потреблением энергии, уменьшились на 14% (экономия в 750 долл. на семью в год).

Успеху “сланцевой революции” способствовали: диверсифицированность американской экономики; значительная инновационная компонента ТЭК; наличие самого развитого в мире нефтесервисного сектора; обеспеченность отрасли инновационным оборудованием отечественного производства; высокий уровень квалификации кадров; развитая инфраструктура; налаженность каналов взаимодействия ТЭК с мощными национальными и международными кредитными и страховыми институтами; а также обращенное к нуждам инвесторов законодательство о недрах.

Вместе с тем, некоторые предпринимавшиеся администрацией Б.Обамы действия в отношении углеводородной энергетики оцениваются как хаотичные и противоречивые. Сначала было принято решение ускорить процесс выдачи разрешений на проведение поисково-разведочных работ на федеральных землях и в индейских резервациях. В 2010 г. компании нефтегазовой отрасли были извещены о намерении администрации открыть для освоения шельф Атлантического океана. Однако вскоре, по результатам расследования катастрофы в Мексиканском заливе на платформе компании *BP*, были разработаны новые правила для ведения работ на буровых платформах, применение которых угрожает привести к серьезному спаду бурения на шельфе. Был введен мораторий на разработку ресурсов Атлантического и Тихого океанов, а также шельфа моря Бофорта и Чукотского моря на период до 2022 г. Официальные причины моратория – широкая оппозиция со стороны населения прибрежных штатов, соображения защиты экологии, а также интересы национальной безопасности. Принято также решение о сокращении выбросов метана нефтегазовой отраслью вдвое в течение ближайшего десятилетия. Инициированные Обамой административные регулирования обещают быть затратными даже для крупных корпораций. С 2000 г. нефтегазовая отрасль уже инвестировала в технологии по снижению ВПП рекордные 90 млрд. долл. – вдвое больше, чем все остальные частные компании США³⁰.

Тем не менее, в планах США – постараться как можно дольше сохранить высокие объемы нефте- и газодобычи. Согласно прогнозу министерства энергетики, американцы рассчитывают в течение ближайших 25 лет удерживать лидерство в мировом производстве ПГ и, по крайней мере, до 2025 г., сохранить высокое место в числе мировых лидеров в добыче нефти. Производство нефти из плотных формаций предполагается увеличить вдвое – с 248 млн. т в настоящее время до 516 млн. т в 2040 г.³¹ Основные надежды при этом возлагаются на перспективный Пермский нефтегазоносный бассейн в Техасе, в освоение которого в 2010-2014 гг. вложено уже 140 млрд. долл., а также ресурсы северного склона Аляски, шельфа Мексиканского залива и Атлантического океана. В самое последнее время заявлено об обнаружении новых крупнейших месторождений нефти и ПГ в Техасе и на шельфе Аляски.

Вместе с тем, нестабильная динамика спроса и колебания цен на энергоносители на мировом рынке могут вносить серьезные коррективы в эти ожидания. В результате обрушения цен в 2014 г. затраты на разведку сократились с 95 млрд. долл. в 2014 г. до 41 млрд. долл. в 2016 г. В 2016 г. прогнозируется снижение объемов нефтедобычи на 6,4% по сравнению с уровнем 2015 г., ПГ – на 2,5%, угля – почти на 17%.³² В сложной ситуации оказались компании нефтегазовой отрасли.

³⁰ Energy Works in America. API. Washington, DC, 2016.

³¹ World Tight Oil Production to more than Double from 2015 to 2040 . EIA, Washington, DC, August 12, 2016.

³² Short-Term Energy Outlook. Washington, DC, November 2016.

Общая сумма их задолженности банкам и другим кредиторам превысила три трлн. долл., что втрое выше уровня 2006 г. За последние полтора года свыше шестидесяти компаний нефтегазовой фирм объявили о своем банкротстве. Осложнилась ситуация для производителей угля, оборудования для энергетики и фирм сервисного сектора. Все это дало повод некоторым аналитикам говорить о нанесении американскими нефтегазовыми компаниями увечий самим себе.

Снижение цен на нефть отразилось и на доходах государства. Роялти, арендные платежи и другие поступления доходов от нефти и ПГ в бюджет сократились по сравнению с уровнем 2013 г. на три млрд. долл. – до девяти млрд. долл. в 2015 г. Пострадала экономика штатов Аляска, Техас, Северная Дакота и некоторых других. В условиях низких цен сформированные нефтедобывающими штатами за счет отчислений налогов и роялти “подушки безопасности” для стабилизации доходов местных бюджетов и населения действуют не всегда безупречно. Так, на Аляске, где доходы от нефти формируют свыше 90% налоговых поступлений в бюджет, запланированные ранее капиталовложения в дорожную инфраструктуру были уменьшены вдвое. Причина этого – сокращение притока средств в стабилизационный фонд этого штата (*Alaska Permanent Fund*), образованный за счет отчислений от добычи нефти и ПГ. Тем не менее, капитализация этого фонда остается высокой и составляет 52,8 млрд. долл. Аналогичные проблемы возникли для стабилизационных фондов Техаса (37 млрд. долл.) и некоторых других штатов.

Лидерство США в сфере энергетических инноваций помогает частично скомпенсировать негативный эффект для нефтегазовой отрасли, так что ущерб для них в конечном итоге оказался ниже, чем для большинства других нефтегазодобывающих стран. К тому же неизбежные потери для добывающих предприятий частично перекрывались выгодами, которые получили переработчики, компании обрабатывающих отраслей промышленности и население. В 1980-е гг. нефтегазовые компании пытались уйти от банкротства за счет диверсификации – поглощения непрофильных компаний, в настоящее время выход видится в экспансии на экспортные рынки. В последние годы пребывания у власти администрации Б.Обамы усилились позиции в стране влиятельного нефтегазового лобби, выступавшего за отмену всех ограничений на экспорт углеводородов, именуемых “атавистическим наследием эры консервации ресурсов”.

Выход на экспортные рынки с коммерческими объемами нефти и газа был заявлен в качестве мощного недоиспользуемого резерва для стимулирования экономического роста, создания новых рабочих мест, улучшения состояния торгового и платежного балансов, укрепления энергетической безопасности страны и закрепления позиций США в качестве ведущего игрока мирового энергетического рынка. Республиканская фракция в конгрессе убеждала администрацию Б.Обамы взглянуть на энергетическую ситуацию в США через “призму богатства” и принимать решения, исходя из складывающегося на рынках избыточного предложения углеводородов – “архитектуры изобилия” (*architecture of abundance*). Утверждалось, что уже в ближайшие годы внутренний рынок США окажется не готовым абсорбировать “излишки” углеводородов даже при условии дальнейшего сокращения импорта трубопроводного газа и ближневосточной нефти. Действительно, согласно прогнозу МЭА, в период 2015-2040 гг. тенденция к росту потребления энергии в США сохранится, однако темпы его роста ожидаются невысокими – на 0,4% в год. Основной прирост потребления будет происходить за счет увеличения спроса на ВИЭ – на 5% в год (исключая энергию ГЭС). В то же время потребление ПГ будет прирастать на 0,9% ежегодно, жидкого топлива – стагнировать (0,1% в год), а угля – сокращаться. Спрос со стороны транспортного сектора будет снижаться на 0,2% в год. На фоне роста применения

на транспорте электроэнергии и ПГ ожидается сокращение потребления традиционного моторного топлива³³.

Сторонники выхода на рынки Европы и Азии со значительными объемами американского СПГ и нефти утверждали, что американские энергоресурсы одним своим присутствием могли бы поменять условия конкуренции, благоприятно воздействуя на цены энергоносителей. Напротив, пролонгация экспортных ограничений могла бы подорвать идеологические устои рыночной экономики и стать потенциальной проблемой в отношениях США с их партнерами по Евросоюзу и ВТО. “Избыточные” энергоресурсы имелось в виду более активно использовать в качестве инструмента энергетической дипломатии для получения “существенных геополитических преимуществ”. США объявляли о намерении увеличить поставки углеводородов своим союзникам по НАТО для “сдерживания амбиций” России, Ирана и других крупных традиционных экспортеров³⁴. Энергетическая дипломатия США намеревалась сделать своим важнейшим приоритетом Азиатско-Тихоокеанский регион и получила установку на укрепление позиций на энергетическом рынке Европы.

Против отмены запретов выступали нефтепереработчики, предприятия которых ориентированы на переработку ближневосточного сырья, компании энергезависимых отраслей обрабатывающей промышленности, рассчитывавшие реализовать программы реиндустриализации “на горбу дешевой энергии”, авиаперевозчики, а также значительная часть потребителей и защитников экологии. Под давлением оппозиции министерству энергетики было предписано провести расследование возможных негативных экономических последствий для американской обрабатывающей промышленности от прогнозирувшегося резкого увеличения экспорта ПГ, результаты которого оказались благоприятными для экспортного лобби. В мае 2014 г. администрация Б.Обамы одобрила облегченный порядок выдачи лицензий на экспорт СПГ в страны, с которыми у США нет соглашений о свободной торговле. Был разрешен экспорт легкой нефти в Мексику на условиях “своп” – в обмен на мексиканскую более тяжелую нефть (экспорт в Канаду не ограничивался и ранее). Американские компании начали также поставлять на экспорт в значительных объемах минимально переработанный конденсат. К декабрю 2015 г. лидеры обеих партий в палате представителей конгресса согласовали основные положения Закона о продлении ассигнований для федерального правительства. В текст этого документа было инкорпорировано положение о предоставлении права президенту США разрешать поставки сырой нефти в большинство стран мира. Б.Обама получил полномочия приостанавливать экспорт нефти на один год только в случаях введения чрезвычайного положения, возникновения дефицита нефти на внутреннем рынке или повышения внутренних цен на нефтепродукты.

В 2016 г. из портов Техаса в Европу отправились первые танкеры с американской нефтью. От терминала *Sabine Pass* в Луизиане стартовали СПГ-танкеры в направлении Европы и Латинской Америки. “Мы ожидаем, – заявил в связи с этим событием министр энергетики США Мониз на ‘энергетическом Давосе’ в Хьюстоне в 2015 г., – что станем крупными игроками, и я думаю, что мы окажем большое воздействие. Мы собираемся влиять

³³ Annual Energy Outlook 2016. Washington, DC, August 2016.

³⁴ Журнал “Foreign Policy” посоветовал политикам этой страны не возлагать чрезмерные ожидания на возможности использования энергоресурсов в качестве геополитического инструмента давления на конкурентов. Авторы статьи предупреждали, что американские компании будут продавать газ покупателям, “готовым платить за него больше денег, а не туда, где он лучше всего послужит достижению стратегических задач США”. (Johnson K. America’s Natural Gas Exports won’t be Enough to Blunt Putin’s Energy Weapon. Foreign Policy, March 1, 2016).

на весь мировой рынок СПГ. Безусловно, в этом десятилетии, у нас есть хороший шанс стать экспортерами СПГ, сопоставимыми с Катаром, который в настоящее время является крупнейшим экспортером СПГ³⁵. Конкурентные преимущества для американского СПГ должны были обеспечить низкие издержки добычи сланцевого газа на фоне высоких внутренних цен на ПГ в странах-импортерах. Расчет делался на то, что прирост добычи в США ожидается в основном на суше, тогда как их основной конкурент Австралия делает ставку на шельфовые месторождения, где издержки в два – три раза выше. Кроме того, реконструкция построенных ранее в США терминалов по приемке СПГ в комплексы по сжижению газа (*brown field projects*) обходится дешевле, чем новое строительство (*green field projects*). На США работает и такой фактор, как сокращение логистических затрат при поставках СПГ в Азию в связи с модернизацией Панамского канала.

Между тем, опыт последних лет демонстрирует, что администрация Б.Обамы имела завышенные ожидания в оценке возможностей этой страны в качестве экспортера нефти и СПГ. По мнению некоторых аналитиков, их экспорт может оказаться слишком затратным³⁶. В 2016 г., по предварительным данным, США экспортировали всего лишь около 26 млн. т нефти, преимущественно в соседние страны. Экспорт СПГ, хотя и увеличился за указанный период скачкообразно – более чем в 5 раз – до около 4,5 млрд. куб. м, также оставался незначительным. США пока остаются маргинальным поставщиком СПГ в сравнении не только с Катаром (106,4 млрд. куб. м. в 2015 г.), но и с большинством других стран-экспортеров.

Таблица 3

Внешняя торговля США углеводородами

	2014 г.		2015 г.	
	экспорт	импорт	экспорт	импорт
Нефть, млн. т	17,8	365,7	24,5	366,0
Нефтепродукты, млн. т	175,9	90,7	198,3	98,1
ПГ трубопроводный, млрд. куб. м	42,4	74,6	49,7	74,4
СПГ, млрд. куб. м	0,5	1,7	0,8	2,6

Источник: BP Statistical Review of World Energy. London, June 2016.

У США сохраняется шанс оставаться крупнейшим экспортером бензина, авиационного и дизельного топлива, хотя рынок нефтепродуктов также не является гарантированно стабильным. Американской нефти для того, чтобы завоевать значимую нишу, пришлось бы потеснить нынешних мировых лидеров, которые не намерены снижать свое присутствие на этом остро конкурентном рынке³⁷. Между тем, по ряду параметров позиции США в качестве экспортера выглядят менее привлекательно, особенно в сопоставлении с ближневосточными поставщиками. Американская нефть уже не продается с

³⁵ US to Launch Blitz of Gas Exports, Eyes Global Energy Dominance. The Telegraph (UK), April 26, 2015.

³⁶ Nakano J. Energy Needs in Asia: the U.S. Liquefied Natural Gas Option. Washington, DC, May 29, 2014.

³⁷ “Саудовская Аравия останется при своей установившейся политике в нефтяной сфере. Мы по-прежнему привержены сохранению нашей роли на международных энергетических рынках и укреплению наших позиций как самого надежного поставщика энергии в мире”, — заявил министр энергетики Саудовской Аравии аль-Фалех. (Саудовская Аравия продолжит борьбу за долю на нефтяном рынке. РБК, 8 мая 2016 г.).

большим дисконтом по сравнению с нефтью других стран, как еще несколько лет назад. По размеру доказанных нефтяных резервов американцы занимают достаточно скромное место в мире (3,2% мировых). Средняя безубыточная цена нефти из сланцев для большинства скважин превышает 25-30 долл. на баррель, что существенно выше, чем в странах Персидского залива³⁸. При 40 долл. на баррель и ниже добыча нефти из сланцевых месторождений замирает. А для возобновления инвестиций в разведку и освоение новых месторождений взамен выбывающих требуется стабильный уровень цен порядка 50-55 долл. на баррель и выше. Более того, имеющиеся прогнозы свидетельствуют о том, что США вплоть до 2040 г. будут оставаться нетто-импортером жидкого топлива. Так что, скорее всего, прирост нефтедобычи в США будет постепенно замещать все большую часть импорта собственным производством. А в отдельные периоды может потребоваться увеличение ее завоза из ближневосточных стран. В более длительной перспективе, по прогнозу МЭА, добыча нефти в США, выйдя на пиковые значения к середине 2020-х годов, может затем начать снижаться.

Расчеты на сохранение привлекательного для американских экспортеров высокого уровня цен на СПГ в Европе и Азии оказались несостоятельными. Рынки перенасыщены, спрос вялый. Китай, на спрос со стороны которого в первую очередь рассчитывали американцы, заявил, что намеревается приступить к освоению собственных газовых месторождений. Спрос со стороны стран Евросоюза будет расширяться, но американский СПГ будет сталкиваться с конкуренцией других поставщиков, как сжиженного, так и трубопроводного газа, что укрепляет позиции не экспортеров, а потенциальных покупателей. Так что “окно возможностей” для экспорта СПГ из США, по-видимому, может оставаться узким. США опоздали с выходом на рынок, и уже сейчас на нем много других продавцов, способных конкурировать даже при нынешнем уровне цен. Ожидается также, что в течение предстоящих пяти лет совокупные мощности по экспорту СПГ в мире возрастут до объемов, превышающих прогнозируемый спрос на сжиженный газ. В самих США строятся предприятия по сжижению общей мощностью 83 млн. т СПГ в год, в Австралии – 62 млн. т в год. Ситуация может еще более осложниться в случае частичного разворота Японии в сторону использования ядерной энергетики, а Китая – в направлении трубопроводного газа. Высокая вероятность того, что мощности по сжижению газа в США окажутся недогруженными, может стать временным препятствием для реализации новых проектов реконструкции портовых терминалов с приемки СПГ на его экспорт. Многие из них, скорее всего, могут быть заморожены³⁹. Масштабный проект по сжижению и транспортировке газа Аляски с инвестициями свыше 45 млрд. долл., инициированный компанией *Exxon*, признан нерентабельным. В этих условиях министерство энергетики было вынуждено подкорректировать свой собственный прогноз, объявив, что и к 2020 г. США, скорее всего, не станут лидерами, уступая по объему поставок СПГ как Австралии, так и Катару.

Реализация задач по расширению экспорта углеводородов потребует вложения огромных средств в модернизацию энергетической инфраструктуры. Для изменения конфигурации нефтепереработки в расчете на американскую легкую нефть необходимо инвестировать в период до 2035 г. свыше 640 млрд. долл. (в ценах 2012 г.)⁴⁰. Предстоит

³⁸ Average shale wellhead break-even prices are below \$40, Rystad says. www.worldoil.com/news/2016/8/2/

³⁹ Транснациональные корпорации не склонны к патриотизму, так что не удивительно, что компания *Chevron* готовится к поставкам СПГ с гигантского терминала *Gordon* в Австралии с инвестициями 54 млрд. долл.

⁴⁰ После первого нефтяного кризиса американские нефтегазовые корпорации затратили 85 млрд. долл. на то, чтобы переналадить свои НПЗ на импорт нефти из Канады, Мексики и Венесуэлы. Так

ввести в эксплуатацию почти 30 тыс. км нефтепроводов, инвестиции в которые оцениваются в 38 млрд. долл. Совокупные затраты на производство и доставку СПГ к заокеанским потребителям оцениваются в 133 – 210 млрд. долл. в течение предстоящих 20 лет. Для перевозки сжиженного газа американцам, за неимением собственного флота, приходится брать СПГ – танкеры в аренду. На американских верфях, на которых такие суда не строились с 1980 г., их производство обошлось бы в два – три раза дороже, чем в Ю. Корее.

Финансирование энергетической инфраструктуры потребует концентрации усилий всей кредитной системы США. Согласно расчетам *IHS*, в течение предстоящего десятилетия потребуется инвестировать на эти цели 1,15 трлн. долл. Б.Обама предлагал решить эту задачу путем введения налога на доходы нефтегазовых корпораций в размере десяти долл. на каждый баррель добываемой в США нефти. Однако предложенные президентом меры столкнулись с противодействием нефтегазового лобби, с точки зрения которого отмена субсидий может ослабить конкурентоспособность американских нефтегазовых компаний на фоне трудностей, переживаемых этой отраслью. А приход к власти новой администрации может и вовсе сделать невозможной реализацию данного проекта.

* * *

Характеризуя энергетическую политику США, некоторые аналитики предпочитают использовать термин “прагматичная” или “фрагментированная”. Вместо целостной “всеобъемлющей” энергетической стратегии в США был сформирован огромный и постоянно реформируемый массив федеральных и штатных законов и подзаконных актов, регулирующих отдельные отрасли, а также те или иные аспекты производства, переработки, распределения и сбыта энергоресурсов. По всей видимости, преобразования в энергетике происходят столь высокими темпами, а перспективы ее дальнейшего развития остаются настолько неопределенными, что на данном этапе адекватно и в полном объеме оценить все возможные перспективы и последствия трансформации американского ТЭК чрезвычайно сложно⁴¹.

Итоги деятельности администрации Б. Обамы на ниве реформирования ТЭК, с точки зрения сегодняшнего дня, выглядят как неоднозначные. С одной стороны, ориентация на инновационное развитие приносит этой стране весомые дивиденды. Обрушение мировых цен на нефть не имело критических последствий для состояния отрасли и, тем более, экономики страны в целом. Одним из результатов наращивания предложения углеводородов на внутреннем рынке явилось укрепление энергетической безопасности страны. В то же время за два срока пребывания у власти она смогла выполнить лишь некоторые из принятых на себя амбициозных обязательств по реформированию ТЭК. В результате, вместо обещанной перестройки энергетического баланса в пользу ВИЭ, мы наблюдаем ее

что, хотя на США приходится одна пятая мировых мощностей по нефтепереработке, многие НПЗ расположены достаточно далеко от новых центров нефтедобычи и рассчитаны на использование более тяжелой сернистой нефти.

⁴¹ “Происходит так много изменений в энергетическом секторе в настоящее время, что нам следовало бы иметь по законопроекту в сфере энергетики каждый год”. (Ladislaw S., Leed M. and Walton M. *New Energy, New Geopolitics. Balancing Stability and Leverage*. CSIS. Washington, DC, April 2014, p.4). Сам Б.Обама оправдывает этот феномен следующим образом: “Понимаете, сегодня мы спасали банки, на следующий день - автомобильную промышленность, на третий пытались выяснить, можем ли как-то повлиять на рынок жилья”. (Remarks by the President on the Seventh Anniversary of the Recovery Act. Jacksonville, Fl., February 26, 2016).

консервацию. На возобновляемые источники энергии в США все еще приходится 5,7% потребления первичной энергии (против 13% в Евросоюзе и 10,5% в Китае)⁴².

На этом фоне энергетическая политика имеет все шансы стать одним из критических компонентов в программе действий избранного президента, новой администрации Белого дома и конгресса США. Д.Трамп, скорее всего, сохранит, продвигавшийся Обамой курс на технологическое лидерство и использование энергоносителей в качестве инструмента для достижения геополитических целей⁴³. В то же время приход к власти республиканской администрации создает возможности для пересмотра шкалы приоритетов в энергетической политике. Д.Трамп ставит задачу добиваться полной энергетической независимости и уже заявил о целесообразности “освободить” американские энергоресурсы, которые, по его словам, являлись “заложниками” политики Б.Обамы. Он также сообщил о своем намерении развивать все виды энергоносителей, которые являются конкурентоспособными в рыночной экономике без федеральных субсидий и налоговых льгот. К таковым, с известными оговорками, могут быть отнесены нефть, ПГ, ядерная энергия и энергия ГЭС. В то же время Д.Трамп высказывался также в пользу реабилитации хромающей угольной индустрии с целью сохранения рабочих мест и за увеличение расходов на энергетическую инфраструктуру.

Избранный президент зарекомендовал себя противником любых ограничений на применение фразинга и освоение национальных нефтегазовых ресурсов, в том числе на федеральных землях и глубоководном шельфе, даже если таковое окажется возможным только в далеком будущем (*'drill, baby, drill' way of thinking*): “Я отменю ограничения, убивающие рабочие места, в области производства энергии в Америке, включая энергоресурсы на шельфе и уголь, создав миллионы высокооплачиваемых рабочих мест. Это то, чего мы хотим, то, чего мы ждем”⁴⁴. На повестку дня его администрации может быть поставлен вопрос о снятии запрета на строительство нефтепровода *Keystone XL* из Канады. Предлагается также продвигать проект строительства трубопровода *Dakota Access Pipeline* с инвестициями 3,8 млрд. долл. для доставки нефти, добываемой в Северной Дакоте, в районы ее потребления. Поставки нефти, нефтепродуктов и СПГ на внешние рынки, по мере наращивания их объемов, могут более эффективно использоваться в качестве инструмента геополитического воздействия на рынки и на партнеров США. Избранный президент уже объявил о своих планах выхода на рынки Европы и Азии со значительными объемами нефти, нефтепродуктов и СПГ.

Взгляды Д.Трампа на возобновляемую энергетику можно охарактеризовать как скептические: “Прежде всего, мы не делаем в США ветряки. Их делают в Германии и Японии. На них уходит огромное количество стали, в атмосферу летит большое количество выбросов, в нашей стране или нет, но это летит в атмосферу. Ветроэлектростанции убивают птиц, и они нуждаются в крупных субсидиях. Иными словами, мы выделяем субсидии на ветряки по всей стране. А они в основном не работают. Мне кажется, без субсидий они вообще не будут работать. И это меня беспокоит”⁴⁵. Дополнительным фактором, ослабляющим стимулы для инвестирования в ВИЭ, является анонсированный Трампом отказ

⁴² BP Statistical Review of World Energy. London, June 2016, p. 41

⁴³ “Энергия является источником как геополитического влияния, так и уязвимости. Она способна мотивировать как на конфликты, так и на сотрудничество”. (Bordoff J. America’s Energy Policy. Horizons. Autumn 2016, No.8)

⁴⁴ Интервью Дональда Трампа изданию New York Times. 23 ноября 2016

⁴⁵ Там же.

от участия США в международных соглашениях по климату⁴⁶. На этом фоне его заявление о том, что освоение ресурсов ветряной, солнечной, геотермальной, приливной энергии и биотоплива в принципе также может осуществляться беспрепятственно, выглядит неубедительным⁴⁷. Без государственной поддержки возобновляемая энергетика в среднесрочной перспективе сможет успешно развиваться только в случае появления новых прорывных решений в плане снижения издержек производства, эксплуатации и утилизации ветряных и солнечных установок. Вместе с тем, анализ эволюции энергетической доктрины Б.Обамы свидетельствует о том, что самые радикальные намерения президентов США могут кардинально трансформироваться под влиянием геополитических и экономических процессов в мире.

⁴⁶ Одним из достижений Б.Обамы считается сокращение ВПП в США по сравнению с 2005 г. на 11,7%.

⁴⁷ Republican Platform. Cleaveland, OH, 2016.

РЕФОРМЫ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ КАК ПУТЬ МОДЕРНИЗАЦИИ США

В современных условиях для обеспечения лидерства недостаточно доминирования страны в экономической, финансовой, военной, технологической сфере. Принятие лидирующей роли Соединенных Штатов в мире другими государствами требует признания за США морального авторитета и поддержания образа, имеющего притягательную силу, как «страны возможностей» с высокими стандартами жизни, потребления и инновационным развитием. Длительное время образ Америки в мире ассоциировался не только с мощной экономикой, но и с быстро растущим средним классом, процветанием, открытостью, передовой наукой, престижным высшим образованием и качественными медицинскими услугами. Американский образ жизни, «американская мечта» вдохновляли людей из разных стран и различных культур. Таким образом, лидерство США в мире обеспечивалось не только экономической и военной силой, но также подкреплялось привлекательной для других государств социально-экономической моделью, которая служила образцом для подражания как путь к экономическому успеху и процветанию. Как отмечал министр финансов администрации Б.Обамы, Джейкоб Дж. Лью, «сохранение лидерства США в глобальной экономике зависит от состояния дел внутри страны. Соединенные Штаты должны лидировать, подавая пример другим»¹.

1. Американская социально-экономическая модель и лидерство США

Американская социально-экономическая модель, которая во многом предопределила успешное экономическое развитие страны и высокий уровень жизни, а также лидирующие позиции США в мире, формировалась под влиянием многих факторов. Ее специфика отражает особенности американской истории, идеологии и традиций². Соединенные Штаты – наиболее последовательный сторонник либеральной экономической модели. Ее важными характеристиками являются доминирование рыночного подхода, в том числе, к социальной сфере, минимальное участие государства в экономике, децентрализация, а также плюрализм и индивидуализм.

Ориентация на рынок и негативное отношение к вмешательству государства в рыночные отношения распространилось не только на экономику, но и на социальную сферу. В Соединенных Штатах в качестве главного регулятора рынка традиционно рассматривается конкуренция, а не государство. В отличие от европейцев, которые относятся к государству с большим доверием, чем к рынку, в США расширение государственного участия в социальной и общественной жизни традиционно вызывает подозрение, недовольство и наталкивается на сопротивление со стороны американских граждан.

Децентрализация обеспечивается четким определением полномочий и ответственности между различными уровнями и ветвями власти. Функции федерального правительства, правительства штатов и местных органов власти разграничены, и каждый

¹Lew J.J. America and the Global Economy: The Case for U.S. Leadership. Foreign Affairs, 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-04-11/america-and-global-economy>

² См.: Шлихтер А.А. «Социальные услуги в системе американского федерализма». М., ИМЭМО РАН, 2015, Глава 1.

уровень играет свою роль. Автономия штатов и местных органов власти, их право осуществлять законодательную, правовую и регулирующую деятельность на местном уровне, а также наличие собственных источников дохода закреплено за ними Конституцией США.

В американском общественном сознании прочно укоренились принципы индивидуализма и селективности. Большинство граждан США исходило и продолжает исходить из убеждения собственной ответственности за свою судьбу и принимаемые решения, а идея перекладывания своих проблем на все общество не пользуется большой поддержкой. Если в европейских странах при выработке социальной политики традиционно доминируют принципы равенства, социальной защищенности для всех и общественной солидарности, то в Соединенных Штатах такой подход не разделяется большинством граждан. Американское общество в большей мере готово мириться с социальным неравенством ради того, чтобы оставаться страной свободного предпринимательства и индивидуализма. В национальной ментальности США понимание равенства отличается от его трактовки во многих других странах, включая Россию. Основополагающими американскими ценностями с момента возникновения Соединенных Штатов были свобода и равенство возможностей, понимаемое как равенство всех граждан США перед законом, независимо от их происхождения, статуса или материального положения. Государственные институты должны гарантировать равенство возможностей, но они не могут обеспечить равенство способностей, талантов и таких человеческих качеств, как предприимчивость или трудолюбие. Многие американцы ставят под вопрос право государства на перераспределение созданных материальных благ, т. е. их изъятие у одной группы в пользу другой, считая, что это несправедливо по отношению к одаренным, трудолюбивым и предприимчивым членам общества, которые смогли добиться успеха благодаря своим качествам. Таким образом, имущественное неравенство воспринимается как продолжение свободы, а равенство возможностей не означает равное материальное положение.

В рамках американской концепции равенства возможностей существуют определенные различия, которые отражают консервативный и либерально-демократический подход. Согласно взглядам консерваторов, обеспечение верховенства закона и равных прав граждан достаточно для гарантии равенства возможностей и не требует дополнительного государственного вмешательства. Сторонники либерально-демократического подхода исходят из того, что государство должно гарантировать сохранение равенства возможностей, в том числе, путем оказания помощи тем уязвимым группам населения, которые нуждаются в социальной поддержке. Среди представителей обоих направлений существует согласие в том, что в США экономическая свобода является важнейшей и незыблемой национальной ценностью.

Отмеченные выше характеристики американского общества во многом определили формирование в Соединенных Штатах благоприятной экономической среды для ведения бизнеса, предпринимательской активности и внедрения разного рода инноваций. Сформировавшая в США социально-экономическая модель позволяла этой стране на протяжении многих десятилетий успешно адаптироваться к меняющимся внутренним и внешним условиям, демонстрируя большую гибкость, обеспечивала динамичное развитие экономики и ее высокую конкурентоспособность³.

В начале XXI века Соединенные Штаты продолжают оставаться движущей силой глобального развития и мировым лидером, однако страна столкнулась с вызовами, которые

³ См. «Социально-экономическая эффективность: опыт США. Ориентир на глобализацию» под ред. Кириченко Э.В. М. Наука, 2002.

могут поставить под вопрос ее ведущие позиции в мировой экономике в долгосрочной перспективе⁴. Процессы, связанные с глобализацией, оборотной стороной которой стал вывод предприятий и рабочих мест в другие страны с дешевой и квалифицированной рабочей силой, а также внутренние структурные проблемы привели к увеличению числа граждан, выражающих недовольство продолжением курса на интернационализацию американской экономики и выступающих за меры по защите внутреннего рынка. Иллюстрацией таких настроений в американском обществе является неожиданный успех Дональда Трампа в ходе предвыборной кампании в 2016 г., игравшего на страхах американцев и их неуверенности в будущем и выступавшего с позиций изоляционизма и защиты внутреннего рынка США от конкурентов, в первую очередь, Китая. Трамп выдвинул лозунг «Главное – Америка» или “America first”, подвергнув резкой критике политику администрации Б.Обамы.

Финансово-экономический кризис, разразившийся на рубеже двух первых десятилетия XXI века, и вялое послекризисное восстановление экономики еще больше усугубили социально-экономические проблемы страны. Дальнейший рост бедности и социального неравенства, огромный разрыв в образовании, а также проблемы доступа к дорожающим медицинским услугам и высшему образованию могут создать в США почву для усиления напряженности и нарастания недовольства.

Отмеченные негативные тенденции вызывают растущее беспокойство в американском обществе, в том числе, среди политиков и экономистов, которые говорят об искажении классической модели равенства возможностей в современной Америке и считают, что сложившаяся социально-экономическая система нуждается в реформировании. Признавая проблему, они предлагают разные рецепты, которые, как правило, определяются идеологическими позициями их авторов. Представители левого фланга, как, например, лауреат Нобелевской премии по экономике Пол Кругман, считает, что необходимо уменьшить неравенство путем расширения социальных программ для семей с низкими доходами, повышения минимальной оплаты труда и увеличения налогов для состоятельных американцев. Кругман полагает, что рост среднего класса в США в послевоенный период явился результатом именно таких мер, принятых в рамках политики «нового курса», разработанного президентом Рузвельтом, выступавшим за расширение социальной роли государства. Политика Рузвельта, которая привела к снижению уровня неравенства в США, по мнению Кругмана, заложила основы для последующего роста американского среднего класса⁵. Представители консервативных кругов также признают необходимость изменений, но связывают их в большей степени с частной инициативой, а не с государством. Так, президент Института американского предпринимательства, Артур С. Брукс отмечает, что мобильность американцев всегда служила способом преодоления экономических и социальных барьеров. Он также признает, что она в значительной мере утеряна и предлагает меры по ее восстановлению. В качестве одного из важных шагов в этом направлении Брукс рассматривает реформирование социальной системы, которая должна способствовать мобильности и стимулировать людей искать работу. Другой важной мерой он считает

⁴ См.: Кириченко Э.В. «США: потенциал для качественного нового витка социально-экономического развития» в кн. «Глобальная перестройка» под ред. Дынкина А.А, Ивановой Н.И.. М. Весь Мир, 2014; «США в поисках ответов на вызовы XXI века» под ред. Кириченко Э.В. М. ИМЭМО РАН, 2010.

⁵ Krugman P. Obama's War on Inequality // The New York Times. May 20 2016. http://www.nytimes.com/2016/05/20/opinion/obamas-war-on-inequality.html?_r=0

преодоление «элитарного» подхода к высшему образованию и обеспечение его доступности для всех американцев, что требует реформ в системе образования⁶.

При разных представлениях о том, как сделать американскую социально-экономическую модель более эффективной и справедливой, абсолютное большинство экспертов, ученых и политиков сходятся на том, что Соединенные Штаты нуждаются в социальных реформах, в том числе, наращивании инвестиций в человеческий капитал, а также преобразованиях в сфере образования и дальнейшего реформирования здравоохранения.

Именно внутренние проблемы – главный вызов для американской экономики и общества на ближайшие десятилетия. Это подтверждают опросы общественного мнения. Согласно проведенным в США социологическим исследованиям, социально-экономические вопросы занимают главное место в списке наиболее важных и актуальных проблем, стоящих перед страной. От их решения во многом зависит будущее страны как ведущей державы.

2. Государственная политика в социально-экономической сфере на рубеже двух веков

Американские правящие круги осознают потенциальные угрозы экономическому лидерству США в мире, исходящему из внутренних факторов развития страны. Они также понимают значение человеческого потенциала как важнейшего стратегического ресурса и условие инновационного развития страны. В современных условиях это означает дальнейшее наращивание инвестиций в экономику знаний, модернизацию сферы образования, здравоохранения и совершенствование системы социального обеспечения.

Наращение социальных проблем в конце XX – начале XXI веков и необходимость проведения структурных реформ во многом определили повестку предвыборной кампании 2016 г. и программу деятельности трех последних американских президентов. При анализе их политики в социально-экономической сфере, несмотря на все различия между ними, прослеживается определенная преемственность. Она заключается в том, что все они в своих программах объявляли социальную политику центральным направлением деятельности сформированной ими администрации⁷.

Позиционируя себя в качестве центриста, Клинтон постарался сблизить позиции демократов и республиканцев, совместив в своей программе консервативные и либеральные идеи, обращение к традиционным ценностям и призыв к обновлению. Свою программу действий на посту президента он изложил в книге «Отдавая приоритет людям. Как мы все можем изменить Америку»⁸. Центральной темой этой книги, как и предвыборной кампании Клинтона, было экономическое и социальное благосостояние. В качестве основной задачи на посту президента он объявил проведение масштабных социальных преобразований, включавших реформу социального обеспечения, здравоохранения, образования, осуществление целого комплекса мер по защите прав «забытого среднего класса» и сокращение преступности. Клинтон обещал увеличить вложения в «человеческий капитал» и уменьшить неравенство путем внесения изменений в налоговую систему. Во внешнеполитической сфере была разработана стратегия укрепления американского

⁶ Brooks A.C. How to Get Americans Moving Again. The New York Times. May 22 2016. <http://www.nytimes.com/2016/05/21/opinion/how-to-get-americans-moving-again.html>

⁷ См.: Шлихтер А.А. «Социальные услуги в системе американского федерализма». М. ИМЭМО РАН. 2015. Глава 2.

⁸ Clinton B. and Gore Al. Putting People First: How We Can All Change America. New York, 1992.

лидерства в мире. Намеченные реформы предстояло проводить в условиях высокого дефицита бюджета, снижение которого также было одним из его предвыборных обещаний.

Умеренная, прагматичная и компромиссная политика, проводимая администрацией Клинтона на протяжении двух президентских сроков, позволила осуществить реформу социального обеспечения и частичную реформу в сфере здравоохранения, примирив большую часть американцев с идеей о необходимости государственного участия во внутренних проблемах страны. Однако в условиях преобладания республиканцев в Конгрессе президент не смог выполнить все свои предвыборные обещания. Заявленная Клинтон политикой «вложений в человеческий капитал» вылилась в отдельные инициативы и не соответствовала декларируемому ранее решению стратегических задач. К числу его достижений относятся принятие законодательства о предоставлении неоплачиваемого отпуска по уходу и болезни за членами семьи, о введении ряда дополнительных мер по борьбе с преступностью, сокращение налогов на семьи с малыми и средними доходами, увеличение размеров кредита на получение высшего образования детьми из бедных семей и повышение минимальной заработной платы. После провала предпринятой администрацией Клинтона попытки осуществления реформы системы здравоохранения с целью введения в США всеобщего медицинского страхования во второй половине 90-ых гг. были проведены частичные реформы в этой сфере. В частности, были внесены изменения в государственную медицинскую программу «Медикэр», а именно, была создана ее третья часть, проведены реформы в области детского здравоохранения, а также принят закон, позволявший сохранить медицинскую страховку при ряде условий в случае изменения места работы. Однако, несмотря на экономический рост, который продолжался во время двух сроков президентства Клинтона, проводимая его администрацией политика позволила смягчить, но не решила проблемы американского среднего класса. Цены на медицинские услуги, образование, жилье продолжали быстро расти. Доходы населения увеличивались, но главными бенефициантами от роста экономики были американцы с наиболее высокими доходами. В результате, доля 20% самых богатых американцев в совокупном доходе увеличивалась и достигла в 2000 г. 49,8% (в 1993 г. она составляла 48,9%), тогда как по другим группам населения этот показатель не изменился, или даже снизился⁹.

Традиционно социальная политика в США ассоциировалась главным образом с Демократической партией. Республиканцы длительное время выступали критиками социальных программ не только по экономическим соображениям, но также исходя из своих представлений о морали. Ситуация в этой области начала меняться с приходом в Белый дом Рональда Рейгана, при котором консерваторы попытались сформулировать свою повестку дня по социальным вопросам. Политика «третьего пути» Клинтона, основанная на совмещении демократических и консервативных идей, была положительно воспринята американским обществом, что стимулировало республиканцев также искать свой «третий путь». Джордж Буш, который придерживался прагматичных позиций, в своих предвыборных выступлениях во многом заимствовал подход Клинтона и говорил о необходимости примирить социальные противоречия, сгладить различия и добиться согласия в обществе. Программа республиканцев была изложена в документе «Как нам вместе обновить цель для

⁹ U.S. Census Bureau Current Population Reports. Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States. 2009. U.S. Department of Commerce. Economics and Statistics Administration. <https://www.census.gov/prod/2010pubs/p60-238.pdf>

Америки»¹⁰. В основу этой программы легли идеи «сострадательного консерватизма», который сочетал консервативные американские ценности с государственным регулированием, прежде всего, в социальной сфере.

Республиканская администрация Буша-мл., пришедшая к власти в 2000 г., в качестве важнейшего направления своей деятельности определила внутреннюю политику, в частности, в таких ключевых сферах, как система социального обеспечения, образования, а также налоговая система. По многим социально-экономическим вопросам в его программе отсутствовали присущие республиканцам требования, касающиеся сокращения социальных программ и свертывания деятельности федеральных органов, ответственных за их осуществление. Даже выдвигая вопрос о необходимости снижения налогов, что являлось ключевым пунктом республиканских программ, Буш оговаривал, что оно не должно отрицательным образом сказаться на основных программах, отвечающих за социальную и медицинскую помощь населению. Именно при Джордже Буше-младшем впервые в американской истории была не только сформулирована, но и предпринята попытка реализовать консервативную модель социальной политики в качестве альтернативы либеральной. В вопросах совершенствования здравоохранения, образования и пенсионной системы он предлагал идти по пути усиления роли частной инициативы и конкуренции, считая, что не государство, а сами люди должны принимать решения по поводу получаемых ими социальных услуг. В частности, в сфере здравоохранения Буш считал необходимым шире использовать возможности частной медицины. Например, проблему оплаты лекарств, которые не покрывались государственной программой «Медикэр», президент предлагал решить с помощью открытия специальных медицинских счетов, а отчисляемые на них средства освободить от налогов. В годы правления Буша была предпринята попытка приватизации системы пенсионного обеспечения. Предлагалось отказаться от индексации пенсий и развивать процесс открытия индивидуальных сберегательных счетов. Однако предложения по проведению такой пенсионной реформы не были поддержаны большинством американцев. Объявив в качестве приоритетного направления внутреннюю политику и реформы в социальной сфере, президент резко изменил свой курс после терактов 11 сентября 2001 г.

Несмотря на то, что приоритетом Буша стали вопросы, связанные с безопасностью, при нем были предприняты меры, направленные на совершенствование американской системы здравоохранения и школьного образования. В 2002 г. Буш подписал закон «Ни одного ребенка за бортом»¹¹ (No Child Left Behind). Его целью было повышение учебных показателей и ликвидация разрыва в уровне обучения среди американских государственных школ путем введения ежегодного тестирования. В области здравоохранения была введена в действие четвертая часть «Медикэр», которая предусматривала компенсацию расходов на лекарства, прописанные врачом, а также принят закон, включивший лечение психических заболеваний в стандартные медицинские страховки, увеличены государственные расходы на медицинское страхование ветеранов. Кроме того, при нем были сделаны шаги по повышению прозрачности и внедрению конкурентных принципов в организацию закупок по программе «Медикэр».

В целом, период правления республиканской администрации был отмечен ухудшением состояния финансов и положения среднего класса, а также ростом уровня неравенства в США. В докризисном 2006 г. доля доходов самых состоятельных американцев

¹⁰ The 2000 Republican National Platform: Renewing America's Purpose Together. <http://www.rncife.org/platform/platform2000.html>

¹¹ PUBLIC LAW 107-110—JAN. 8, 2002. <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/107-110.pdf>

в совокупном доходе увеличилась до 50,5%¹² при падении этого показателя у всех других групп населения. Перечисленные негативные процессы были еще больше усугублены налоговой реформой Буша, которая проводилась главным образом в интересах американцев с высокими доходами, выигравших больше других от снижения налогов. На фоне увеличения расходов на оборону страны и борьбу с терроризмом шло сокращение средств на социальные программы.

Разразившийся в 2008 г. кризис обнажил накопившиеся в американской экономике структурные проблемы, ослабил позиции США в мире и показал необходимость серьезных изменений в социально-экономической политике. Барак Обама занял пост президента США в январе 2009 г., когда мировой финансово-экономический кризис был в самом разгаре. Победив под лозунгом перемен, Б.Обама сам стал символом глубоких изменений, происходящих в американском обществе. Его победа на президентских выборах явилась результатом запроса американцев на новую политику и свежие идеи.

В ходе предвыборной кампании и после победы на президентских выборах в своих выступлениях, Б.Обама неоднократно подчеркивал, что перед США стоит задача научиться жить по средствам и одновременно обеспечить устойчивое развитие по инновационному сценарию. Необходимость обновления и проведения крупномасштабных реформ в социально-экономической сфере также продиктовано стремлением США сохранить за собой роль ведущей державы в XXI веке, обеспечить привлекательность американской модели, оставаясь примером для подражания и ориентиром для других стран. Б.Обама исходил из того, что для сохранения глобального лидерства в условиях стремительно усилившейся конкуренции со стороны других стран Соединенные Штаты нуждаются «в инвестициях в будущее». Для этого необходимо реформировать системы здравоохранения, образования и социального обеспечения, стимулировать развитие высокотехнологичных секторов экономики, повысить ее энергоэффективность, инвестировать в альтернативную энергетику и увеличить ассигнования в инфраструктурные проекты. Выдвинутый им масштабный план модернизации страны включал также развитие науки и новейших технологий, которые по его словам, позволят Америке «выиграть будущее». Он подчеркнул, что поддержка образования и инновационных исследований является главным условием конкурентоспособности и прогресса страны в XXI веке, а также «предпосылкой для ее процветания»¹³. Необходимость наращивания инвестиций в науку и образование, развитие по инновационному пути, а также обеспечение равных возможностей для всех в условиях меняющейся экономики – темы, которые постоянно звучали в выступлениях перед Конгрессом и речах Б.Обамы на протяжении всего его президентства.

Администрация Б.Обамы предприняла беспрецедентные меры и потратила огромные финансовые средства, чтобы Великая рецессия не переросла в Великую депрессию¹⁴. В основу антикризисной политики правительства лег план «О восстановлении американской экономики и реинвестиций» (American Recovery and Reinvestment Act), принятый в феврале

¹² U.S. Census Bureau Current Population Reports. Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States. 2009. U.S. Department of Commerce. Economics and Statistics Administration. <https://www.census.gov/prod/2010pubs/p60-238.pdf>

¹³ Remarks by the President in State of Union Address. The White House. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/25/remarks-president-state-union-address>

¹⁴ См. Кириченко Э.В. «Администрация Барака Обамы: трудности выбора» в кн. «Перспективы социально-экономического развития США после кризиса 2008-2009 гг.» М. ИМЭМО РАН, 2012.

2009 г.¹⁵ Он явился фундаментом социальной политики Обамы в период глубочайшей рецессии, позволив существенно сгладить ее последствия. Этот план общим объемом в 787 млрд. долл. – самая крупная программа стимулирования экономики в мирное время за всю американскую историю. В качестве его главных целей были провозглашены создание новых рабочих мест при сохранении уже существующих, поддержка экономической активности и одновременно обеспечение долгосрочного устойчивого роста путем инвестиций. План включал выделение 288 млрд. долларов, предназначавшихся для бизнеса и физических лиц в форме налоговых льгот, 224 млрд. – на разного рода социальные программы, в том числе поддержку образования, здравоохранения и пособия по безработице, а также 275 млрд. – на государственные контракты, обеспечивающие модернизацию американской экономики, кредиты и гранты на охрану здоровья, образование и профессиональную подготовку.

Закон предусматривал оказание помощи работникам и их семьям, пострадавшим от кризиса, а также продление сроков выплаты пособий по безработице и увеличение их размеров. Указанные меры дополнялись программой по оказанию помощи в трудоустройстве для молодежи и рабочих в новых секторах экономики, а также выделением средств на поддержку малоимущих и пожилых американцев. Были предусмотрены меры по стимулированию малого бизнеса и развитию сферы услуг. Выделялись ассигнования на модернизацию инфраструктуры страны, строительство магистралей, железных дорог и энергосетей, улучшение общественного транспорта и внедрение цифровых технологий, на развитие возобновляемой энергии и зеленой экономики.

В целях смягчения кризиса ипотечного кредитования администрация Обамы разработала систему мер по стабилизации ситуации на рынке жилья. Она, в частности, предусматривала программу рефинансирования домовладельцем, имеющих хорошую кредитную историю, а также программу, направленную на снижение ипотечных платежей.

В дополнение к плану «О восстановлении американской экономики и реинвестиций» были приняты также другие меры по стимулированию экономического роста и смягчению тяжелых последствий кризиса. Если суммировать все принятые антикризисные меры и классические стимулы экономического роста, включая продление разного рода налоговых льгот, то окажется, что общий объем помощи американской экономике вдвое больше, чем было выделено в соответствии с указанным планом по ее восстановлению¹⁶.

Однако осуществление мер, предусмотренных этой самой масштабной антикризисной программой по стимулированию американской экономики и улучшению состояния рынка, не в полной мере оправдало возлагавшихся на нее надежды: экономическое восстановление шло медленнее, чем ожидалось и не сопровождалось достаточным ростом рабочих мест в экономике. Уровень безработицы, составлявший в начале 2009 г. 8,5%, достиг в начале 2010 г. 10,6% и снизился до 9,1% к сентябрю 2011 г., после чего она продолжила свое медленное снижение, опустившись ниже 5% весной 2016 г.¹⁷

Кризис нанес серьезный удар по благосостоянию американского среднего класса. Несмотря на предпринятые меры, за первый срок пребывания у власти президента Обамы показатели социальной дифференциации ухудшились. Доля 20% самых состоятельных американцев в совокупном доходе возросла с 50% в 2008 г. до 51% в 2012 г. В 2012 г. на 5%

¹⁵ См. полный официальный текст: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr1enr/pdf/BILLS-111hr1enr.pdf>

¹⁶ Sorkin A.R. President Obama Weighs his Economic Legacy. The New York Times Magazine, April 28, 2016. <http://www.nytimes.com/2016/05/01/magazine/president-obama-weighs-his-economic-legacy.html>

¹⁷ United States Department of Labor. Bureau of Labor Statistic Data Tools. Labor Force from the Current Population Survey Data. May 31, 2016.

наиболее богатых американцев приходилась 22,3% всего совокупного дохода¹⁸. В целом, за период с 1993 по 2014 неравенство в США выросло на 5,9%¹⁹.

После президентских выборов 2012 г. и победы на них Б.Обамы в США с новой силой разгорелись дебаты относительно повышения налогов, прежде всего, для американцев с высокими доходами. Главными целями налоговой политики Б.Обамы были ее ужесточение по отношению к богатым американцам при одновременном смягчении налогового бремени для среднего класса и малого бизнеса. В результате напряженной борьбы 1 января 2013 г. его администрации удалось достичь соглашения с Конгрессом относительно внесения изменений в налоговую систему. Оно, в частности, предусматривало продолжение налоговых сокращений для среднего класса и увеличение налогов для состоятельных граждан. Была значительно повышена налоговая ставка для американцев, чей доход превышает 400 тысяч долл. в год (или 450 тысяч долл. для семей). Это было первое соглашение за 20 лет, которое привело к повышению налогов для богатых граждан США. Кроме того, был поднят налог на владение недвижимостью для дорогих владений и повышен налог на прирост капитала для состоятельных американцев до 20% и всех остальных – до 15%²⁰.

Таким образом, Б.Обама выполнил свое предвыборное обещание сделать американскую налоговую систему более справедливой и прогрессивной. Ему удалось добиться продления пособий по безработице на один год и продолжение налоговых сокращений для среднего класса на пять лет. К достижениям президента в отстаивании интересов среднего класса в сфере налогового законодательства можно также отнести дополнительные меры по защите американских семей, в том числе, действие разного рода льгот для студентов, американцев со средними и низкими доходами, компаний, занимающихся разработкой инноваций и высокотехнологической продукции и т. д.

Предпринятые администрацией Б.Обамы шаги были нацелены не только на решение накопившихся в США социально-экономических проблем, но также на повышение конкурентоспособности страны, использование возможностей глобализации в американских интересах и укрепление позиций в Соединенных Штатах в мировой экономике.

Несмотря жесткую критику оппонентов с левых и с правых позиций, антикризисная программа, разработанная администрацией Б.Обамы, помогла вывести американскую экономику из тяжелого состояния и вернуть на путь роста. В сложнейших экономических и политических условиях ему также удалось начать структурные преобразования.

Одна из важных долгосрочных структурных проблем США связана с системой социального обеспечения. Давно назревшая реформа этой сферы – сложный вопрос, обсуждение которого не увеличивает популярности политикам, поскольку его решение требует проведения болезненных мер. Начиная с 2010 г. дефицит по программе страхования пожилых людей, которая является крупнейшей статьей федерального бюджета, постоянно растет. Ее рост в общем объеме федеральных расходов связан с изменением возрастной структуры населения, а именно, увеличением доли лиц пенсионного возраста. Массовый выход на пенсию поколения «беби-бума» ведет к быстрому росту объема пенсионных выплат и расходам по программе «Медикэр». Для преодоления проблемы дефицита средств

¹⁸ U.S. Census Bureau Current Population Reports. Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States: 2009. – U.S. Department of Commerce. Economics and Statistics Administration. <https://www.census.gov/prod/2010pubs/p60-238.pdf>

¹⁹ Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States: 2014. Newsroom, September 16, 2015. <http://www.census.gov/newsroom/press-releases/2015/cb15-157.html>

²⁰ American Taxpayer Relief Act of 2012. <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c112:H.R.8.ENR>:

Фонда социального страхования выдвигаются разные предложения. Среди них – увеличение налогов, вложения части страховых взносов в финансовые инструменты с более высокой прибылью, а также повышение роли частного пенсионного страхования. Один из путей решения данной проблемы – дальнейшее повышение пенсионного возраста. В настоящее время он увеличен до 66 лет, а для лиц, родившихся в 1960 г. и позже, – до 67 лет. По американскому пенсионному законодательству, работник может выйти на пенсию раньше предусмотренного законом пенсионного возраста и получать неполную пенсию. По прогнозу Бюджетного управления Конгресса США (Congressional Budget Office), при сохранении нынешней бюджетной политики дефицит по государственной программе социального страхования по старости превысит 40% в 2040 г.²¹

В рамках реформы здравоохранения, запущенной администрацией Б.Обамы, были внесены некоторые изменения в «Медикэр», в том числе увеличены отчисления состоятельных американцев в данную программу, однако эта мера не решает проблему в долгосрочной перспективе. В вопросе пенсионного обеспечения Б.Обама поддерживал использование рыночных механизмов в сфере пенсионного обеспечения, включая более активное участие американцев в частных пенсионных планах. Проблема государственного пенсионного обеспечения будущих поколений американцев ждет своего решения, и это – задача для следующих президентов США.

К экономическим достижениям Б.Обамы за время его пребывания на посту президента можно отнести возобновление роста экономики США, который во второй половине его президентского срока превосходил показатели других промышленно-развитых стран и восстановление рынка труда. Оценивая результаты своей деятельности на посту президента, Обама признал, что у американцев есть серьезные причины для недовольства: годовой доход средней американской семьи в последний год его пребывания в Белом доме на 4 тыс. меньше, чем в конце второго срока президентства Клинтона. По мнению президента, он не смог сделать все что хотел, поскольку был вынужден потратить значительную часть своего политического капитала на борьбу с кризисом. Своим главным успехом на посту президента он считает запуск реформы здравоохранения²².

3. Реформы Б.Обамы в социальной сфере: курс на модернизацию

Экономический кризис существенно переформатировал внутренние и внешние условия функционирования страны, а также внес коррективы в повестку дня, но не привел к пересмотру планов президента по обновлению страны. Несмотря на кризис, Обама энергично взялся за реализацию обещанной в ходе своей предвыборной кампании программы по преобразованию Америки, начав с реформ в области здравоохранения и образования. Преобразования в этих сферах он объявил приоритетными направлениями своей деятельности на посту президента. Если обсуждение реформ в сфере образования проходило в конструктивном ключе, то вокруг нового законодательства по здравоохранению развернулись баталии, которые продолжались даже после его подписания. Борьба вокруг закона о здравоохранении расколола общество на его сторонников и противников примерно

²¹ CBO's Long-Term Projections for Social Security: Additional information: December 2015 Report Congressional Budget Office. <https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/51047-SSUpdate.pdf>

²² Sorkin A.R. President Obama Weighs His Economic Legacy. The New York Times Magazine. April 28 2016.

пополам, привела к снижению рейтинга популярности президента среди американцев и сильно осложнила продвижение других его инициатив. Запуск реформы здравоохранения явилась бесспорным результатом пребывания Обамы на посту президента, главным политическим успехом и важнейшим компонентом его исторического наследия.

3.1. Реформа здравоохранения

В отличие от многих других промышленно-развитых стран в США нет единой организации здравоохранения. В этой сфере сосуществуют и взаимодействуют различные частные и государственные структуры. В стране в принципе отсутствует медицина, которая была бы бесплатна для потребителя. Большая часть медицинских услуг, предоставляемых частными врачами, клиниками и госпиталями, оплачивается через страховые компании. Каждые пять из шести работающих по найму и члены их семей имеют групповую страховку, которая может оплачиваться совместно работодателем и работником, а иногда только самим работником. Однако, далеко не все могут себе позволить страховку без участия работодателя в покрытии расходов. Часть граждан этой категории имеет доступ к медицинским услугам через государственную программу «Медикэйд», которая предназначена для людей с низкими доходами. «Медикэр» – другая государственная программа, которая оплачивает значительную часть медицинских расходов пожилых американцев²³.

Несмотря на самые высокие в мире расходы на здравоохранение, Соединенные Штаты до самого последнего времени оставались единственной высокоразвитой страной, не гарантирующей оказание медицинской помощи своим гражданам. Накануне прихода Б.Обамы в Белый дом в 2008, доля общих расходов на здравоохранение в ВВП США превысила 16%²⁴. Для сравнения, в том же году данный показатель составил в Великобритании 8,8%, в Японии – 8,6%, в Канаде – 10,3%, а в Германии и Франции – 10,7%

²³ В США действуют две основные социальные государственные программы: «Медикэйд» и «Медикэр». Их принятие в середине 60-х гг. XX века позволило значительно расширить предоставление медицинских услуг населению, особенно его бедным слоям, хотя и не решило проблему полностью. «Медикэйд» финансируется федеральным правительством совместно с правительствами штатов и предназначается для людей с низкими доходами. Однако юридически и административно эта программа находится в ведении властей штатов, губернаторы и законодательные собрания которых определяют конкретные категории малоимущих и условия, на которых предоставляются медицинские пособия в соответствии с общими федеральными положениями. В результате, условия предоставления медицинских услуг, оказываемых в рамках «Медикэйд», а также их объем существенно различается в разных штатах. Эта программа, включающая охрану в США материнства и детства, покрывает, в том числе, расходы на медицинские расходы детей из малоимущих семей. «Медикэйд», наряду с другими социальными программами, помогает государству обеспечивать соблюдение принципа социальной справедливости и создает условия для социального равновесия в обществе путем выравнивания возможностей для разных групп населения через перераспределение доходов.

«Медикэр» – это крупнейшая федеральная программа, которая финансируется Управлением социального страхования, отвечающего за пенсионное и социальное обеспечение. Она оплачивает большую часть расходов американцев старше 65 лет и нетрудоспособных граждан определенных категорий. В отличие от «Медикэйд», это не программа помощи бедным, а форма медицинского страхования. Она является составной частью системы социального страхования, за которую американские граждане платят определенный налог, получая взамен право на соответствующие услуги.

²⁴ Health United States, 2011. With Special Feature on Socioeconomic Status and Health. U.S. Government Printing Office. 2012.

и 11% соответственно²⁵. Значительный рост государственных расходов на здравоохранение в последние десятилетия сочеталось с резким увеличением стоимости медицинских услуг и все меньшей их доступностью для растущей части американцев. Среди взрослого населения США доля людей, не имеющих доступа к медицинским услугам, увеличилась с 9% в 2000 г. до 14,7% в 2010г. Более 40 млн. американских граждан не имели медицинской страховки²⁶. Быстрое наращивание расходов, бюрократизация и недостаточная эффективность государственных программ в системе здравоохранения вызывали недовольство в американском обществе.

В конце XX – начале XXI в. проблемы здравоохранения вошли в число наиболее значимых для американской общественности. Нарастание негативных тенденций в этой сфере требовало мер, направленных на усиление контроля над государственными расходами на здравоохранение, их рационализацию, обеспечение большей доступности медицинских услуг при сохранении их высокого качества.

Еще в начале 1990-х годов Б. Клинтон объявил реформу здравоохранения приоритетной задачей своего президентства. Подготовленный в 1993 г. законопроект, предусматривавший введение обязательного медицинского страхования, вызвал бурные дебаты в обществе и Конгрессе. В итоге документ не получил необходимой поддержки. Администрации Клинтона пришлось отказаться от идеи общенациональной реформы здравоохранения и ограничиться внесением поправок в существующую систему. Законопроект провалился по ряду причин, но основная из них – политические разногласия по поводу целей реформы. Для Клинтона и большинства демократов ее главный смысл состоял в обеспечении всеобщего медицинского страхования. Для республиканцев и демократов-консерваторов реформа системы здравоохранения имела подчиненное значение и рассматривалась главным образом в качестве средства сокращения бюджетного дефицита, а также государственных затрат на медицинские услуги.

Накануне президентских выборов 2008 г. проблемы в системе здравоохранения вновь заняли одно из центральных мест в общественных дискуссиях в США. Большинство политиков, экспертов и граждан США признавало необходимость реформ в этой сфере, однако в стране отсутствовал консенсус относительно того, какой должна быть система здравоохранения. Среди американцев не было и нет согласия по таким важным вопросам, какова роль здравоохранения в обществе, а также соотношение государственных и рыночных механизмов в сфере медицинских услуг. Острота дискуссии на эту тему определялась тем, что по сути, для многих американцев речь шла не только о здравоохранении, но также об идеологии и о фундаментальных ценностях. Эта реформа затрагивает идеологические основы общественного устройства, и именно поэтому ее обсуждение привело к поляризации общества. Вопрос даже не в том, какой будет система медицинского страхования, а в том, какой будет их страна в XXI веке, – станут ли США похожими на Европу с ее разветвленной системой социальной поддержки, но с меньшей свободой и динамизмом, или же останутся страной свободного предпринимательства и индивидуализма, готовой мириться с социальным неравенством. Демократы считают, что реформа здравоохранения сделает Америку более справедливой, а ее противники опасаются, что она превратит их страну в «велферное» общество, то есть общество, в котором значительная часть населения живет на социальные пособия. Республиканцы полагают, что государственное финансирование страхования здоровья и программ медицинской помощи

²⁵ OECD Health Data 2012.

²⁶ Health United States, With Special Feature on Socioeconomic Status and Health. Government Printing Office, 2012.

лишает человека возможности взвешивать стоимость расходов на лечение и их возможную отдачу. Особой мишенью для критики со стороны республиканцев стал пункт об обязательном медицинском страховании, вокруг которого развернулась главная битва между противниками и сторонниками принятия нового законодательства в этой сфере. Негативное отношение к реформе здравоохранения диктуется также их традиционным недоверием к федеральному правительству и убежденностью в том, что частный бизнес всегда эффективнее государственных структур. Кроме того, закон о здравоохранении вызвал резкую критику со стороны многих обеспеченных и пожилых граждан, которые справедливо опасались, что положение неблагополучных и неработающих американцев будет улучшаться за их счет. Страховые, фармацевтические компании, а также Торговая палата США отчисляли огромные средства на агитационные акции против реформы здравоохранения. Для них эта сфера – бизнес, приносящий высокие доходы, а не общественный сектор экономики, выполняющий важную социальную функцию. Высокая коммерциализация американского здравоохранения, как и экономики в целом, порождает недоверие к реформам, имеющим социальную направленность. Страховые и фармацевтические компании опасались введения новых ограничений со стороны государства, ухудшения условий своей деятельности и снижения доходов. Преодолеть сопротивление этих мощных и влиятельных групп было очень трудно.

В ходе работы над реформой здравоохранения администрация Б.Обамы взяла на вооружение многие идеи, содержащиеся в законопроекте Клинтона, а также учла допущенные им просчеты, носившие главным образом тактический характер. Конечный документ носил компромиссный характер, поскольку учитывал рекомендации различных заинтересованных сил и групп интересов. При разработке реформы для администрации Обамы важнейшее значение имела ее социальная составляющая, а именно, обеспечение медицинской страховкой всех американцев, независимо от размера их доходов и медицинской истории.

Введение в силу закона «О доступном здравоохранении в Америке» (Affordable Health Care for America Act), принятого в 2010 г., растянуто во времени²⁷. Ряд мер начал действовать сразу после подписания закона, другие его положения должны вступать в силу постепенно вплоть до 2018 и даже 2020 г.

Реформа здравоохранения Б.Обамы преследовала следующие цели: во-первых, улучшить условия медицинского страхования для тех, у кого страховка уже имеется, ограничив произвол страховых компаний; во-вторых, снизить цены на страховки путем стимулирования рыночной конкуренции в этой сфере и создания бирж, где можно приобрести медицинские полисы по конкурентным ценам; в-третьих, ввести обязательное медицинское страхование, которое предусматривает административную ответственность в отношении лиц, отказывающихся приобретать страховку, а также в отношении компаний, отказывающихся ее продавать.

Согласно закону, начиная с 2010 г., страховые компании лишены права отказывать в страховке заболевшим людям, а для тяжелобольных введены ограничения на увеличение стоимости страховки. Родители получили возможность вписывать в свои страховые планы детей до достижения ими 26-летнего возраста. Для людей, ранее не имевших страхового полиса, но страдающих различными заболеваниями, предусмотрена специальная программа, обеспечивающая приобретение медицинской страховки на льготных условиях. Установлены лимиты на стоимость страховки и визитов к врачу.

²⁷ Affordable Health Care for America Act, 2009, H.R. 3962.
http://housedocs.house.gov/rules/health/111_ahcaa.pdf

С 2011 г. внесены изменения в систему социального страхования «Медикэр» и введен дополнительный налог на фармацевтические компании. В 2012 г. начали действовать программы по повышению эффективности работы больниц, детских поликлиник и домов престарелых. В 2013 г. увеличены налоги на состоятельных граждан с доходами свыше 250 тыс. долл. в год, идущие на поддержку системы «Медикэр», а также введен акцизный сбор на медицинское оборудование. В том же году завершена работа по запуску электронных бирж, через которые можно приобрести медицинскую страховку. С 2014 г. установлен единый федеральный уровень дохода для тех семей, которые могут претендовать на получение медицинской помощи по программе «Медикэйд». Многие американцы получили возможность обменять свои планы на новые, более экономичные и полные. Крупные организации, не предоставляющие своим сотрудникам страховки, должны штрафовать. Граждане, самостоятельно приобретающие страховой полис, с 2014 г. могут рассчитывать на государственную помощь, если имеют низкие доходы. Эта помощь осуществляется путем предоставления государственных субсидий в форме налоговых кредитов, размер которых зависит от доходов его получателя. В 2014 году вступили в силу важнейшие положения закона. Наличие медицинской страховки становится обязательным условием для большинства проживающих в США людей, а отказ от ее приобретения грозит штрафом. Требование «участвуй или плати» – ключевое в новом законодательстве о здравоохранении, поскольку именно оно обеспечивает финансовую базу для всеобщего медицинского страхования, но оно же остается и самым спорным.

В последующие годы реформа должна быть продолжена. Будут повышаться требования к страховщикам и работодателям. С 2018 г. в страховые пакеты должны включаться регулярные профилактические обследования без дополнительных выплат со стороны пациентов. Предусмотрены меры по усилению контроля над деятельностью страховых компаний, в том числе, создание общенациональной базы данных обо всех нарушениях, допущенных в этой области организациями или отдельными лицами.

В целом, несмотря на сохраняющееся недовольство и продолжающуюся борьбу, исполнение вступающего в силу нового законодательства в области здравоохранения в первые годы после его принятия шло относительно гладко и в установленные сроки. Это касается таких его положений, как запрет страховым компаниям отказывать серьезно заболевшим людям в страховке или повышать ее стоимость, а также предоставление возможности детям пользоваться страховкой своих родителей до достижения ими 26 лет. Эти инициативы, которые пользуются широкой поддержкой большинства американцев, включая республиканцев, успешно воплощены в жизнь. Одобрение общества вызывают и меры, направленные на ограничение произвола страховых компаний. Однако в 2013 г., когда началась подготовка таких важных положений, как введение обязательного медицинского страхования, создание бирж и расширение программы «Медикэйд», сопротивление реформе возросло.

Консерваторы, иронично называющие реформу «Обамакэр» (Obamacare), неоднократно пытались пересмотреть ее отдельные положения в судах разного уровня. В 2012 г. Верховный суд страны постановил, что требование об обязательном медицинском страховании не противоречит Конституции США. Такой вердикт высшего судебного органа страны стал большой победой Б.Обамы. Однако ее нельзя назвать полной, поскольку одновременно на усмотрение властей штатов было отдано исполнение другого важного положения реформы. Оно касается расширения программы «Медикэйд», которая финансируется как федеральными, так и местными органами власти и находится под контролем последних. Этим воспользовались противники реформы, которые продолжали попытки остановить ее осуществление. Ряд штатов, во главе которых стояли губернаторы-

республиканцы, отказались от предусмотренного в новом законодательстве расширения программы «Медикэйд», проигнорировав таким образом закон в этой части. Такое решение ухудшило шансы малоимущего населения получить доступ к медицинским услугам в этих штатах. В результате появилась прослойка граждан, которые оказались недостаточно бедны для того, чтобы рассчитывать на помощь по программе «Медикэйд» или претендовать на государственные субсидии на приобретение страховки, но при этом слишком бедны, чтобы ее полностью оплатить. Если учесть, что существенная доля расходов на расширение этой программы для малоимущего населения финансируется федеральным правительством, такое решение властей ряда штатов, которые управляются республиканцами, нельзя объяснить исключительно финансовыми соображениями. Часть губернаторов руководствовалась идеологическими мотивами, полагая, что расширение данной программы не столько помогает людям выбраться из нищеты и встать на ноги, сколько способствует консервации их бедственного положения. Кроме того, некоторые губернаторы-республиканцы опасались, что программа «Медикэйд», до сих пор находившаяся в ведении штатов, может превратиться в некую параллельную систему здравоохранения, которая будет управляться из федерального центра и диктовать цены без учета местных особенностей.

Решение Верховного суда, оставившего вопрос о расширении «Медикэйд» на усмотрение местных властей, явилось отражением специфики Соединенных Штатов с присущим их гражданам индивидуализмом, неприятием усиления роли федерального центра и его регулирующих функций на местах. Рассмотрение этого вопроса Верховным судом также показало, что важным элементом столкновения вокруг реформы медицинского страхования явилось традиционное для США противостояние между федеральным центром и правительством штатов в борьбе за полномочия. По сути, спор вышел за рамки реформы здравоохранения и трансформировался в дебаты о том, где кончаются границы полномочий федерального центра, а также о правах и свободах американских граждан. Не случайно, пункт об обязательности медицинского страхования для американцев оспаривался в суде по двум линиям: превышение полномочий федерального центра в отношении граждан и в отношении органов власти на уровне штатов²⁸.

Таким образом, одна из трудностей в реализации реформы здравоохранения, как и многих других начинаний, проводимых в масштабе всей страны, связана с децентрализацией управления в США. Согласно американской Конституции, штаты и местные органы власти имеют большую автономию и собственные источники дохода. Это означает, что реализация реформы медицинского страхования в значительной степени зависит от того, как отдельные штаты намерены применять новое законодательство, к которому некоторые из них относятся враждебно.

Другая трудность состоит в том, что закон о здравоохранении – сложный документ объемом около тысячи страниц и его текст оставляет простор для противоречивых интерпретаций. Этим пользуются противники реформы, которые пытаются блокировать ее отдельные положения.

Это относится, в частности, к решению федерального суда, который в мае 2016 г. поддержал решение суда в округе Колумбия, постановившего в июне 2014 г. что закон о здравоохранении не дает права на субсидии тем американцам, которые приобрели медицинские страховки через биржи, созданные федеральным правительством. Такое решение может осложнить реализацию реформы здравоохранения. Проблема состоит в том,

²⁸ См.подробнее: Шлихтер А.А. «Социальные услуги в системе американского федерализма». Глава 4. ИМЭМО РАН, 2015; Зевелева Г.Н. «Государственная политика в области здравоохранения в США в 1992-2012 гг.». ИМЭМО РАН, 2012.

что согласно закону, если в том или ином штате нет биржи медицинского страхования, то приобретение страховки возможно через биржу, созданную федеральным правительством. Однако в тексте документа прописаны только субсидии для страховок, приобретенных через биржи, созданные властями штатов. Это может означать отмену субсидий, которые получили более 5 млн. миллионам американцев, а также рост цен на медицинские страховки. Их приобретение без субсидий окажется непосильным для многих граждан. Данное обстоятельство может вынудить многих из них добиваться исключения из «индивидуального мандата» (страховка или штраф). Это – серьезный, но не смертельный удар по реформе здравоохранения, так как администрация может найти другие источники финансирования субсидий. Однако такое развитие событий – еще одна трудность на пути ее осуществления. Успех реформы с экономической точки зрения во многом зависит от того, как много молодых и здоровых людей, которые не нуждаются в лечении, приобретут медицинскую страховку. Взносы этой категории граждан в большой мере формируют финансовую базу для расширения медицинского страхования. Чем меньше здоровых людей готовы купить страховку, тем выше ее цена, что, в свою очередь, ведет к сокращению числа желающих ее приобрести.

Главными задачами нового закона о здравоохранении было увеличение числа американцев, покрытых медицинской страховкой, и снижение стоимости медицинских услуг. Если первая задача успешно выполняется, то вторую пока решить не удалось. Согласно данным, полученным в марте 2016 г. Министерством здравоохранения и социальных служб США (Department of Health & Human Services), за 6 лет с момента принятия закона о здравоохранении весной 2010 г. число незастрахованных американцев сократилось на 20 млн. чел., а удельный вес незастрахованных в общей численности населения США упал ниже 10%²⁹. Социологическое обследование, проведенное в сентябре и декабре 2015 г. (New Kaiser/New York Times Survey), показало, что даже американские граждане, имеющие медицинскую страховку, испытывают большие финансовые трудности при оплате медицинских счетов. Это признает каждый пятый американец трудоспособного возраста. Опрошенные жалуются, что страховой план покрывает ограниченный набор медицинских услуг, а также на большие выплаты «из собственного кармана», которые достигают сотен и даже тысяч долларов.

В целом, преодолевая разного рода проблемы и препятствия, реформа здравоохранения стала свершившимся фактом, хотя в будущем внесение в закон изменений не исключено.

3.2. Реформы в сфере образования

В современных условиях система образования – важнейший фактор опережающего развития и формирования конкурентоспособного человеческого потенциала страны. США находятся на одном из первых мест в мире по общим расходам на образование: 2012 г. их доля в ВВП страны составила 6,4 %. Для сравнения, в том же 2012 г. данный показатель в среднем по странам ОЭСР равнялся 5,2%, а по странам ЕС – 4,9%³⁰. Соединенные Штаты традиционно занимают лидирующие позиции в сфере образования, однако в последние

²⁹ 20 million People have Gained Health Insurance Coverage because of the Affordable Care Act, New Estimates Show. U.S. Department of Health & Human Services.

<http://www.hhs.gov/about/news/2016/03/03/20-million-people-have-gained-health-insurance-coverage-because-affordable-care-act-new-estimates>

³⁰ Education at Glance, 2015. OECD. <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>

десятилетия их конкурентоспособность оказалась под угрозой. Одной из серьезной проблем этой сферы является разрыв в уровне американского образования между начальной, средней и высшей школой. В образовательной политике США традиционно приоритетное внимание уделялось высшему образованию, а среднее и, особенно, начальное – серьезно отставало. Несмотря на то, что Соединенные Штаты тратят на одного ученика больше, чем большинство развитых стран, эти затраты не транслируются в более высокое качество школьного обучения. Многочисленные международные обследования показывают, что уровень знаний американских школьников уступает их сверстникам из большинства промышленно-развитых стран. В частности, международное тестирование знаний 15-летних школьников из 34-х стран (Program for international student assessment, или PISA) показало, что в 2012 г., школьники из США демонстрировали результаты ниже средних по математике и близкие к средним по чтению и естественным наукам. Сходные результаты были получены также в ходе предыдущих тестов, которые проводятся каждые три года³¹.

Актуальность задачи повышения уровня школьного обучения возросла в условиях мирового научно-технического прогресса, бурного развития технологий и повышения уровня образования в других странах. Спрос на квалифицированную рабочую силу, который в будущем будет только расти, еще больше усугубляет проблему низкого качества американского среднего образования. Это также способствует росту неравенства в США и снижает социальную мобильность населения.

Система высшего образования в Соединенных Штатах считается одной из самых успешных в мире: лучшие американские университеты занимают первые места в международных рейтингах и являются центрами притяжения для студентов из многих стран. Однако американское высшее образование – самое дорогое в мире. При этом с каждым годом оно становится все более дорогостоящим и менее доступным для детей из американских семей с низкими и даже средними доходами. Высокая стоимость обучения в высших учебных заведениях является важным фактором сохранения разрыва в уровне образования по имущественному и расовому признаку в США. Доступность высшего образования в Соединенных Штатах обеспечивает система финансовой помощи, однако она приводит к тому, что выпускники высших учебных заведений вступают в трудовую жизнь с большими долгами и могут испытывать трудности при их погашении. Объем студенческих займов быстро растет: за 10 лет с 2004 по 2014 гг. он увеличился в три раза. В настоящее время средний размер долга за обучение выпускника американского высшего заведения составляет 27 тыс. долл. Плата за четырехгодичное обучение в 2015-2016 году по сравнению с серединой прошлого десятилетия увеличилась в государственных университетах на 40%, а в частных – на 26%³². Высокая стоимость обучения в США вызвана целым рядом факторов, в том числе, влиянием частного сектора высшего образования, многочисленными расходами, которые непосредственно не связаны с учебным процессом, высокими доходами значительной части американских граждан и наличием разветвленной системы помощи на обучение.

Несмотря на то, что лучшие американские университеты по-прежнему занимают первые места в международных рейтингах, позиции США в сфере высшего образования постепенно ослабевают. Если в 1990 Соединенные Штаты находились на первом месте в

³¹ OECD Program for International Student Assessment (PISA) Results from PISA 2012. OECD. <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>

³² The Cost of College: Delayed Gratification. The Economist, April 23, 2016.

<http://www.economist.com/news/united-states/21697242-home-owning-falling-among-young-adults-dont-blame-student-debt-delayed>

мире по доле лиц с высшим образованием в возрасте от 25 до 34 лет, то в 2011 г. эта страна существенно сдала свои позиции, переместившись на 12 место. В настоящее время первое место по этому показателю занимает Южная Корея³³. В начале своего второго президентского срока Б.Обама объявил стратегическую цель вернуться по показателю удельного веса американцев с высшим образованием в указанной возрастной группе на первое место в мире к 2020 г.³⁴

Реформы сферы образования являлись одним из приоритетных направлений внутренней политики трех последних президентов США. Главными целями реформирования этой сферы остаются повышение качества обучения в начальной и средней школе, а также обеспечение большей доступности высшего образования. Б.Обама продолжил многие преобразования, начатые его предшественниками, однако при нем реформы приобрели гораздо больший масштаб. Программа Б.Обамы предполагала широкую реорганизацию системы образования, затрагивающую все его ступени от обучения детей раннего возраста до их вступления во взрослую жизнь. Они включали реформы дошкольного, школьного, высшего образования, а также совершенствование системы обучения в целях повышения квалификации работников и их приспособления к изменениям в экономике и на рынке труда.

Реформирование сферы образования в США наталкивается на те же преграды институционального характера, что и любые другие преобразования в масштабе всей страны. В США отсутствует единая государственная система образования. Школьное обучение находится в ведении штатов и долгое время не регулировалось федеральными органами. Каждый штат самостоятельно разрабатывает законодательство в области образования и перечень необходимых для преподавания предметов. Сложными являются взаимоотношения между федеральным центром, штатом, школьным округом и самой школой. Инициированная федеральным центром реформа проводится штатами. При этом власти штатов и округов могут подозрительно относиться к инициативам со стороны государства, считая их вмешательством в сферу, которая традиционно находилась в ведении местных властей. Дальнейшее развитие системы образования требует сокращения разрыва в уровне обучения в американских школах и стандартизации учебного процесса. Однако введение единых государственных стандартов в американских школах затрудняет законодательство США, которое в вопросах образования отдает приоритет не федеральным, а местным органам власти и общественно-профессиональным организациям. Кроме того, введение единых тестов и степень их трудности являются предметом внимания со стороны общественности и родителей, которые недовольны, если тестирование демонстрирует низкие результаты их детей и затрудняет получение аттестата о среднем образовании. Под их давлением местные органы корректируют тесты, либо вовсе отказываются от введения единой программы для всех школ штата. Сложившаяся в США система финансирования муниципальных образований, основным источником которой являются местные налоги, также осложняет реформы со стороны федеральной власти.

Администрация Б.Обамы определила следующие главные направления реформирования школьного образования:

- пересмотр закона «Ни одного ребенка за бортом»;
- развитие системы дошкольного образования;
- придание образованию школьников в области математики и естественных наук статуса национального приоритета в целях повышения уровня его преподавания;

³³ OECD Education at a Glance 2013: OECD Indicators, p.436.

³⁴ U.S. Department of Education: Strategic Plan for Fiscal Years 2014-2018. p.48

- увеличение финансирования чартерных школ³⁵, обеспечивающих более качественное образование;

- привлечение квалифицированных учителей путем предоставления льгот тем выпускникам высших учебных заведений, которые готовы поработать некоторое время в школе, но планируют продолжить свое образование. Для получения льгот при оплате своего дальнейшего образования они должны проработать в школах, находящихся в неблагополучных районах, не менее четырех лет.

Закон «Ни одного ребенка за бортом» (No Child Left Behind), принятый при Буше-младшем, предусматривал введение единого тестирования и закрытие тех муниципальных школ, которые не соответствовали установленным федеральным требованиям. Выполнение этого закона, который подвергался резкой критике, саботировалось на местном уровне и продвигалось с большим трудом. Его оппоненты, в том числе, законодатели, учителя и родители считали, что попытка ввести единое тестирование обречена на провал и дает слишком большой контроль федеральным властям. В 2012 г. в этот закон были внесены определенные изменения. Они коснулись его важнейшего положения, увязывающего федеральное финансирование государственных школ с обязательным прохождением учениками стандартных тестов. В рамках этих изменений были пересмотрены те требования программы, которые на практике не выполнялись. В 2015 г. Обама подписал закон о реформе школьного образования под названием «Каждый ученик должен добиться успеха (Every Student Succeeds)³⁶, который фактически отменил положения, предусмотренные программой «Ни одного ребенка за бортом». Отказ от этой программы означал признание того факта, что исполнение прежнего законодательства не продвигалось вперед и создавало дополнительные проблемы, а именно, вело к росту числа молодых американцев, оставшихся без среднего образования. Новый закон сфокусирован на том, чтобы больше выпускников, закончив школу, получили аттестат об образовании. Соединенные Штаты в настоящее время занимают первое место среди развитых стран по проценту учеников, не получивших среднее образование. Реформа позволяет штатам и местным органам самоуправления самостоятельно устанавливать стандарты обучения для учеников и учителей, а также дает возможность ограничить объемы тестирования успеваемости. Новый закон не снимает со штатов обязанность проводить экзамены по навыкам чтения и математике для учеников с третьего по восьмой классы начальной и средней школы, однако он снижает роль федерального правительства в разработке и определении образовательных стандартов. Закон позволяет властям штатов устанавливать ограничения на количество времени, которое учащиеся проводят за различными экзаменами, а также снижать высокие требования тестов, если они сочтут их чрезмерно высокими.

Важной частью нового законодательства является поддержка программ дошкольного воспитания и образования детей, в том числе, расширение масштабов уже действующей программы «Хорошее начало» («Head Start»). Эта расширенная программа предусматривает государственное финансирование дошкольного образования для детей из семей с низкими доходами. Дошкольные учреждения могут получать дотации на конкурсной основе, которые должны направляться на образование детей в возрасте до трех лет. Положения закона, предусматривающие поддержку раннего развития детей особенно важны для национальных меньшинств и бедных семей, поскольку дают шанс на получение знаний в самые первые

³⁵ Они, как правило, создаются на базе обычных школ по инициативе преподавательского состава, родителей, местных органов власти, высших учебных заведений или коммерческих структур и получают право самостоятельно распоряжаться выделяемыми им ресурсами.

³⁶ Every Student Succeeds Act. <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/1177/text/pl>

годы детства. В рамках кампании в поддержку своих инициатив по дошкольному воспитанию и образованию Б.Обама заявил следующее: «Результаты исследований один за другим показывают, что чем раньше ребенок начинает учиться, тем более успешным он становится во взрослой жизни. Однако в настоящий момент меньше чем три ребенка из десяти детей четырехлетнего возраста посещают дошкольные детские учреждения с хорошими программами. Большинство родителей, относящихся к среднему классу, не могут себе позволить несколько сотен долларов в неделю на частные дошкольные учреждения. Что же касается детей из бедных семей, которые больше всего нуждаются в этом, то отсутствие доступа к дошкольному образованию может повлиять на всю их дальнейшую жизнь». Президент отметил, что разница в успеваемости между учащимися старших классов из бедных и более состоятельных семей закладывается еще на самых ранних стадиях процесса воспитания и образования, когда детям всего по три-четыре года³⁷.

Повысить конкурентоспособность американских школ призвана программа «Гонка к вершине»³⁸. Основная идея этой программы состояла в том, чтобы привлечь американские штаты к соревнованию друг с другом за повышение успеваемости и создание лучшего проекта по реформированию школьного образования. Победителям конкурса предусмотрено денежное вознаграждение.

В целях преодоления отставания американских школьников в таких дисциплинах, как математика и естественные науки, администрация Б.Обамы запустила программу «Образование для инноваций»³⁹, целью которой является стимулирование интереса молодых американцев к указанным предметам, а также к инженерным и технологическим проектам. Данная программа предусматривает участие федерального правительства, а также ведущих компаний, фондов, научных и инженерных ассоциаций в организации разного рода мероприятий с тем, чтобы повысить уровень знаний учащихся в этих областях.

Реорганизация средней школы во время президентства Б.Обамы была также направлена на повышение квалификации преподавательского состава. Она предусматривала такие меры, как награждение лучших директоров и учителей школ, усиление контроля над качеством их подготовки и увольнение некавалифицированных преподавателей.

Американское высшее образование – огромное достижение Соединенных Штатов и важнейший фактор формирования конкурентоспособного человеческого капитала, которым располагают США. Оно служит моделью для организации системы высшего образования во многих других странах и в настоящий момент фактически формирует стандарты современного глобального образовательного процесса. В наибольшей степени это относится к так называемым исследовательским американским университетам, которые сочетают образовательные и исследовательские функции. Они не только обеспечивают высокий уровень обучения студентов, но и являются крупными центрами научных исследований. Эта относительно небольшая группа ведущих университетов, составляющая примерно 6% от общего числа высших учебных заведений США, является флагманом американского образования и науки, включая фундаментальные исследования, а также играют ключевую роль в поддержании американского интеллектуального лидерства. Такая модель, совмещающая в одном центре образовательную и исследовательскую деятельность, обеспечивает подготовку специалистов высокого уровня и способствует быстрому

³⁷ Remarks by the President in the State of the Union Address. The White House.

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address>

³⁸ Race to the Top. The White House. <https://www.whitehouse.gov/issues/education/k-12/race-to-the-top>

³⁹ Science, Technology, Engineering and Math: Education for Global Leadership. U.S. Department of Education. <http://www.ed.gov/stem>

внедрению последних научных достижений в учебный процесс. В свою очередь, научные центры, работающие в рамках исследовательских университетов, могут рассчитывать на приток молодых специалистов, совмещающих продолжение своего углубленного образования с проведением исследований. Это взаимодействие обеспечивает благоприятные условия для создания научной среды и ее постоянной подпитки молодыми специалистами, что, в свою очередь, способствует прорывам и открытиям в различных областях знаний.

Исследовательские университеты являются элитными учебными заведениями, которые занимают привилегированное положение в американской системе высшего образования. Их успехи в области научных исследований и образовании опираются на мощную ресурсную базу. Они привлекают самых талантливых специалистов и наиболее сильных, способных студентов, вследствие чего выигрывают большинство конкурсов, что обеспечивает им дополнительное государственное финансирование в виде грантов. Это, в свою очередь, еще больше увеличивает разрыв между привилегированными ведущими университетами и остальными высшими учебными заведениями. Большинство американских вузов сосредоточено на учебном процессе, и научная деятельность для них имеет подчиненное значение. В целях совершенствования учебных программ и более эффективного распределения бюджетных средств среди университетов администрация Б.Обамы предложила в течение 2015-2016 гг. разработать систему рейтинговой оценки их деятельности. Ее цель состоит в том, чтобы обеспечить более справедливое распределение государственных средств между вузами и дать будущим студентам ориентиры при выборе университета и специальности.

Администрация Б.Обамы обещала увеличить доступ к высшему образованию через значительное расширение финансирования колледжей и реструктуризацию финансовой помощи на обучение. Один из путей решения этой задачи – повышение в образовании роли муниципальных колледжей, дающих профессиональное образование. Эти учебные заведения предлагают двухлетнее обучение по низкой стоимости. После окончания колледжа выпускник получает диплом и может продолжить свою учебу в университете. При дальнейшем получении высшего образования два года обучения в колледже засчитываются, что позволяет сократить стоимость и время обучения в высшем учебном заведении до двух лет. Колледжам предлагается наладить партнерские отношения с университетами и предприятиями, чтобы повысить качество обучения, а также обеспечить учащихся практикой и рабочими местами. Б.Обама выдвинул идею бесплатного обучения в колледжах, которая явилась предметом широкого обсуждения, однако не нашла поддержки в Конгрессе. Такая практика уже существует в нескольких штатах, и она постепенно расширяется по инициативе местных властей. Расширение роли колледжей призвано повысить образовательный уровень американцев и увеличить число граждан с высшим образованием.

Высокие затраты на получение высшего образования приводят к тому, что для части американцев обучение в университетах оказывается непосильным. Его доступность для студентов из семей с низкими и даже средними доходам обеспечивается преимущественно путем предоставления грантов, займов и льгот. Гранты выдаются студентам в виде денежных дотаций на безвозвратной основе. Они могут финансироваться из государственных и частных источников, а также самими высшими учебными заведениями, однако большая часть финансирования осуществляется за счет федеральных средств. Два главных гранта, которые финансируются федеральным правительством – гранты Пелла (Pell Grants) и гранты дополнительных образовательных возможностей (Supplemental Educational Opportunity Grant). Они предоставляются с учетом финансового положения студента и его семьи, включая стоимость имеющегося имущества.

В отличие от грантов, займы выдаются студентам на возвратной основе. Если в середине прошлого века гранты были основным видом финансовой помощи, то в дальнейшем получила развитие система займов, ставшая в конце XX века наиболее распространенным видом финансовой помощи для получения высшего образования. Существует много видов займов, которые выдаются на разные сроки и на различных условиях. Федеральные займы делятся на обычные и льготные, которые выдаются под низкий процент и на длительный срок. До последнего времени федеральные займы выделялись через две основные государственные программы. Программа федеральных семейных образовательных займов (Federal Family Education Loan) существовала с 1965 г. и финансировалась за счет государственных и частных источников. Программа федеральных прямых студенческих займов (Federal Direct Student Loan) – более крупная программа, которая действовала с 1993 г.

В 2009 г. Б.Обама предложил закрыть Программу федеральных семейных образовательных займов, оценив ее как недостаточно эффективную. В рамках этой программы частные банки выдавали студенческие займы под государственные гарантии по процентным ставкам на уровне, утвержденном федеральным правительством. Администрация президента исходила из того, что лишение федеральных субсидий банков-посредников и оказание прямой помощи студентам позволит высвободить значительные государственные средства, которые могут быть инвестированы в улучшение системы американского образования.

В 2010 г. президент подписал Закон о здравоохранении и образовании⁴⁰, который прекратил действие указанной программы. В соответствии с этим законом были введены новые правила предоставления финансовой помощи студентам по упрощенной схеме через прямое кредитование без посредников: выдача федеральных студенческих займов производится министерством образования США. Высвобожденные в результате закрытия Программы федеральных семейных образовательных займов средства были направлены на поддержку реформированной программы грантов Пелла. Именно этот вид гранта обеспечивает основную помощь для американских студентов. Получение гранта Пелла позволяет претендовать также на другие виды государственной помощи. В период президентства Б.Обамы были внесены изменения в правила выдачи гранта Пелла. В частности, размер этого гранта увеличился до 5,5 тыс. долл., а также предусмотрено их дальнейшее ежегодное увеличение на 1%. Кроме того, допускается его получение два раза в год, что расширяет возможности студентов, например, позволяет им покрыть летний семестр.

В ходе проведенных администрацией Б.Обамы реформ в сфере высшего образования были внесены изменения в систему налоговых кредитов на образование, которые привели к расширению налоговых льгот. Налоговый кредит на образование – это сумма, на которую можно уменьшить размер налога на доход, подлежащий уплате. В последние годы доля налоговых кредитов в системе финансовой помощи на обучение быстро росла.

Результаты реформы высшего образования, проведенные администрацией Б.Обамы, носят противоречивый характер. Увеличение грантов, займов и субсидий расширило доступ к высшему образованию, но одновременно привело к существенному росту платы за него. Это вызвало шквал критики со стороны экспертов и политиков, прежде всего, республиканцев. Директор центра по изучению политики в сфере образования Американского института предпринимательства Фредерик Гесс отмечает: «Когда Б.Обама

⁴⁰ PUBLIC LAW 111–152–MAR. 30, 2010: The Health Care and Education Reconciliation Act.
<https://www.congress.gov/111/plaws/publ152/PLAW-111publ152.pdf>

стал президентом, его идеи по реформе образования были встречены с радостью и надеждой. Однако, несмотря на высокую риторику и многочисленные обещания, реформа образования, проведенная в период президентства Б.Обамы, на практике разочаровала... Его деятельность в этой сфере оставила нам наследие, которое показывает, что хорошие идеи, которые плохо воплощаются в жизнь, могут оказаться в конечном счете не очень хорошими»⁴¹. Гесс подверг критике известного журналиста Дэвида Брукса, который назвал Б.Обаму «самым решительным реформатором сферы образования в современной истории»⁴².

В целом, в последние десятилетия реформы образования носили преемственный характер независимо от партийной принадлежности правящей администрации в США. Эта тенденция, скорее всего, продолжится и в будущем. Различия могут состоять в масштабе и скорости преобразований данной сферы.

Современный все более глобальный мир характеризуется обострением международной конкуренции. Ее важнейшее направление – борьба за человеческий капитал, который в постиндустриальную эпоху становится главным ресурсом социально-экономического развития. В этой борьбе выигрывают страны с эффективными инклюзивными институтами, которые обеспечивают рост благосостояния всего общества и создают условия для максимального раскрытия человеческого потенциала. Долгое время Соединенные Штаты служили примером именно такой социально-экономической модели, на которую равнялись многие страны мира. Основой динамизма и экономического могущества США явился американский путь развития, в том числе, огромные вложения в человеческий капитал. Одним из его важных показателей является индекс человеческого развития или ИЧР (human development index). Этот комбинированный индикатор, получивший широкое признание в мире, рассчитывается с учетом трех составляющих: продолжительность жизни, валовой внутренний продукт на душу населения и показатели образования. С 2010 г. он также стал включать показатели социально-экономического неравенства⁴³. Индекс ИЧР и его компоненты наглядно демонстрируют преимущества и недостатки страны в области человеческого потенциала и его развития. Он также используется в качестве синонима таких понятий, как «качество жизни» или «уровень жизни».

По данному показателю США устойчиво входят в первую десятку стран-лидеров государств с самым высоким индексом человеческого развития, однако в этой группе они находятся далеко не в первых рядах. В 2015 году по показателю ИЧР Соединенные Штаты занимали 8-е место после Ирландии, но перед Канадой. Страной-лидером по уровню

⁴¹ Hess F.M. The Real Obama Education Legacy. National Affairs. September 21, 2015.

<http://www.nationalaffairs.com/publications/detail/the-real-obama-education-legacy>

⁴² Brooks D. Getting Obama Right. The New York Times, March 11, 2010.

<http://www.nytimes.com/2010/03/12/opinion/12brooks.h>

⁴³ ИЧР измеряет достижения страны по трем направлениям, для которых используются свои индексы: 1. Индекс ожидаемой продолжительности жизни: здоровье и долголетие, измеряемые показателем средней ожидаемой продолжительности жизни при рождении. 2. Индекс образования: доступ к образованию, измеряемый средней ожидаемой продолжительностью обучения детей школьного возраста и средней продолжительностью обучения взрослого населения 3. Индекс валового национального дохода на душу населения в долларах США по паритету покупательной способности. В 2010 г. ИЧР был скорректирован с учетом введения трех новых индикаторов: Индекс социально-экономического неравенства (ИЧРН), Индекс гендерного неравенства (ИГН) и Индекс многомерной бедности (ИМБ.)

человеческого развития является Норвегия. Россия занимает 50-е место в данном рейтинге, разделив его с Белоруссией⁴⁴. Данный интегральный индикатор демонстрирует, что при высоком ВВП на душу населения и достаточно хороших показателях продолжительности жизни, по другим составляющим, а именно, по уровню неравенства и образования, США выглядят хуже целого ряда развитых стран с высоким индексом человеческого развития. Это указывает на слабые стороны американской социально-экономической модели и свидетельствует о том, что Соединенные Штаты постепенно сдают свои лидирующие позиции по некоторым важным показателям, характеризующим качество человеческого капитала, которым располагает страна.

Существенные сдвиги, происходящие в американском обществе в быстро меняющемся международном контексте, ставят США перед необходимостью сосредоточиться на решении задач по трансформации экономики и ее переходе на качественно новый уровень, основанный на знаниях и максимальном использовании человеческого потенциала. В свою очередь, максимальное раскрытие человеческого потенциала требует реформирования сферы образования, здравоохранения и социального обеспечения. Их модернизация является условием повышения эффективности и сохранения привлекательности американской социально-экономической модели, а также удержания Соединенными Штатами своих позиций в глобальном все более конкурентном мире.

⁴⁴ The Millennium Development Goals Report 2015. United Nations, 2015.
[http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

ГЛАВА 9

ВЛИЯНИЕ ИММИГРАЦИИ НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ И СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКУЮ СИТУАЦИЮ В США

США, созданные в свое время переселенцами, продолжают и сегодня принимать огромное количество выходцев из других стран. Резкое увеличение масштабов въезда иностранцев в 70-х годах прошлого века, которое часто называют началом новой волны иммиграции, в реальности стало отправной точкой настоящего вала, нарастающего от десятилетия к десятилетию и не обнаруживающего значимых признаков спада даже в годы экономических кризисов. Численность проживающих в стране людей, родившихся за ее пределами, сейчас превышает 43 миллиона (13,5% населения - наивысший показатель за последние 105 лет)¹. Более 11 миллионов иностранцев находятся в США нелегально.

Таблица 1

Численность и состав иммигрантов, проживающих в США

Годы	1900	1960	1980	2000	2015
Общая численность населения (млн. чел)	76	179,3	226,5	281,4	321,9
Численность иммигрантов (млн. чел)	10,3	9,7	14,1	31,1	43,3
Доля иммигрантов в населении (%)	13,6	5,4	6,2	11,1	13,5
Страны происхождения иммигрантов (первые 5)*	Германия (2,7) Ирландия (1,6) Канада (1,2) Велико-британия (1,2) Швеция (1,6)	Италия (1,3) Германия (1,0) Канада (1,0) СССР (0,9) Велико-британия (0,8)	Мексика (2,2) Германия (0,8) Канада (0,8) Италия (0,8) Велико-британия (0,7)	Мексика (9,2) Китай (1,5) Филиппины (1,4) Индия (1,0) Вьетнам (1,0)	Мексика (11,6) Китай (2,7) Индия (2,4) Филиппины (2,0) Сальвадор (1,4)

*В скобках – численность проживающих в США иммигрантов из данной страны (млн. чел.)

Источники: From Ireland to Germany to Italy to Mexico: How America's Source of Immigrants Has Changed in the States, 1850-2013. <http://www.pewhispanic.org/2015/09/28/from-ireland-to-germany-to-italy-to-mexico-how-americas-source-of-immigrants-has-changed-in-the-states-1850-to-2013/>; Zeigler K., Camarota S. Immigration Surging; 1.5 Million Arriving Annually. <http://cis.org/immigration-Surging-1.5-Million-Arriving-Annually->

¹ Zeigler K. Camarota S. Immigration Surging; 1.5 Million Arriving Annually. <http://cis.org/immigration-Surging-1.5-Million-Arriving-Annually->

Параллельно с ростом численности въезжающих происходят серьезные изменения в расово-этнической структуре иммиграционного потока. Начало им было положено в 1965 году принятием известного Закона об иммиграции и гражданстве (*Immigration and Nationality Act of 1965*), отменившего существовавшую в течение десятилетий систему квот по странам происхождения и дискриминационные квоты для азиатских стран. Доля европейцев в потоке въезжающих в последние 50 лет постоянно сокращается, а процент выходцев из стран Латинской Америки и Азии стабильно растет. В нашем веке странами, давшими наибольшее число иммигрантов, стали Мексика, Китай, Филиппины, Индия. Мексика долгие годы возглавляла список стран-доноров, на ее граждан приходилась почти треть всего иммигрантского потока (Таблица 1). В 2013 году впервые лидерами стали Китай и Индия, оттеснив Мексику на третье место. Значительный процент приходится на выходцев из других латиноамериканских стран и стран Азии (Вьетнам, Корея). В последние годы увеличивается число приезжающих из нестабильных стран - Пакистана, Ирака, Сомали, Эфиопии, Сирии.

Столь масштабная иммиграция не может не оказывать серьезного воздействия на экономическую, социальную, политическую динамику, предоставляя как значительные возможности для развития, так и порождая множество проблем. С точки зрения глобального лидерства наиболее важна роль иммиграции в развитии экономики.

1. Иммигранты в экономике США

Для США иммиграция была и остается важным источником формирования человеческого потенциала, инструментом совершенствования качественной структуры рабочей силы. Доля иностранцев в составе трудовых ресурсов страны постоянно растет. В 1970 году они составляли 4,9%, в 2000 - 13,3%, в 2014 году уже 16,5% (25,7 миллиона человек)². За период 2000-2013 гг. трудоспособное население США (16-65 лет) увеличилось на 25 млн. человек – 8,8 млн. иммигрантов и 16,4 млн. коренных жителей, то есть иммигранты дали более трети прироста³.

Чрезвычайно важным для развития экономики является постоянный приток высококвалифицированных специалистов. В последние десятилетия в мире сложился глобальный рынок квалифицированных кадров, одним из главных участников которого являются Соединенные Штаты. В качестве основных стран-доноров на этом рынке выступают азиатские страны, Россия, Канада, Великобритания, Германия. Доля людей с высшим образованием в составе проживающих в США выходцев из других стран растет на протяжении десятилетий, хотя и неравномерно. Степень интенсивности этого процесса определяется прежде всего экономической ситуацией. В периоды высоких темпов роста спрос на иностранную рабочую силу резко возрастает. За 1994-2006 гг., когда наблюдалось быстрое развитие высокотехнологичных отраслей, численность иностранных ученых и инженеров, занятых в экономике США, увеличилась на 175%, а коренных американцев в этих же профессиональных группах – лишь на 38%⁴. Снижение темпов экономического роста ведет и к сокращению спроса на рабочую силу, однако и в эти периоды корпорации продолжают активно использовать труд иностранцев, так как он оплачивается ниже.

² Labor Force Characteristics of Foreign-born Workers Summary. Bureau of Labor Statistics, May 2015. <http://www.bls.gov/news.release/forbrn.nr0.htm>.

³ Camarota S. The Fiscal and Economic Impact of Immigration on the United States. <http://cis.org/print/4573>.

⁴ <http://gineersnow.com/details/more-foreign-born-u-s-engineers-and-scientists-are-in-the-u-s>

Ключевую роль играют математики, физики, биологи, инженеры. Именно деятельность представителей этих профессий определяет мировое лидерство США, их технологическое и военное превосходство. Обеспечить себя кадрами необходимого уровня и в требуемом количестве только за счет внутренних ресурсов страна не в состоянии. Потребности американской экономики в специалистах высшей квалификации настолько велики, что, несмотря на все усилия правительства, направленные на модернизацию системы образования, экономический подъем последних десятилетий без привлечения иностранных специалистов, безусловно, был бы невозможен. Чем выше требуемый уровень образования, тем выше доля иностранцев - среди бакалавров они составляют 18%, среди магистров – 33%, среди докторов – 41%⁵. Одной из наиболее насыщенных иммигрантами отраслей является сфера информационных технологий. Среди инженеров компьютерных программ, ученых-компьютерщиков, системных аналитиков, программистов, менеджеров информационных систем около 70% – иностранцы. Согласно докладу Фонда информационных технологий и инноваций (*Information Technology and Innovation Foundation*), опубликованному в феврале 2016 г., из 900 американских ученых и инженеров, получивших в последние годы престижные научные премии либо запатентовавших открытия, способные, по мнению международных экспертов, принести большой экономический эффект, более трети оказались выходцами из других стран⁶. По прогнозам, такая ситуация сохранится и в обозримом будущем, спрос на специалистов в области компьютерных технологий, математики, инженерии по-прежнему будет превышать предложение внутреннего рынка.

В США существует достаточно высокий спрос и на малоквалифицированную рабочую силу, который также не удовлетворяется полностью за счет внутренних трудовых ресурсов. Процент американцев, не имеющих школьного образования, непрерывно снижается. Обойтись без такой рабочей силы страна не может – малоквалифицированный труд продолжает оставаться важным ресурсом развития экономики. Он необходим для функционирования отраслей, характеризующихся высокой трудоемкостью. Как и в других индустриальных странах, ряд секторов экономики вынужден конкурировать с нарастающим потоком дешевого импорта из развивающихся стран, прежде всего это отрасли, производящие товары широкого потребления (одежда, обувь, продукты питания и т.д.). Для того чтобы удержать свои позиции, фирмы должны снижать издержки, в том числе за счет более дешевой рабочей силы. Использование труда иммигрантов и стало формой снижения издержек. В качестве малоквалифицированной рабочей силы, в подавляющем большинстве, используются латиноамериканцы.

Такие отрасли как строительство, сельское хозяйство, переработка сельскохозяйственного сырья и пищевая промышленность, швейная промышленность, гостиничный бизнес, ресторанный бизнес и сети быстрого питания, а также домашняя прислуга, уход за больными, уход за животными активно использует труд иммигрантов, в том числе нелегальных. Нелегалы составляют примерно пять процентов занятых в стране, в некоторых отраслях эта доля значительно выше - в сельском хозяйстве она достигает 17%, в строительстве 13%. Широко применяется малоквалифицированный труд иностранцев также в лесной, рыболовецкой, судостроительной, нефтедобывающей отраслях.

Американские фермеры утверждают, что они будут просто не в состоянии собрать урожай без привлечения иностранной рабочей силы, и стране придется импортировать продовольствие. Хотя сельское хозяйство уже не играет столь значительной роли в экономике США как раньше, тем не менее, продовольствие по-прежнему остается важной

⁵ Science and Engineering Indicators 2012 Digest <http://www.nsf.gov/statistics/digest12/trends.cfm#4>.

⁶ <http://www.cnet.com/news/well-educated-immigrants-biggest-source-of-innovation-in-us-tech/>

статьей экспорта. Поэтому попытки ограничить доступ иммигрантов на рынок труда вызывают весьма болезненную реакцию работодателей, которые заявляют, что коренные американцы не хотят трудиться на фермах, где занятость носит сезонный характер и оплата достаточно низкая, а увеличение заработной платы приведет к снижению рентабельности и росту цен на внутреннем рынке.

Иммигранты в экономике США выступают не только как наемные работники, но и как предприниматели и инвесторы. Иностранные ученые и инженеры активно выступают создателями новых фирм, в первую очередь высокотехнологичных. Наиболее ярко это проявилось в конце прошлого и начале нынешнего века. В этот период число созданных иностранцами новых фирм непрерывно росло. Более половины возникших тогда в Кремниевой долине предприятий было основано иммигрантами, более четверти новых инженерных и технологических компаний в стране имели среди своих основателей по меньшей мере одного иностранца. В кризисные годы темпы роста числа вновь создаваемых иностранцами фирм сократились, эксперты стали говорить о возникновении некоего "плато", т.е. о сохранении числа стартапов на уровне первого десятилетия нашего века, а по некоторым отраслям – о снижении. Негативное влияние кризиса было очевидно, но не меньшую роль сыграли недостатки иммиграционной политики, не позволяющей целенаправленно увеличить долю специалистов в общем потоке въезжающих. Но с точки зрения сохранения технологического и военного лидерства высокотехнологичные проекты, осуществляемые иностранцами, очень важны, причем в период выхода экономики из кризиса значение этого ресурса возрастает. Преодоление спада, в свою очередь, привело и к росту активности в организации новых проектов. В начале 2016 года был опубликован доклад Национального фонда американской политики (*National Foundation for American Policy*), согласно данным которого более половины действующих в настоящее время в США стартапов с оборотом миллиард долларов и более созданы иностранцами. Общая стоимость упоминаемых в докладе высокотехнологичных компаний оценивается в 168 млрд. долларов, каждая из них создала в среднем по 760 рабочих мест. Среди представителей высшего управленческого звена 70% являются иностранцами. Большинство создателей стартапов оказались выходцами из Индии, многие приехали из Канады, Великобритании, Израиля, Германии⁷.

Предпринимательская деятельность иммигрантов не ограничивается высокотехнологичными проектами. Они массово участвуют в мелком бизнесе. Например, в Нью-Йорке половина предприятий мелкого бизнеса принадлежит иммигрантам. Это архитектурные и дизайнерские фирмы, таксомоторные парки, магазины, прачечные, салоны красоты, фирмы по уходу за больными и детьми. И в этих секторах иностранцы-предприниматели создают рабочие места в том числе для местных жителей.

В последние годы значительно выросла экономическая роль иммигрантов-инвесторов, приезжающих в США по специальной программе, принятой в 1992 году для привлечения капиталовложений в страну. Согласно условиям, инвестор должен вложить миллион долларов в проект, способный создать не менее десяти рабочих мест для американских граждан. Сумма может быть уменьшена до 500 тысяч, если деньги вкладываются в депрессивный сельский район или городской с высоким уровнем бедности и безработицей, в полтора раза превышающей средний по стране уровень. Длительное время программа не была успешной. Причиной тому, по мнению экспертов, было плохое администрирование, выявленные случаи злоупотреблений, непрофессиональная оценка бизнес проектов. Однако

⁷ <http://www.wsj.com/video/immigrants-founded-51-of-us-billion-dollar-startups/D275B349-6BB0-4598-AEFA-8A5AB91B3DCA.html>

с 2008 года, когда регионы столкнулись с острой нехваткой финансовых средств, начался быстрый рост специальных региональных центров, привлекающих и аккумулирующих инвестиции. В 2014 году на территории страны действовало 440 таких центров, наибольшее число располагалось в штатах Калифорния, Флорида, Техас, Вашингтон, Нью-Йорк. За короткий срок они сумели резко увеличить число инвесторов и объем вложений. Всего в рамках этой программы за 1990-2014 гг. в США было создано 85 тысяч новых рабочих мест, с учетом кумулятивного эффекта – 160 тысяч⁸. Подавляющее большинство рабочих мест возникло в последние годы. 85% инвестиций пришло из пяти азиатских стран: Китая (его доля составила 65% от всего объема капиталовложений), Южной Кореи, Вьетнама, Тайваня, Гонконга.

Очевидно, что иммиграция – важный фактор экономического развития США. Поэтому вопрос о том, насколько хорошо этот потенциал используется и что следует сделать для повышения его эффективности, обсуждается в стране очень активно. По мнению многих специалистов, стране необходима комплексная реформа иммиграционного законодательства и иммиграционной политики, что позволило бы одновременно решить целый ряд назревших вопросов. Важность изменений диктуется отнюдь не только стремлением покончить с присутствием нелегалов. Недостаточная эффективность существующей в США системы видится прежде всего в том, что иммиграционная политика не является частью экономической стратегии, не разрабатывается на перспективу. Масштабы иммиграции не сопрягаются с состоянием рынка труда и уровнем безработицы, а качественный (профессионально – квалификационный) состав вновь прибывающих в страну – с потребностями различных отраслей хозяйства. Речь идет о необходимости модернизации легальных каналов въезда, о создании механизмов, обеспечивающих постоянную связь между ситуацией в экономике и количественными и качественными показателями иммиграции.

Традиционно американская иммиграционная политика строится на принципе воссоединения семей, поэтому подавляющая часть годового объема разрешений на постоянное проживание (green cards) – это визы для родственников граждан и резидентов США. Трудовые визы составляют около 15% объема, причем в указанное число включаются супруги и несовершеннолетние дети приезжающих работать. Таким образом, менее 7% разрешений выдается тем, для кого непосредственной целью является занятость. Это один из самых низких показателей в мире. В Канаде данная цифра составляет 25%, в Австралии 42%, в Швейцарии 80%. В большинстве стран этот показатель за последние 20 лет вырос, а в США сократился на несколько процентных пунктов. Высокотехнологичные корпорации уже давно ставят вопрос о необходимости расширения доступа в страну специалистов, прежде всего ученых и инженеров.

Данная проблема имеет еще один важный аспект. США прочно занимают лидирующие позиции в области международного образования. В вузах страны учатся более 18% всех студентов, получающих образование за рубежом, численность иностранных студентов постоянно растет, приближаясь к миллиону человек. Активное участие в функционировании международного рынка образовательных услуг предоставляет широкие возможности для пополнения кадрового потенциала страны квалифицированными специалистами, получения дополнительных финансовых средств системой образования, усиления влияния в мире. Эффективность использования всех этих возможностей в значительной степени зависит от согласованности образовательной и иммиграционной

⁸ Zeule K., Hull B. Increasing Economic Opportunity in Distressed Urban Communities with EB-5 http://www.icic.org/ee_uploads/publications/ICIC_EB5Impact_Report.pdf.

политики. Международное образование может стать там же важным источником квалифицированных кадров, как и въезд специалистов из-за рубежа, при условии, что правила и процедуры работы с этой группой иностранцев позволяют выпускникам достаточно быстро оформить разрешение на длительное пребывание в стране. Руководители высокотехнологичных фирм, для которых привлечение талантливой молодежи жизненно необходимо, неоднократно обращались к правительству с призывом упростить процесс выдачи студенческих виз и создать условия для трудоустройства иностранцев, закончивших американские вузы, так как для США иностранцы-выпускники американских университетов являются важным источником научных и преподавательских кадров. Почти половину присуждаемых в стране ученых степеней в областях, связанных с вычислительной техникой, получают граждане других стран, и для США, естественно, было бы гораздо выгоднее оставить талантливую молодежь у себя, а не отправлять после окончания курса на родину.

Однако следует заметить, что по данному вопросу в американском обществе существуют полярные мнения, что и привело к провалу попытки осуществления реформы как в период президентства Барак Обамы, так и при его предшественнике Дж. Буше. По мнению ряда экспертов, к постоянной нехватке рабочей силы ведет именно политика работодателей. Дело вовсе не в недостатке кадров внутри страны, а в постоянном стремлении работодателей снизить издержки на оплату труда. И высокотехнологичные, и сельскохозяйственные, и строительные компании платят иммигрантам меньше, чем за аналогичный труд гражданам США. В результате в первую очередь страдают не иностранцы, доход которых все равно оказывается значительно выше того, который они могли бы получать в своих странах, но коренные американцы, так как понижается планка дохода, социальной защищенности, условий труда в целом. Рынок труда просто не может реагировать иначе на дополнительное предложение более дешевой рабочей силы. По мнению ряда экспертов, это служит демотивирующим фактором для американских студентов, которые неохотно выбирают инженерные и естественно научные специальности, и даже закончив такие факультеты стремятся уйти в менеджмент и бизнес. А малоквалифицированная молодежь (в первую очередь, афроамериканская) предпочитает низкооплачиваемой работе существование на пособие, в результате общество получает множество дополнительных социальных и криминальных проблем. Сторонники массовой иммиграции возражают, что в условиях глобализации оперировать исключительно категориями внутреннего рынка труда было бы неправомерно: поиски новых источников рабочей силы являются такой же объективной закономерностью для капитала, как и поиски новых регионов сбыта товаров и осуществления инвестиций. Кроме того, в эпоху экономики знаний динамику развития определяют ученые и инженеры, способные генерировать новые идеи, и говорить об автоматической замене высококлассных иностранных специалистов местными жителями, даже имеющими дипломы, невозможно.

Еще один аспект проблемы эффективности использования иностранной рабочей силы заключается в нахождении оптимума между количеством выдаваемых разрешений на постоянное проживание и объемом программ временной занятости. Ежегодно выдаваемое число временных виз соотносится с общей массой предоставляемых в год разрешений на постоянное проживание как 4:10. Это средняя цифра для развитых стран, хотя в ряде государств (Япония, Германия, Финляндия, Мексика, Австралия) количество временных виз превышает число постоянных. Более половины всех временных виз получают приезжающие трудиться в рамках трех программ временной занятости. Это программа для высококвалифицированных специалистов и программы, обеспечивающие экономику рабочей силой средней и низкой квалификации. Программа выдачи временных въездных виз для лиц, имеющих высшее образование или ученую степень, действует с начала 90-х годов.

Согласно ее условиям, разрешение на въезд в страну выдается только при наличии ходатайства будущего работодателя. Максимальная длительность такого разрешения - шесть лет (два срока по три года, после первых трех лет работодатель должен ходатайствовать о продлении). Данный механизм подбора кадров широко используется высокотехнологичными фирмами (в первую очередь такими гигантами как Microsoft, IBM, Oracle), которые с его помощью обеспечивают себя квалифицированными специалистами. Практически все получатели такой визы имеют ученую степень не ниже бакалавра, половина из них – магистры и доктора. Подобный вариант набора весьма удобен для работодателя, так как позволяет при необходимости быстро увеличить число занятых, имея при этом широкий выбор и возможность привлечь лучших специалистов. По условиям программы, прекращение контракта автоматически лишает сотрудника права пребывания в стране, т.е. сокращение такой занятости не влечет за собой роста внутренней безработицы. Таким образом, данный механизм привлечения иностранцев содержит и своеобразный предохранительный клапан для регулирования внутреннего рынка труда. В условиях экономического кризиса вокруг программ временной занятости для квалифицированных специалистов развернулись ожесточенные дебаты. Предлагались различные пути изменения порядка найма иностранцев. Суть предлагаемых изменений сводилась, главным образом, к необходимости законодательного оформления требования к работодателю, подающему заявку на выдачу визы работнику-иностранцу, обоснованно показать, что он предварительно предпринял меры для приема на данное рабочее место американского гражданина. Лишь доказанная невозможность заполнить данную вакансию на внутреннем рынке труда может служить основанием для выдачи визы иностранному специалисту. Особенно строго предлагалось подходить к компаниям, получающим в условиях кризиса финансовую помощь от государства.

Споры между сторонниками и противниками масштабного использования иностранных специалистов продолжаются и после окончания кризиса. Они имеют глубокую основу, речь идет о столкновении двух концепций. Сторонники первой считают необходимым использовать в интересах американских корпораций все возможности современного глобального мира, в том числе и те преимущества, которые дает лидирующее положение США в плане привлечения человеческих ресурсов. Оппоненты же делают акцент на проблемах, которые создает массовая иммиграция на территории страны, и которые должно решать правительство за счет налогоплательщиков. Они настаивают на более изоляционистском подходе, на необходимости сосредоточиться на решении существующих социальных и политических задач, опираясь при этом в первую очередь на внутренние ресурсы, совершенствуя систему подготовки национальных кадров и совершенствуя оплату их труда. Выразителями этой точки зрения являются сторонники республиканской партии, активно пропагандировавшие ее в период предвыборной кампании. В качестве активного сторонника изоляционистского подхода позиционирует себя новый президент Соединенных Штатов Дональд Трамп.

В конце 2015 года сенаторы Тед Круз и Джеф Сэшенс внесли законопроект, согласно которому в рамках программы временной занятости для квалифицированных специалистов могут привлекаться только те иностранцы, которые имеют степень магистра или доктора и стаж работы не менее десяти лет, а работодатель должен гарантировать оплату не ниже, чем американским специалистам аналогичной квалификации. Когда законопроект не был принят, в начале 2016 года были организованы парламентские слушания с привлечением университетских профессоров и экспертов по рынку труда, многие из которых утверждали, что процесс замещения на рабочих местах коренных американцев иностранцами усиливается.

Критике подвергаются и программы временной занятости малоквалифицированной рабочей силы, прежде всего за их негибкость и излишнюю забюрократизированность (процесс оформления визы сезонного работника от момента подачи заявки занимает 6-7 месяцев, в результате фермеры предпочитают нанимать нелегалов). Суть предложений по реформированию сферы применения малоквалифицированного труда заключается в необходимости сделать законное оформление трудовых отношений более привлекательным и выгодным для работников, а саму систему найма более прозрачной и максимально исключающей возможности злоупотреблений со стороны работодателей. Для того чтобы создать стабильную занятость в агробизнесе и закрепить рабочую силу, предлагается в рамках программ временной занятости выдавать визу не менее чем на три года с возможностью последующего продления. При этом обладатель визы не должен быть жестко связан с одним работодателем, по истечении первого контракта он может самостоятельно устроиться на работу в другом сельскохозяйственном предприятии. Это позволило бы сократить регулярное перемещение через границу больших масс людей и предотвратить переход на нелегальное положение работников, у которых закончилась годовая виза, но они не возвращаются домой, продолжая трудиться без соответствующего разрешения.

На использовании иностранной малоквалифицированной рабочей силы преимущественно на условиях временной занятости настаивают многие экономисты. Они указывают на то, что рост в составе населения доли людей с низким уровнем образования и, соответственно, низким уровнем дохода неизбежно ведет к обострению серьезной американской проблемы – проблемы "работающих бедных", т.е. увеличению численности людей, чей заработок не позволяет жить и содержать свои семьи без дополнительной поддержки государства. Такие домохозяйства представляют серьезную нагрузку на социальные программы бюджетов разных уровней. В США был предпринят ряд попыток оценить "чистое бюджетное сальдо иммиграции", определяемое как сумма налогов, заплаченных иммигрантами, из которой вычитаются полученные ими социальные платежи. Практически все специалисты пришли к выводу, что размер и знак этого сальдо в решающей мере определяются уровнем образования и квалификации иммигранта. Для квалифицированных специалистов с высоким уровнем заработной платы это сальдо положительное, для малоквалифицированных людей с низкими доходами – отрицательное. Сторонники радикального реформирования требуют законодательно сократить ежегодное число въезжающих и резко повысить долю квалифицированной рабочей силы в структуре иммигрантов за счет других групп. Однако для этого пришлось бы пойти на уменьшение доли семейных виз, то есть отказаться от приоритета принципа воссоединения семей, одного из основных постулатов американской иммиграционной политики, и ограничить въезд родственников граждан и резидентов, к чему общество не готово и вряд ли одобрит подобные действия.

Можно с уверенностью сказать, что иммиграция останется важным фактором американской экономической жизни как в долгосрочной, так и в краткосрочной перспективе. Масштабный приток иммигрантов продолжится: лидерство в области экономики, науки, образования обеспечивает конкурентоспособность на глобальном рынке рабочей силы и делает США одной из самых привлекательных стран мира. Но, как уже говорилось выше, иммиграция несет с собой ряд проблем, которые необходимо решать.

2. Демографические последствия иммиграции

Увеличение численности населения США происходит, главным образом, за счет приезжих. С 2000 по 2013 гг. иммигранты и рожденные ими дети обеспечили 77% прироста

населения США⁹. Согласно долгосрочным прогнозам, доля иностранцев в населении будет продолжать расти и к 2060 году составит 19%. Около 85% ожидаемого прироста населения в 2014-2060 гг. дадут иммигранты и их дети, которые родятся на территории США¹⁰.

Масштабная иммиграция ведет и к изменению расово-этнической структуры населения страны. Как уже говорилось, в составе приезжих все меньше европейцев, все больше латиноамериканцев и азиатов. В 2012г. латиноамериканцы составляли уже 16,9% всего населения, азиаты 5,1%. В результате более высокой рождаемости и масштабной иммиграции темпы роста численности этих групп значительно превосходят темпы роста белого (не латиноамериканского) населения, которое продолжает сохранять большинство (63%). В 2000-2010 гг. численность белых в стране увеличилась на 5,7%, в 2010-2013 гг. еще на 1,5%. За те же периоды азиатская община выросла соответственно на 46% и 10%, латиноамериканская на 43% и 7%¹¹. Ожидается, что к 2044 году США станут обществом "*majority-minority*", т.е. обществом, состоящим из расово-этнических групп, ни одна из которых не имеет большинства. В указанном году белые, согласно нынешним прогнозам, потеряют большинство и станут преобладающим по численности одним из меньшинств, доля которого в населении к 2060 году сократится до 44%. Доля латиноамериканцев за период 2014 – 2060 гг. вырастет с 17,4 до 28,6%, азиатов – с 5,4 до 9,3%.

Изменения в этнической структуре иммиграции отражаются и на ее конфессиональном составе, что постепенно может изменить конфессиональную структуру общества. Среди легальных иммигрантов по-прежнему преобладают христиане, но их доля за последние десятилетия снизилась – с 68% в 1992 году до 61% в 2012. За этот же период доля мусульман увеличилась с 5 до 10%, индуистов – с 3 до 7%¹². Рост мусульманской общины в стране уже начинает вызывать тревогу, так как под видом беженцев из горячих точек в страну могут проникнуть распространители террористических идей.

Новой чертой развития иммиграции периода после 60-х годов прошлого века, решительным образом отличающей его от предыдущих десятилетий, стало появление крупных моноэтнических общин, которые по своей культуре, верованиям, ценностным ориентациям достаточно далеки как от коренного населения страны – белых протестантов и афроамериканцев, так и друг от друга. Опыт США и развитых стран Европы показывает, что ассимиляция людей, проживающих большими компактными поселениями, происходит весьма тяжело и медленно. Как всякое замкнутое сообщество, диаспора воспроизводит собственные связи и отношения. В этнических общинах наблюдается отчетливое стремление сохранить свой язык, культуру, традиции. Не случайно в свое время отцы-основатели США настаивали на дисперсном поселении принадлежащих к одной нации иммигрантов.

Согласно статистическим данным, в США постоянно растет число людей, говорящих дома не на английском языке. В 2015 г. оно достигло рекордной цифры – 64,7 млн. человек (сюда включены коренные американцы, иммигранты, нелегальные иммигранты). Это вдвое больше, чем в 1980 году. В наибольшей степени выросло число людей, говорящих на испанском, китайском, арабском языках¹³.

⁹ Camarota S, Zeigler K. The Declining Fertility of Immigrant and Natives, March 2015. <http://cis.org/declining-fertility>.

¹⁰ Projections of the Size and Composition of the U.S. Population: 2014 to 2060, March 2015. <http://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2015/demo/p25-1143.pdf>

¹¹ The Religions Affiliation of U.S. Immigrants: Majority Christian, Rising Share of Other Faiths, May 2013. <http://www.pewforum.org/2013/05/17/the-religious-affiliation-of-us-immigrants>

¹² <http://www.pewforum.org/2013/05/17/the-religious-affiliation-of-us-immigrants/>

¹³ <http://www.migrationpolicy.org/article/language-diversity-and-english-proficiency-united-states>

Существование этнических общин создает дополнительные условия для роста нелегальной иммиграции. В общине нелегалы находят жилье, финансовую поддержку, им помогают найти работу, обеспечивают документами.

Еще одна проблема, которая способна обостриться в ближайшие десятилетия – это взаимоотношение между диаспорами, социальные и политические интересы которых могут не совпадать. Нынешние национальные группы, в отличие от переселенцев, прибывавших в США во время предыдущих "больших волн" иммиграции и попадавших в относительно равные условия с приблизительно равными возможностями, изначально формируются как имеющие разные уровни образования и нацеленные на разные сферы деятельности. Латиноамериканские иммигранты в среднем имеют уровень образования значительно ниже, чем коренные жители США, поэтому основные рабочие места, которые они занимают, относятся к сфере малоквалифицированного труда с низким уровнем оплаты. Выходцы из азиатских стран имеют значительно более высокий уровень образования, это квалифицированные специалисты, претендующие на высокооплачиваемые рабочие места. Сам способ формирования диаспор существенно отличается. Большая масса латиноамериканцев въезжает в страну в качестве сельскохозяйственных рабочих или работников сферы услуг, они же составляют подавляющее большинство нелегалов. Выходцы из Азии в основном въезжают по студенческим, семейным, инвесторским визам, в качестве работников высокотехнологичных отраслей. Нелегальный въезд также имеет место, но он относительно невелик, так как это длинный и дорогой путь – через Кубу, затем через Гаити или Гондурас до мексиканской границы. Нелегалы-азиаты в основном являются обладателями просроченных студенческих и трудовых виз.

Процесс интеграции сегодняшних иммигрантов, при всех его сложностях и особенностях, тем не менее, развивается. Вероятно, в обозримой перспективе в американском обществе будут сохраняться устойчивые группы, имеющие свой язык и традиции. Существование таких групп само по себе не представляет серьезной преграды развитию общества или угрозы его стабильности до тех пор, пока четко функционируют основные механизмы, связывающие личность (и этническую группу) с общественной системой. Такими механизмами традиционно являются система образования, рынок труда, гражданское общество.

Через обучение мигрантов и их детей, через участие вновь прибывших в признанных и контролируемых обществом видах деятельности осуществляется реальное "встраивание" в сложившуюся систему отношений. Мощная динамичная американская экономика всегда привлекала иностранцев перспективой самореализации и получения заработка, значительно превышающего возможный доход на родине. В процессе производственной деятельности происходит и социальная адаптация человека, усвоение языка, правил поведения, норм трудового законодательства. До принятия закона 1986 года (*Immigration Reform and Control Act of 1986 - IRCA*), который впервые в американской истории запретил принимать на работу человека, находящегося в стране без соответствующих документов, и установил санкции для нарушающих это правило работодателей, все занятые, в том числе легальные и нелегальные иммигранты, имели равные права и в равной степени подпадали под действие трудового законодательства.

Система образования в любом обществе является важнейшим механизмом социализации. Это в равной степени касается иммигрантов и их детей. В начале прошлого века американские школы сыграли огромную роль в обучении не только детей, но и взрослых иммигрантов. Опыт интеграции через обучение английскому языку был признан настолько успешным, что и бизнес и государственные организации в тот период принимали активное участие в создании и финансировании языковых курсов для приезжих при учебных

заведениях и предприятиях. В 1982 году Верховный суд постановил, что все дети, находящиеся на территории страны, независимо от их статуса и статуса родителей, имеют право обучаться в государственных средних школах. В процессе обучения происходит не просто передача знаний, но усвоение языка, традиций, установок, взаимодействие с ровесниками, то есть социализация ребенка, что с точки зрения адаптации в условиях новой страны не менее важно, чем знание тех или иных школьных предметов. Одновременно американские образовательные учреждения традиционно выполняют функцию гражданского воспитания, прививая чувство патриотизма, уважения к национальной истории, к основным символам страны. Важность системы образования в качестве механизма общественной интеграции доказывается и тем фактом, что среди людей, вступающих в смешанные браки и одобрительно относящихся к таким союзам, преобладают лица с высоким уровнем образования. Чем лучше образован человек, тем менее он склонен к проявлению ксенофобии и расовых предрассудков.

На нынешнем этапе все большую роль в адаптации и интеграции иммигрантов играет гражданское общество. Проблемами иммиграции в США занимаются самые разные некоммерческие организации. Неправительственные исследовательские центры осуществляют постоянный мониторинг ситуации и экспертизу законопроектов. Союзы предпринимателей регулярно вносят свои предложения в области иммиграционного законодательства. Правозащитные организации следят за соблюдением прав человека, именно они первыми выступали против антииммиграционных законов, принимаемых legislatures южных штатов, и способствовали тому, что акты, способные привести к дискриминации по национальному признаку, блокировались судами.

Сложившаяся в США модель расово-этнического развития весьма успешно выполняла свою роль в период массового въезда переселенцев из Европы - представителей народов, имеющих общие культурные корни, многовековой опыт проживания в соседних странах, во многом близкие языки. Адаптация потока въезжающих из Мексики также не стала неразрешимой задачей, вопреки тревожным предупреждениям таких известных специалистов как П.Бьюкенен и С.Хантингтон. Латиноамериканцы не являются чужеродным для США элементом, они всегда проживали на территории страны. Католичество, которое в большинстве своем исповедуют выходцы из латиноамериканских государств, давно стало традиционной для США религией. Одним из доказательств успешной интеграции может служить высокий процент смешанных браков, заключаемый молодыми латиноамериканцами. В настоящее время среди всех смешанных браков, заключаемых в США, преобладающей является модель "белый -латиноамериканец". Трудности, связанные с адаптацией иммигрантов из стран Центральной и Южной Америки, носят скорее не этнический, а социальный характер. Среди приезжих из этих государств много малообразованных людей с низким доходом, им сложно выучить язык, сложно почувствовать себя частью общества.

Определенным вызовом для системы интеграции может стать увеличение в составе населения приверженцев религий и течений, не являвшихся ранее для США традиционными. Успешное включение в состав американского общества достаточно близких к англосаксам в языковом и культурном отношении европейцев, вовсе не доказывает возможности ассимиляции выходцев из Азии, Африки, арабского Востока. Ценностные структуры, лежащие в основе этих цивилизаций, значительно отличаются от принципов западной цивилизации. Не случайно в США сейчас мало говорится о модели "плавильного котла", предпочтение отдается другой модели расово-этнического развития – мультикультурализму.

Отдельно и остро стоит вопрос о возможности проникновения в страну приверженцев радикальных течений ислама. Главная опасность здесь видится в том, что исповедовать

подобные взгляды могут не только вновь приехавшие, но и иммигранты второго поколения, родившиеся и получившие образование на территории государства, что подтверждает особенности и трудности ассимиляции мусульман. В США эта угроза выражена слабее, чем в Западной Европе, но целый ряд произошедших в последние годы трагедий настораживает. Так, Анвар-аль-Авлаки, которого в США называли "террористом номер один", родился в США в семье иммигрантов из Йемена и учился в университете Колорадо, Нидал Хассан, расстрелявший военнослужащих на базе Форт-Худ, родился в штате Виргиния и был сыном иммигрантки из Пакистана, Саид Фаррук, устроивший массовую бойню в Сан-Бернардино, появился на свет в Чикаго в семье приехавших из Пакистана. Число таких случаев, к сожалению, растет. И здесь уже речь идет не о борьбе с отдельными фанатиками, а о борьбе с идеологией терроризма, которая может стать реальной угрозой.

3. Иммиграция и проблемы национальной безопасности

После событий 11 сентября 2001 года проблемы иммиграционной политики неразрывно сплелись с проблемами национальной безопасности. Уже в следующем году была проведена реформа службы иммиграции. В ноябре 2002 года президент США подписал Закон о внутренней безопасности (*Homeland Security Act*), на основании которого было создано новое министерство – министерство внутренней безопасности (*Department of Homeland Security*). Служба иммиграции и натурализации (*U.S. Immigration and Naturalization Service*), существовавшая ранее в рамках министерства юстиции, была упразднена. В составе вновь созданного министерства впервые в истории страны была образована единая государственная служба, контролирующая и прибытие физических лиц и ввоз товаров и состоящая из нескольких самостоятельных подразделений. Одно из них – Служба гражданства и иммиграции (*U.S. Citizenship and Immigration Services – USCIS*) занимается оформлением виз, проверкой всех въезжающих, следит за законностью их пребывания на территории США, рассматривает заявления об изменении статуса или срока пребывания. Основной задачей двух других подразделений – Службы таможенной и пограничной охраны (*Customs and Border Protection*) и Службы иммиграционной и таможенной полиции (*Immigration and Customs Enforcement*) – является обеспечение безопасности границ, контроль за передвижением через границу людей и грузов, предотвращение попыток нелегального проникновения в страну, провоза контрабандных и запрещенных товаров, расследование случаев нарушения таможенного и иммиграционного законодательства.

Так как особую тревогу в США всегда вызывала граница с Мексикой, на сухопутном участке которой происходит основное число нарушений, в 2006 году был подписан Закон о стене безопасности (*Secure Fence Act*), предусматривающий строительство мощного заградительного сооружения на юго-западной границе. Уже к 2009 году на границе с Мексикой выросла стена длиной почти в 1000 км. Хотя стена и не была доведена до первоначально планируемых размеров, средства на ее техническое оборудование и модернизацию выделяются регулярно. Сейчас это высокотехнологичный объект, оснащенный самыми современными средствами слежения – особой системой радаров, цепью наземных датчиков, радиоуправляемыми машинами наблюдения. Служба таможенной и пограничной охраны (US Customs and Border Protection) является сегодня мощнейшей правоохранительной структурой страны, годовой бюджет которой равен 12,4 млрд. долларов, а численность персонала составляет 60 тысяч человек, в том числе 46 тысяч вооруженных сотрудников¹⁴.

¹⁴ <http://www.politico.com/magazine/story/2014/10/border-patrol-the-green-monster-112220> О CBP

Для предотвращения въезда опасных иностранцев на территорию страны сегодня задействованы огромные финансовые и организационные ресурсы. Основными направлениями их приложения помимо охраны границ и пунктов въезда являются визовый контроль, совместные операции иммиграционных служб и органов правопорядка по задержанию и депортации нелегалов, информационные системы и базы данных, совместимые с аналогичными системами уголовной полиции и служб государственной безопасности. Биометрическая система US-VISIT располагает крупнейшей в мире идентификационной базой, содержащей более 150 миллионов файлов с отпечатками пальцев. Бюджет трех основных служб, ответственных за соблюдение иммиграционного законодательства, превышает затраты на прочие службы, занимающиеся внутренней безопасностью (ФБР, агентство по контролю за оборотом наркотиков, бюро по контролю за торговлей алкоголем, табаком, огнестрельным оружием и взрывчатыми веществами и еще несколько секретных служб).

Предпринятые усилия позволили несколько стабилизировать положение на границе и сократить число незаконных переходов. Тем не менее, дискуссия о недостаточности мер пограничного контроля периодически вспыхивает вновь. Так случилось летом 2014 года, когда появились сообщения о массовом переходе южной границы группами детей и подростков без сопровождения взрослых. По оценке, за 2014 фин. г. границу перешли более 77 тысяч подростков, из них почти 60 тысяч – из стран Центральной Америки (Гондурас, Гватемала, Сальвадор). Это дало повод обвинить администрацию в том, что приток нелегальных иммигрантов продолжает расти и граница не защищена. В данном случае ситуация осложнялась тем, что дети из Центральной Америки подпадают под закон о защите жертв торговли людьми (*The Trafficking Victims Protection Act of 2008*). Закон исходит из того, что в этих странах очень высокая преступность, и дети часто становятся жертвами, их насильно заставляют участвовать в бандах и т.п. Поэтому они, в отличие от мексиканских подростков, которые отправляются обратно практически сразу же после короткой беседы в Border Patrol, могут быть депортированы только по решению суда. Вердикт основывается на заключении комиссии по делам беженцев, которая выясняет, не являются ли нарушившие границу жертвами преступлений и не грозит ли им опасность на родине - тогда они получают статус беженцев, в противном случае выносится решение о депортации.

Согласно процедуре, Border Patrol должен задержать таких подростков на 72 часа, но в ситуации лета 2014 года в связи с перегруженностью судов эти часы иногда превращались в 35 суток. В результате центры временного содержания оказались страшно переполнены. Часть подростков впоследствии действительно была выслана, но при этом критически не хватало денег на их содержание, медицинское обслуживание, саму депортацию. В прессе стали появляться сообщения об опасных инфекциях, носителями которых эти подростки якобы являются, и о грозящих южным штатам эпидемиях (впоследствии ни одно из этих сообщений не подтвердилось).

Республиканцы во всех бедах обвинили администрацию Б.Обамы. Прозвучали слова об "иммиграционном кризисе", о "кризисе на границе" "угрозе национальной безопасности" и т.п. Тем не менее, выделить дополнительные суммы на разрешение ситуации Конгресс отказался, поэтому пришлось срочно перераспределять средства среди программ министерства внутренней безопасности, благодаря чему в приграничные районы было направлено 405 млн. долл.

Латиноамериканские страны в течение многих десятилетий служат транзитным путем для иммигрантов из стран Африки и Азии, которые разными путями попадают в Гватемалу, затем перебираются в Мексику и через всю страну, часто вообще без всяких документов, достигают южной границы Соединенных Штатов. Ситуация последних лет на севере

Африки и Ближнем Востоке сделала эту волну беспрецедентной. Только за шесть месяцев 2016 года зарегистрировано в четыре раза больше, чем за весь 2014 год, попыток пересечения границы в основных местах перехода - мексиканских городах Тихуана и Матаморос¹⁵.

Поэтому появление в предвыборной программе Дональда Трампа пункта о строительстве на границе с Мексикой стены длиной 1600 километров (на которую бюджету пришлось бы потратить не менее 8 млрд. долларов) не выглядит случайным. Будет ли подобный проект осуществлен, сказать сложно. Американские специалисты в области безопасности неоднократно подчеркивали, что в настоящее время основной задачей является не экстенсивное наращивание ресурсов, а повышение эффективности их использования, сосредоточение средств на наиболее проблемных участках, например, на выявлении и перекрытии каналов поставки наркотиков, поисках и депортации связанных с криминальными структурами и представляющих реальную опасность для общества иностранцев и т.п.

Хотя после 2001 года в США не произошло ни одного крупного теракта, полностью избежать проникновения в страну сторонников террористической идеологии не удалось. Взрыв во время бостонского марафона (апрель 2013) и массовая стрельба в социальном центре в Сан-Бернардино (декабрь 2015) были устроены иммигрантами. Вопрос об ответственности спецслужб стоит в связи с этим достаточно остро. Исполнители терактов въехали по студенческим (братья Царнаевы) и по брачным (Ташфин Малик) визам, при этом они успешно прошли все стадии контроля. Именно поэтому (а также в свете европейских событий) план приема беженцев из горячих точек, объявленный президентом Б.Обамой в конце 2015 года, вызвал столь острую реакцию в стране.

До сих пор прием беженцев традиционно рассматривался как неотъемлемая черта свободной демократической системы. Соединенные Штаты всегда стремились предоставить убежище и людям, преследуемым по политическим мотивам. Так в 30-е годы XX века большое число иммигрантов прибывало из стран, где были установлены фашистские режимы. Число беженцев с 1933 года до начала второй мировой войны достигло примерно четверти миллиона человек, то есть составляло более трети всех иммигрировавших в этот период в США¹⁶. В 1980-х годах был принят закон (1980 Refugee Act), который до настоящего времени регулирует этот сегмент иммиграционного потока. Согласно этому акту, численность беженцев, а также квоты для различных стран на каждый финансовый год утверждаются президентом после консультаций с Конгрессом. За последние 20 лет США приняли 3,3 млн. беженцев¹⁷.

В настоящее время беженцы составляют 10-15% ежегодного миграционного потока. Лимит на въезд данной категории иностранцев был значительно сокращен в начале нашего века и составлял в последние годы 70 тысяч (в отдельные периоды 80-х и 90-х годов прошлого века эта цифра превышала 100 и даже 200 тысяч). В 2015 г. более половины беженцев составили выходцы из трех стран – Бирмы (Мьянмы), Ирака, Сомали. В первую десятку вошли также Конго, Бутан, Иран, Сирия, Эритрея, Судан, Куба.

В связи с событиями на Ближнем Востоке администрация Б.Обамы объявила о решении принять в 2016 фин. г. 85 тысяч беженцев (на 2017 фин. г. планируется 100 тысяч),

¹⁵ <https://www.theguardian.com/global-development/2016/sep/06/mexico-african-asian-migration-us-exit-permit>

¹⁶ А.А. Баграмов. Иммигранты в США. М., 1957, с.42.

¹⁷ <http://www.migrationpolicy.org/article/syrian-refugees-receive-green-light-us-courts-mixed-reception-states-and-congress>

в том числе 10 тысяч разрешений предполагается предоставить выходцам из Сирии. Увеличение достаточно серьезное – с начала войны в Сирии в 2011 г. США приняли только 2 тысячи сирийских беженцев. Это решение было встречено в стране весьма негативно. Более половины губернаторов, большинство членов Конгресса потребовали отменить его. Социологические опросы засвидетельствовали, что и большинство простых американцев не согласны с решением президента и не хотят видеть сирийских беженцев в своих городах. Даже однопартийцы Барака Обамы воздержались от безоговорочного одобрения, большинство из них высказались осторожно - беженцам, безусловно, следует помогать, но все-таки основным направлением должна быть гуманитарная помощь и финансирование переселенческих лагерей на территории других стран. Основной довод – опасность проникновения террористов. Несмотря на то, что беженцы – это та категория иммигрантов, которая проверяется наиболее тщательно, в проверке участвуют министерство внутренней безопасности, ФБР, спецслужбы, процесс этот занимает от 18 до 24 месяцев, сомнения все-таки остаются. Особенно остро они проявились после терактов в Париже и Брюсселе. В нижней палате Конгресса состоялись слушания по проблеме возможных угроз, связанных с приемом беженцев. Большинство участников высказали серьезные опасения в связи с увеличением въезда граждан из воюющих государств. Позже палата представителей даже одобрила законопроект, который предусматривал передачу права всех решений по беженцам от президента Конгрессу, более строго определял термин "беженец", а также предусматривал возможность в ряде случаев полного отказа от приема этой категории иммигрантов. Однако провести данный акт через сенат не удалось.

Вопрос о негативном влиянии иммигрантов на безопасность от террористических угроз и криминогенную обстановку, о необходимости принятия правительством дополнительных мер в этой области активно обсуждался в ходе последней президентской кампании. Можно предположить, что уже в ходе первого президентского срока Дональда Трампа и республиканским Конгрессом такие меры будут приняты.

4. Взаимоотношения федерального центра и властей штатов

Иммиграционная политика традиционно является прерогативой федерального центра, так решил Верховный суд еще в 1875 году. Однако сегодня законодательные органы штатов все чаще выступают с собственными инициативами. Ситуация с иммигрантами, в том числе и нелегальными, в разных юрисдикциях различна. В последние десятилетия практически во всех американских штатах рост иммигрантского населения по сравнению с ростом населения в целом происходил опережающими темпами (исключение составляют только Вермонт, Монтана, Мэн). Но в отдельных штатах это превышение было разительным. Так в штате Джорджия за 1970 - 2015 гг. общая численность населения выросла на 122%, а численность иммигрантов и их детей на 3056%, т.е. разница в 25 раз. В Теннесси это превышение составило 27 раз, в Арканзасе 34¹⁸.

Характер политики штатов определяется не только темпами роста иммигрантского населения, но и историческим контекстом. Штаты, имеющие длительный опыт совместного проживания коренного населения и иностранцев, опыт интегрирования, привыкшие учитывать интересы вновь прибывающих и выстраивать отношения с ними, значительно легче адаптируются к новым волнам иммигрантов и быстрее создают механизмы встраивания приезжих в экономическую и социальную жизнь штатов. Это подтверждается опытом Калифорнии, Техаса, Нью-Йорка, Флориды – четырех штатов, где в течение

¹⁸ <http://cis.org/61-Million-Immigrants-and-Their-Young-Children-Now-Live-in-the-United-States>

десятилетий концентрировались основные массы вновь прибывающих в страну. В настоящее время на этих территориях политика властей носит в большинстве случаев скорее "проиммигрантский", чем "антииммигрантский" характер, а отношение местного населения, в основном, можно характеризовать как позитивное и толерантное. Так в Калифорнии, где иммигранты составляют треть занятых в экономике, а их вклад в ВВП штата оценивается в 600 млн. долл. в год, разработан и реализуется целый ряд специальных программ помощи разным группам приезжих - молодежи, детям, пожилым и инвалидам. Мэр Сан-Диего республиканец Кевин Фолкнер, полемизируя с Дональдом Трампом, заявил, что он бы построил не стену на границе, а мост, для того, чтобы регулярно общаться и решать все вопросы с мэром мексиканского города Тихуаны, находящегося на противоположной стороне¹⁹.

Но в ряде штатов юга и юга-запада ситуация совершенно иная. В прошлом доля иммигрантов в их населении всегда была незначительной, а в последние десятилетия произошел настоящий наплыв приезжих из латиноамериканских стран, прежде всего мексиканцев. Строительство "стены безопасности" на границе с Мексикой, решив одни проблемы, породило новые. Закрытие участка границы привело к созданию на территории юго-запада подпольной сети, занимающейся переправкой через менее охраняемые участки границы нелегальных иммигрантов, возросла коррупция. Кроме того, цены на услуги подпольных проводников увеличились в разы, поэтому занятые в сельском хозяйстве латиноамериканцы после окончания сезона перестали возвращаться домой, как они делали раньше, переходя границу по несколько раз в год, а предпочли оставаться в стране до наступления нового сезона, создавая массу проблем, в том числе криминальных. По мнению представителей южных регионов, одновременно с усилением пограничного контроля необходимо более жестко следить за соблюдением закона 1986 г., регулирующего отношения работодателей и нанимаемых ими мигрантов и запрещающего использование труда нелегалов. Так как вопрос об обязательном применении идентификационной системы и о штрафных санкциях для работодателей-нарушителей на федеральном уровне до сих пор не решен, в ряде штатов были приняты специальные акты, предписывающие использование идентификационной системы в обязательном порядке.

Пытаясь найти решение, законодательные собрания штатов одно за другим стали принимать собственные законы, направленные на максимальное ограничение прав нелегалов и возможности находиться на данной территории. Наиболее жесткие акты были приняты в штатах Аризона, Джорджия, Индиана, Алабама, Юта, Южная Каролина. Многие акты впоследствии были заблокированы федеральным судом как антиконституционные. В частности, были аннулированы статьи, обязывающие школы и больницы информировать власти об учениках и пациентах, не имеющих легального статуса, а также закон, дающий право полиции выяснять статус попавших в поле ее зрения людей и объявлять преступниками тех, кто находится на территории штата без соответствующих документов.

Иммиграционные законы, принимаемые штатами, всегда вызывают серьезный общественный резонанс. Анализ борьбы вокруг законодательной деятельности штатов первого десятилетия XXI века показывает, что проекты, направленные на регулирование рынка труда и сферы найма рабочей силы, в значительной степени встречают понимание и поддержку общества. В то же время попытки властей решить проблему полицейскими мерами вызывают серьезные возражения. Против таких мер не раз выступала администрация президента, министерство юстиции постоянно указывало на нарушение властями штатов федеральных законов, вынужден был вмешиваться и Верховный суд США. Однако решения

¹⁹ <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-36357618>

судов, имеющие своей главной целью приведение местных законов в соответствие с федеральным и конституционным законодательством, не могут изменить реально существующей на территориях ряда штатов ситуации. Возможно, проблемы, связанные с иммигрантами, стали одной из причин того, что все штаты, испытывающие подобные проблемы - Алабама, Аризона, Арканзас, Джорджия, Теннесси, Индиана, Юта, Южная Каролина - на президентских выборах поддержали Дональда Трампа, пообещавшего принять радикальные меры.

Отношение муниципалитетов к иммигрантам, так же как и легислатур штатов, неоднозначно. Ряд муниципалитетов принял антииммигрантские постановления, многие из которых были оспорены в судах. В то же время городские власти понимают, что нахождение на их территории людей, лишенных права легально снять квартиру, получить медицинскую помощь, открыть счет в банке, ведет к росту преступности и коррупции. Поэтому в ряде городов (Сан-Франциско, Нью-Хэвен) муниципалитеты выпустили местные "карты резидента", которые дают возможность приезжим независимо от их статуса пользоваться различными городскими службами, обращаться в медицинские и кредитные учреждения, получать водительские права и пр. В 23 штатах приняты законы, запрещающие полицейским формированиям штатов препятствовать участию нелегальных иммигрантов в различных публичных мероприятиях, организации митингов и шествий, на которых они могли бы выразить свое отношение к проводимой политике.

Нью-Йорк, Лос-Анджелес, Сан-Франциско, Чикаго, Бостон, Филадельфия, Миннеаполис приняли законы, ограничивающие участие городской полиции в совместных с федеральными властями акциях по выявлению лиц, незаконно находящихся в стране. Это мотивировалось тем, что подобные акции подрывают доверие жителей к местным властям и полиции. Всего в Соединенных Штатах существует около 300 юрисдикций, где на основании принятых местными законодательными органами актов или на основании указов местной администрации полиции запрещено сотрудничество с федеральными иммиграционными службами за исключением случаев, когда речь идет о розыске и поимке преступников, на арест которых судебными властями уже выдан ордер. В этих так называемых территориях-убежищах (*sanctuary*), по данным Института миграционной политики, незаконно проживают более 5,9 миллионов иностранцев, то есть более половины нелегального населения страны²⁰. В число таких территорий входят города, округа и два штата – Северная Дакота и Мэриленд. Подобную практику в США одобряют далеко не все, не без основания полагая, что такие территории могут стать убежищем для опасных преступников. В 2015г. в Конгрессе были проведены специальные слушания по этому вопросу. Поводом послужило жестокое убийство молодой женщины в Сан-Франциско, совершенное нелегалом-мексиканцем. Этот человек ранее уже привлекался к ответственности и четырежды был депортирован из страны. Тем не менее, местные правоохранители в соответствии с правилами "территории - убежища" отказались выдать его иммиграционной полиции и отпустили на свободу, после чего он и совершил тяжкое преступление. Об этом писали все ведущие американские газеты, история широко обсуждалась в социальных сетях. Можно предположить, что в ближайшие годы дискуссия вокруг существования таких территорий продолжится и будет достаточно острой. Дональд Трамп пообещал лишить федеральных бюджетных траншей регионы, которые отказываются сотрудничать с иммиграционной полицией. Однако с резкой критикой такого подхода выступили мэры Нью-Йорка, Сиэтла, Чикаго, Филадельфии. Помимо гуманитарных они выдвинули и экономические доводы – развитие мелкого бизнеса

²⁰ <http://migrationpolicy.org/news/federal-local-cooperation-immigration-enforcement-frayed-chance-improvement-exists>

во многих из этих городов обеспечивается в значительной степени использованием труда нелегалов.

Самого серьезного успеха в борьбе за участие в формировании государственной иммиграционной политики штаты добились в феврале 2015 года, когда федеральный окружной суд Браунсвилла (Техас) удовлетворил иск 26 штатов о приостановке действия президентского указа, согласно которому временный легальный статус должны были получить около 5 миллионов человек. Протест на это решение, поданный министерством юстиции США, апелляционным судом был отклонен. В июне 2016 года Верховный суд оставил в силе запрет, наложенный на президентский указ решением техасского суда.

Все это говорит о существовании серьезной проблемы - отсутствии механизма учета федеральным центром специфики социально-экономической ситуации в регионах в связи с массовой иммиграцией.

5. Иммиграционная политика как предмет политической борьбы

В наше время иммиграционная политика в США превратилась в предмет острой политической борьбы. Она была одним из основных вопросов президентских кампаний 2004, 2008, 2012 годов, играла весьма значительную роль во время выборов в Конгресс. А в период президентской гонки 2016 года проблема иммиграции вышла на первый план. Все без исключения претенденты на президентскую номинацию от обеих партий сочли необходимым обозначить свою позицию по данному вопросу в самых первых публичных выступлениях.

Республиканская партия в последние годы прочно ассоциируется с антииммигрантской политикой. Высказывания всех претендентов на номинацию от этой партии еще раз подчеркнули данную направленность. Демократы, напротив, позиционируют себя в качестве последовательных сторонников шагов, направленных на либерализацию отношения к приезжим, в том числе находящимся в стране нелегально. Они постоянно напоминают о том вкладе, который иммигранты вносят в развитие страны, и настаивают на проведение реформ, способных повысить эффективность иммиграционной политики. Барак Обама еще в период первой президентской кампании провозгласил проведение комплексной иммиграционной реформы в числе своих приоритетных задач. Однако попытка провести проект такой реформы через республиканский Конгресс закончилась провалом.

Уже много лет камнем преткновения на пути проведения иммиграционной реформы, на пути достижения компромиссов по другим важным аспектам иммиграционной политики между двумя партиями, между президентом и Конгрессом, между штатами и федеральным центром является отношение к нелегальным иммигрантам. Даже те представители "партии слонов", которые придерживаются умеренных взглядов и не требуют депортировать всех нелегалов независимо от возраста и наличия занятости, выступают категорически против предоставления этим людям права, которое имеют другие группы иммигрантов: обратиться в установленный срок и в установленном порядке за получением американского гражданства. Республиканцы согласны предоставить тем, кто уже много лет живет и работает в стране и не имеет криминального прошлого, особый официальный статус, разрешающий проживание и занятость, но исключают возможность для этих людей даже когда-либо в будущем стать американскими гражданами. Сторонники этой точки зрения считают, что нельзя поощрять людей, нарушивших законы, и стимулировать таким образом дальнейший приток нелегалов. В свою очередь представители демократической партии, многие общественные деятели, правозащитники выступают категорически против создания таким образом "слоя второсортных американцев", что противоречит, по их мнению, фундаментальным ценностям

американского общества. Именно это различие в позициях партий постоянно подчеркивала в своих предвыборных выступлениях Хиллари Клинтон.

Проблема нелегальных иммигрантов сложнее, чем это кажется на первый взгляд. Несколько миллионов из них – молодые люди, привезенные в страну в детстве родителями, въехавшими незаконно или ставшими нелегалами после истечения срока визы. С начала 2000-х годов неоднократно предпринимались попытки принять закон, который позволил бы этой группе молодежи, из которых практически все обучались в американских школах, многие закончили колледжи или служили в армии, получить разрешение на постоянное проживание. Закон несколько раз вносился в Конгресс, президент Обама неоднократно подчеркивал, что эти молодые люди, не совершившие никаких преступлений и настроенные трудиться и приносить пользу нации, не должны жить без права легально работать и под постоянной угрозой выдворения из страны. Так как на уровне законодательной власти решить проблему не удалось, в июне 2012 г. Барак Обама без согласования с Конгрессом своим указом запретил депортацию нелегальных иммигрантов, прибывших в страну детьми. В указе подчеркивалось, что речь не идет о предоставлении постоянного статуса – разрешение дается сроком на два года, затем может быть продлено. Молодые люди получили право на легальную занятость, индивидуальный номер социального страхования, получение водительских прав, но для них осталось невозможным участие в каких-либо социальных программах и получение медицинской страховки в рамках проводимой реформы здравоохранения. Этот указ продолжает действовать, благодаря чему легальный статус получили более миллиона человек.

Позже другим своим указом Б.Обама попытался решить еще одну проблему – проблему детей. Вместе с незаконно находящимися в стране взрослыми проживают более пяти миллионов детей, из которых свыше 80% являются американскими гражданами, так как родились на территории США. Дети-граждане могут получать помощь в рамках всех социальных программ, независимо от статуса родителей. Однако родители часто эти возможности не используют, так как или не знают о них, или просто боятся сообщать о себе государственным органам, опасаясь возбуждения дела о депортации. При вынесении такого вердикта родители ставят перед выбором – увезти детей на свою родину, где у них может не быть ни жилья, ни работы, либо оставить в США. Оставленные дети передаются в приемные семьи и часто разлучаются с родителями навсегда. Правозащитные организации постоянно указывают на недопустимость такого положения в стране, провозгласившей воссоединение семей важнейшим принципом иммиграционной политики. Эту проблему президент Б.Обама намеревался решить изданным в ноябре 2014 г. указом, согласно которому разрешение на временное проживание в стране могли бы получить около 5 миллионов нелегальных иммигрантов, имеющих детей-граждан или постоянных резидентов. Однако данная попытка не удалась. Как говорилось выше, указ был заблокирован федеральным судом, решение которого поддержал и Верховный суд США. В этой ситуации ярко проявилась конфликтность взаимоотношений между президентом и Конгрессом, которая является характерной чертой сегодняшней внутренней политики, торпедирующей многие разумные инициативы, и не только в данной сфере.

В целом восьмилетнее президентство Барака Обамы не ознаменовалось серьезными изменениями иммиграционной политики, не было принято никаких значимых законопроектов в этой области. Практическим итогом стал единственный действующий указ, который может быть отменен росчерком пера следующего президента. Ожидаемой либерализации также не произошло – за годы нахождения у власти администрации Обамы из страны было выслано 2,5 миллиона человек, это больше, чем при любом другом президенте. Можно предположить, что разочарование деятельностью демократической администрации

стало одной из причин поражения Хиллари Клинтон. Ее предвыборные обещания продолжить линию Барака Обамы в области иммиграционной политики воспринимались электоратом как возможное продолжение череды неудач. В свою очередь, Дональд Трамп сумел увидеть реальные болевые точки и четко их описать. В американском обществе существует запрос на безопасность, на защиту от криминала и терроризма. Именно эти вопросы были выдвинуты республиканским кандидатом на первый план в период президентских выборов 2016 года.

Однако иммиграционная политика не исчерпывается вопросами безопасности. Осуществление планируемых новым президентом США реформ неизбежно заставит обратить внимание на ее экономическую сторону. Создание десятков тысяч новых рабочих мест потребует масштабных инвестиций, в этой связи вопрос о совершенствовании управления программой для иммигрантов-инвесторов может стать весьма актуальным. Не менее актуален и постоянно поднимаемый высокотехнологичными корпорациями вопрос об увеличении квот для въезда высококвалифицированных специалистов, речь идет об изменениях правил и процедур легального въезда. Лидерство США определяется передовой наукой, образованием, высокими технологиями, а в этих сферах роль иностранцев очень велика, дефицит специалистов растет, кадровый голод тормозит развитие прибыльных проектов. В свою очередь создание новых рабочих мест в инфраструктурных и добывающих отраслях неизбежно поставит совсем другую задачу – необходимость "защиты" этих рабочих мест. Названные отрасли могут массово создать необходимые сегодня вакансии для "синих воротничков", но корпорации предпочитают заполнять их мигрантами, труд которых дешевле. Снижение издержек за счет стагнации заработной платы приносит существенный выигрыш корпорациям, давая отрицательный социальный эффект. Специалисты по рынку труда отмечают, что занятость среди иммигрантов растет гораздо быстрее, чем среди коренных жителей. Изменить эту ситуацию возведением стены на границе невозможно, необходимо создать "внутренние стены", ограничивающие спрос на труд приезжих. Для этого необходима разработка новой идентификационной системы, позволяющей в режиме реального времени определить, имеет ли претендент на занятость разрешение на работу в стране, и принятие федерального закона, обязывающего всех без исключения работодателей данную систему использовать. Этот вопрос постоянно ставится законодателями и экспертами по рынку труда с конца прошлого века. По их мнению, таким образом можно было бы повысить заработную плату, включить в трудовую деятельность безработную молодежь, снизив в результате нагрузку на сферу социального страхования и уменьшив приток в страну малоквалифицированной рабочей силы. Реализация данной задачи потребовала бы включения в систему иммиграционных мер элементов своеобразного протекционизма. Комплекс всех этих разноплановых задач потребует от новой администрации учета интересов различных групп, достижения межпартийного консенсуса, согласованной работы исполнительной власти и Конгресса.

США: СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Интенсивная динамика потоков прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и уже накопленный объем вложений говорят об устойчивой тенденции к расширению международного производства и усилению роли ПИИ в мировой экономике. Глобальная интеграция идет сегодня гораздо быстрее через инвестиции, нежели международную торговлю, соответственно, резко усиливается значимость позиций той или иной страны в мировом инвестиционном пространстве¹. Данная тенденция отчетливо проявляется и в возрастающем внимании к инвестиционной составляющей в проблематике торгово-экономических соглашений.

На протяжении многих лет США совмещают позиции лидера в вывозе ПИИ и крупнейшей в мире принимающей страны. В период 2000-2015 гг. зарубежные инвестиции увеличились в 4,3 раза и составили 6638 млрд. долл., а иностранные в США – в 3,2 раза, достигнув 4533 млрд. долл.² Как получатель ПИИ, США выигрывают за счет вложений в расширение внутренних ресурсов накопления. В частном промышленном секторе США на иностранных предприятиях сегодня занято более 6 млн. человек. В 2013 г. на экспорт филиалов иностранных ТНК приходилось 22,8% экспорта товаров США, на импорт – 29,8%, затраты на НИОКР составляли 16,4% всех расходов американского бизнеса³.

Лидерство в вывозе ПИИ обеспечивает контроль американским компаниям над распределением активов в глобальной экономике, что позволяет оказывать заметное влияние на экономическую жизнь современного мира и получать при этом существенные выгоды. Так, в среднем четверть из 100 крупнейших в мире ТНК по объему зарубежных активов являются американскими. В 100 крупнейших компаний мира по капитализации в 2015 г. включены 53 представителя США (Global 100 PwC). В этом же году 8 американских компаний попали в десятку наиболее инновационных компаний мира (The Global Innovation 1000 Studies PwC). Подобная концентрация возможностей ведет и к вполне закономерным результатам. В 2015 г. страной происхождения 10 наиболее прибыльных компаний мира были США (Fortune 500 /11 June 2015).

Вместе с тем в реализации инвестиционного лидерства появились и явные проблемы. В течение 2000 – 2015 гг. доля США в общемировом объеме ввезенных ПИИ упала с 37,2% до 22,4%, а вывезенных – с 36,2% до 23,4%⁴. Стремление расширить возможности в использовании преимуществ глобализации, укрепить свои позиции в мировом инвестиционном пространстве подтолкнуло США к изменениям в системе инвестиционных правил в рамках международных соглашений.

¹ В 1990-2014 гг. отношение мирового объема ввезенных и вывезенных ПИИ к мировому ВВП выросло в 3, 5 раза, а отношение совокупного объема мирового экспорта и импорта товаров и услуг к мировому ВВП – в 1,5. Рассчитано по: World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: An Action Plan. UNCTAD, p.18; UNCTAD Handbook of Statistics 2015, pp. 2, 3, 242, 243.

² Survey of Current Business. July, 2011, p.123;

<http://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=62&step=6&isuri=1&6210=2&6200=148#reqid=62&step=6&isuri=1&6210=2&6200=148>.

³ Ismaylov R., Limés R. Activities of U.S. Affiliates of Foreign Multinational Enterprises in 2013. Survey of Current Business, November 2015.

⁴ Рассчитано по World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges. UNCTAD, p. 200.

В данной статье анализируются новые элементы в американском подходе к регулированию ПИИ, а также основные инвестиционные положения соглашений США в области торговли.

1. Новые элементы в американском подходе к регулированию ПИИ

США традиционно рассматривают иностранные инвестиции как ключевой фактор экономического роста страны. Подчеркивая свое стремление к максимизации выгод, связанных с иностранными инвестициями, США руководствуются при этом таким целями, как открытие рынков и продвижение по пути либерализации на основе правовых норм, посредством заключения международных соглашений. В настоящее время 12 из 14 действующих соглашений о свободной торговле США содержат инвестиционную главу.

На протяжении почти двух десятилетий США отдавали предпочтение двустороннему формату соглашений⁵. Подобная практика считалась вполне оптимальной, поскольку переговоры упрощались, не было серьезного политического противодействия внутри стран, и в целом, издержки адаптации к соглашению снижались. К тому же эти соглашения позволяли США в наиболее полной мере реализовывать свой мощный переговорный потенциал, добиваться расширения повестки дня и активно продвигать собственные интересы. Затянувшиеся многосторонние торговые переговоры в рамках Доха-раунд фактически поддерживали эту тенденцию.

Однако в последние годы США заметно активизировали свои усилия в разработке нового поколения договоров, мега – региональных соглашениях. К таким соглашениям авторитетное международное издание World Investment Report 2014 относит широкие экономические соглашения между странами, обладающими в совокупности существенным экономическим весом, при этом вопросы инвестиций являются одним из ключевых аспектов соглашений⁶. Так, в феврале 2016 г. было объявлено о заключении Соглашения о Транс-Тихоокеанском партнерстве (The Trans-Pacific Partnership Agreement/TPPA). Наряду с США, в данное региональное объединение, вошли Сингапур, Новая Зеландия, Чили, Бруней, Перу, Австралия, Вьетнам, Малайзия, Канада, Мексика, Япония, всего 12 стран.

Для США, как тихоокеанской державы, значимость TPPA определяется, прежде всего, концентрацией здесь быстрорастущих экономик современного мира. Совместный вклад этих стран в глобальный ВВП превышает 40%, в мировой объем торговли – около 1/3. В 2015 г. страны TPPA получили 34% мирового притока ПИИ⁷.

Хорошей основой для такого соглашения стал уже накопленный объем торгово-экономических взаимосвязей с США. Американские прямые инвестиции составляют здесь около 1000 млрд. долл, а вложения инвесторов из этих стран в США – 700 млрд. долл. Страны TPPA также являются крупнейшим торговым партнером США, на них приходится почти 37% торговли товарами и услугами⁸.

Однако на фоне видимых причин выделяются аргументы, которые приводит Доклад Президента США по Программе торговых переговоров, 2008. В документе говорится, что участие США в TPPA могло бы улучшить конкурентные позиции бизнеса в азиатско-

⁵ Исключением в данном случае стали такие договоры, как NAFTA (США, Канада, Мексика) и SAFTA-DR (США, 5 государств Центральной Америки и Доминиканская республика).

⁶ World Investment Report 2014, p. 34.

⁷ The World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges, UNCTAD, p. 8.

⁸ Congressional Research Service Report. I. Fergusson, M. McMinimy, B. Williams. The Trans-Pacific Partnership (TPP): in Brief. 2016, p. 1.

тихоокеанском регионе, где наблюдается расширение преференциальных торговых соглашений среди конкурентов США, но при этом разработка некоторых инициатив в области региональной экономической интеграции исключает участие американской стороны⁹.

Остроту проблеме, безусловно, придали опасения американской стороны относительно возможного влияния Китая на создание системы торговых правил в регионе. Международно-правовой договор эту перспективу фактически исключал. Вполне логично выглядят в общем контексте и цели участия США в соглашении: увеличение экспорта США, поддерживающего занятость; создание основы для глубокой экономической интеграции в азиатско-тихоокеанском регионе; укрепление конкурентоспособности США.

Масштабы и сложность экономических отношений стран, подключившихся к тому или иному соглашению, как правило, находят отражение в его специфике. Широкий диапазон и зрелый характер экономических взаимосвязей США – Европейский Союз заведомо отличают другое мегарегиональное соглашение – Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (Transatlantic Trade and Investment Partnership/T-TIP), переговоры по которому пока продолжаются.

Катализатором этих переговоров фактически стал финансово – экономический кризис 2007-2008 гг. Крайне тяжелые последствия кризиса на фоне усиления конкуренции динамично растущих стран с формирующимися рынками подстегнули лидеров ЕС и США к поиску проблем, решение которых могло бы дать импульс экономическому росту по обе стороны Атлантики. В наиболее общем виде такой проблемой становится увеличение трансатлантической торговли и инвестиций в целях расширения занятости, ускорения темпов экономического роста, укрепления международной конкурентоспособности. Поддерживая данный подход, США рассматривают Т-TIP как масштабное, комплексное и высокостандартное соглашение, которое предлагает значительные преимущества в достижении этих целей¹⁰.

В сравнении с Транс-Тихоокеанским партнерством, инвестиционная составляющая в Т-TIP явно доминирует. Согласно последним оценкам, доля США в накопленном объеме ПИИ в ЕС достигла 51%, а вложения ЕС в США – 60%¹¹. Данное региональное объединение в общемировом объеме вывезенных ПИИ занимает 61%, а ввезенных ПИИ – 54%¹². В 2015 г. в страны Т-TIP было направлено 46% мирового притока ПИИ.

На торговлю товарами и услугами в рамках США – ЕС приходится более 30% объема мировой торговли. Вклад Т-TIP в глобальный ВВП составляет 45%. Трансатлантическое партнерство является также важнейшим инновационным центром, что крайне важно в контексте перспектив развития глобальной экономики. Сложившиеся экономические взаимосвязи обеспечивают в странах партнерах 13 млн. рабочих мест.

Несмотря на различия в составе участвующих сторон, мотивах и потенциале эти соглашения имеют общие корни, которые следует искать, прежде всего, в интересах бизнеса и особенностях эволюции международного производства.

Новые технологии, широкомасштабная либерализация, конкуренция подтолкнули трансформацию международного производства, а прямые иностранные инвестиции фактически стали движущей силой этих перемен. На основе размещения ПИИ была

⁹ 2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, p.127.

¹⁰ FACT SHEET: Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP). June 17, 2013.

¹¹ Survey of Current Business. 2015, July, Table 1.2., Table 2.2.

¹² Рассчитано по World Investment Report 2016, UNCTAD, p. 200. .

выстроена международная фрагментация производственных процессов. Компании получили возможность эффективно использовать преимущества той или иной страны в сырьевых ресурсах, дешевой рабочей силе, специалистах, технологии, а значит, и увеличивать производительность, снижать издержки, предлагать новые продукты компаниям и потребителям. Глобальные производственно-сбытовые цепочки (Global value chains/GVCs) фактически превратились в доминирующую бизнес-модель ТНК. Стремление максимизировать выгоды от участия в GVC определило курс на открытый, предсказуемый, транспарентный инвестиционный режим, невзирая на национальные границы.

Вместе с тем логика функционирования глобальных производственно-сбытовых цепочек требовала и значительного расширения круга вопросов, подпадающих под нормы международного регулирования, и, прежде всего, тех, от которых зависит их эффективность и конкурентоспособность.

Как показывает практика развитых стран, сегодня результаты деятельности GVC напрямую связаны с привлечением иностранных промежуточных ресурсов. За счет их качества и вариативности компании могут снижать производственные издержки, расширять производство и поддерживать инновации. Почти половина импорта США приходится на данный сегмент. Применение такого рода товаров и услуг напрямую соотносится с укреплением позиций на зарубежных рынках. Доля этих продуктов в экспорте США составляет около 15%, но индекс участия GVC/GVC participation index (показывает степень интеграции экспорта страны в международные производственные системы) с учетом экспорта американских промежуточных ресурсов через третьи страны поднимается к 40%¹³.

Крайне важным в данной связи становится устранение барьеров в торговле. Накопленный опыт либерализации уже позволил значительно продвинуться в снижении тарифов. Так, в рамках внеамериканского сегмента ТРПА средний тариф снизился с 5,6% в 1996 г. до 2,7% в 2014 г. Однако значимость даже невысоких тарифов заметно усиливается при неоднократном пересечении границ, что ведет к повышению уровня издержек, сокращению спроса и в целом негативно влияет на производство и инвестиции на всех этапах GVC. Бремя таких расходов для компаний США остается довольно ощутимым. В начале текущего десятилетия эти компании уплатили таможенные пошлины в объеме 2,4 млрд. долл. по внутрифирменному импорту из ЕС¹⁴.

Вся цепочка поставок подпадает под такие импортные ограничения, как нетарифные барьеры, что является одной из самых важных проблем для Т-ТІР. Эти барьеры увеличивают издержки европейских и американских фирм в торговле товарами и услугами почти в 60% операций. Определяя выход на рынок и условия конкуренции, подобные меры, нередко, ориентированы на защиту потребителя и концентрируются в таких сферах внутренней политики, как здравоохранение, безопасность, окружающая среда. Однако на практике примирить цели внутреннего регулирования и международной торговли оказывается подчас невозможно.

Расплывчатые требования, изменения в регулировании без предварительного уведомления ставят в затруднительное положение иностранных поставщиков. Масштабы и сложность глобального производства ведут к росту количества стран, включенных в GVC, и усилению различий в стандартах продуктов и услуг. Процедуры оценки соответствия разрастаются, что увеличивает издержки и не способствует достижению экономии на

¹³ OECD: Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains – Synthesis Report. 2013, p. 11.

¹⁴ S. Akhtar, V. Jones. Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations. Congressional Research Service Report, 2014, p. 13.

масштабах, позволяющей выигрывать конкуренцию. К тому же неблагоприятные последствия для торговли могут перерасти и в скрытый протекционизм.

Для мелких и средних компаний необходимость соблюдения множества стандартов и технических регламентов является важнейшим препятствием на пути в GVC. Фирмы, поставляющие компоненты в разных направлениях, вынуждены дублировать производственные процессы, чтобы соответствовать противоречивым стандартам и проходить неоднократные обременительные процедуры сертификации для одного и того же продукта. Нередко стандарты превращаются в инструмент конкуренции. Это, в частности, подтверждают слишком большие расходы, связанные с выполнением нормативных требований в производстве автомобильных деталей в США, Германии и Японии.

Крайне важными вводимыми ресурсами в операциях GVC являются услуги, целевое назначение которых состоит в повышении качества продуктов, снижении издержек, росте эффективности, а, следовательно, и повышении конкурентоспособности компаний. На сферу услуг приходится почти 50% добавленной стоимости в экспортных потоках США.

Резко усиливается значимость свободного от ограничений сектора услуг и для поддержки взаимосвязей в GVC. К таким услугам относятся высококачественная логистика, транспорт, финансовые и консультационные услуги. Согласно оценкам, каждый дополнительный день, необходимый для подготовки поставок товаров на экспорт или получения по импорту, потенциально снижает торговые потоки на 4%¹⁵.

Весомый вклад в конкурентоспособность GVC, безусловно, вносят и внутрифирменные активы, человеческий капитал, права интеллектуальной собственности. С обеспечением защиты этих активов тесно связаны и растущие потоки ПИИ в дальнейшем. Сегодня только 9% стоимости пиджака мужского костюма, произведенного в одной из азиатских стран и экспортируемого в США, являются прямыми производственными затратами, в оставшиеся 91% включены услуги, интеллектуальная собственность, прочие «невидимые статьи».

Несмотря на выгоды разницы в издержках и получении преимуществ, фрагментация международного производства требует дополнительных расходов на собственное функционирование – от контроля и координации производства до изучения законов и правил, определяющих специфику ведения бизнеса в стране размещения вложений. Стабильность функционирования GVC неизбежно упирается в согласование мер национальной политики в различных юрисдикциях.

Вместе с тем действующая система соглашений о свободной торговле в целом перестала отвечать меняющимся требованиям инвестиционной практики, интенсивно развивающимся взаимосвязям инвестиций и торговли. Современные реалии бизнеса подталкивали к разработке соглашения нового поколения, с широким спектром обязательств, в фокусе которого были бы не только инвестиции, но и сопряженные с ними области.

Своего рода ответом на этот запрос и стало Соглашение о Транс-Тихоокеанском партнерстве, где США реализовали возможность укреплять и разрабатывать нормы регулирования, как в рамках традиционной проблематики, так и в новых областях (согласование норм регулирования, конкурентоспособность производственно-сбытовых цепочек, предприятия с участием государства и т.д.).

ТРПА квалифицируется как ориентир соглашений XXI века. Это определение подразумевает особенности, зафиксированные в таких положениях соглашения, как предоставление доступа на рынок, региональный подход к обязательствам, обращение к

¹⁵ OECD, WTO, World Bank Group. Global Value Chains: Challenges, Opportunities and Implications for Policy. 2014, p. 8.

новым вопросам в торговле, инклюзивная торговля, платформа для региональной интеграции¹⁶. ТРПА открыто новым членам, нет препятствий для включения в договор актуальных вопросов. Однако перспективы соглашения и, соответственно, его инвестиционной составляющей, едва ли выйдут за рамки форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (Asia-Pacific Economic Cooperation/APEC).

Иные возможности обещает успешное окончание переговоров по Т-ТІР. Объем торгово-инвестиционных взаимосвязей США – ЕС выводит будущее региональное объединение в лидеры по значимости в современном мире. Подобное лидерство обеспечивает возможности влияния и открывает путь к разработке глобальных мер регулирования. К тому же в прошлом такое влияние сыграло решающую роль в формировании системы правил открытой экономики.

Сравнимый экономический потенциал участников будущего соглашения позволяет предположить, что ни одна из сторон не будет явно доминировать. Однако перерастут ли трансатлантические инвестиционные обязательства в глобальные правила зависит от успеха в разработке общего подхода к этим вопросам. Анализ основных инвестиционных положений Т-ТІР в трактовке ЕС и норм регулирования, выражающих американскую позицию, показывает по ряду положений пока весьма существенные разногласия.

2. Позиция США и основные инвестиционные положения ТРПА и Т-ТІР

Исходно важную роль в разработке американской позиции по вопросам международного регулирования ПИИ играет действующая модель двусторонних инвестиционных договоров – 2012 U.S. Model Bilateral Investment Treaty/БІТ. Ключевой характеристикой данной модели является тщательно выверенный баланс между защитой инвестиций и возможностями государства осуществлять регулирование в интересах общества. Этот типовый договор применяется также как ориентир для инвестиционных глав торговых соглашений¹⁷, включая и ТРПА (Глава 9/Инвестиции).

На основе положений U.S. Model БІТ формируются инвестиционные цели переговоров, которые устанавливает Конгресс США в Законе, предоставляющем особые полномочия президенту по содействию торговли (Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015/ТРА-2015)¹⁸. Назначение этих целей – «устранить ... барьеры в движении инвестиционных потоков, гарантируя при этом, что иностранным инвесторам в США будет предоставлено не больше прав в отношении защиты инвестиций, нежели американским инвесторам в США, а также обеспечить инвесторов важными правами, сопоставимыми с теми, которые будут доступны в рамках правовой практики и принципов США...»¹⁹. Администрация президента должна следовать обозначенным в законе целям, если рассчитывает на принятие соглашения в рамках ускоренной процедуры.

Предложения Европейской Комиссии (ЕК) по инвестиционной главе в Т-ТІР (последний вариант на момент написания статьи) зафиксированы в документе Transatlantic

¹⁶ Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement. 2015. Office of the U.S. Trade Rep. <http://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-offices/press-release/2015/october/summ...>

¹⁷ См. United States Concludes Review of Model Bilateral Investment Treaty. 2012, April 20. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/04/188198.htm>;

¹⁸ I. Fergusson, Congressional Research Service Report. Beth R. Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions. 2015, July, p. 7-8.

¹⁹ H.R.1890 [Report №114-100, Part 1]. FOREIGN INVESTMENT.

Trade and Investment Partnership. Trade in Services, Investment and E-Commerce, Chapter II – Investment. 12 November 2015.

Сфера применения соглашения в части инвестиций зависит от толкования терминов «инвестиции», «инвестор». Под определение инвестиции в 2012 U.S. Model BIT подпадает широкий спектр активов, материальных и нематериальных, контролируемых инвестором прямо или косвенно, при этом уточняется их экономическое содержание – вложения капитала или других ресурсов – в расчете на получение дохода или прибыли, с учетом риска (BIT/Ст.2; ТРПА/Ст.9.1). Инвестором может быть как физическое лицо – гражданин страны, участвующей в договоре, так и компания, отвечающая следующим основным требованиям – наличие существенного объема деловой активности, владение предприятием или установление над ним контроля (BIT/Ст.17; ТРПА/9.15). ТРПА также вводит термин инвестор страны, не участвующей в договоре, что говорит об определенной защите такого инвестора.

Европейский подход в целом разделяет широкое определение инвестиций, но под соглашение подпадают уже сделанные вложения, причем в соответствии с действующим законодательством участвующей стороны. Подобное определение позволяет отказывать в защите по договору инвестициям, которые рассматриваются как нежелательные. Понятие инвестор покрывается правилами, определяющими инвестиции.

Положения о защите инвестиций в договорах США предусматривают применение национального режима/НР и режима наибольшего благоприятствования/РНБ, что позволяет устранить неравенство как с отечественными производителями, так и в среде иностранных инвесторов. Придерживаясь либерального подхода, США предоставляют недискриминационный режим, покрывающий весь цикл – от допуска до ликвидации инвестиций (BIT/Ст.3,4; ТРПА/Ст.9.4, 9.5). В предложениях ЕС данная мера не предусмотрена.

Безусловный интерес представляет постановка вопроса в рамках ТРПА о целесообразности введения различных режимов инвестиций на основе законных интересов общества (ТРПА/Ст.9.4, Footnote 14).

2012 U.S. Model BIT и ТРПА позволяют сохранить и определенную гибкость в контроле над инвестициями. Так, в ТРПА стороны могут принимать обязательства не усиливать ограничения и не применять более либеральных мер в будущем, а также обязательства, обеспечивающие в дальнейшем полную свободу действий. Эти меры содержатся в двух приложениях ТРПА.

В европейском варианте инвестиционных правил доминирует право государства осуществлять регулирование в пределах своих территорий. Применяемые в данном случае меры необходимы для реализации таких законных интересов общества, как охрана здоровья населения, безопасность, нравственность, социальная защита, а также защита потребителей и многообразие культур. Принимающая сторона может изменять правовые условия на своей территории, даже в случае негативного влияния на инвестиции и ожидаемую инвестором прибыль.

Сделав выбор в пользу сужения сферы инвестиционной защиты²⁰, США гарантируют ее, предоставляя минимальный стандарт режима, предписываемый обычным международным правом, в основе которого справедливый и равноправный, подход, полная защита и безопасность (BIT Ст.5, Annex A; ТРПА/Ст.9.6). Целевое назначение данной меры состоит в снижении риска получения претензий для принимающей

²⁰ См. подробнее Murphy S.D. New U.S. Model Bilateral Investment Treaty. United States Practice in International Law, vol. 2: 2002-2004.

страны со стороны инвесторов. ТТРА исключает выводы о нарушении данного стандарта, основываясь только на действиях, расходящихся с ожиданиями инвестора.

Американский вариант данного режима содержит обязательство не отказывать в правосудии по уголовным, гражданским, административным или судебным разбирательствам в соответствии с принципом законности. ЕК предлагает трактовку справедливого и равноправного режима через закрытый перечень действий, который определяется как нарушения такого режима (отказ в правосудии, существенное нарушение процессуальных норм, дискриминация и т.д.). Представители бизнеса США, в лице европейского подразделения Американской торговой палаты (American Chamber of Commerce to the European Union/ AmCham EU), считают, что подобные ограничения подрывают сам принцип защиты инвестора²¹.

Сужение сферы инвестиционной защиты Соединенные Штаты дополняют и ограничением обстоятельств, в которых она может быть востребована. Крайне важным в этой связи является введение разграничений прямой и косвенной экспроприации (BIT/Ст. 6, ТРРА/Ст.9.8.1). В первом случае подразумевается формальная передача прав собственности, а также прямой захват. Во втором – действия одной из сторон адекватны экспроприации, но без формальной передачи прав собственности или прямого захвата.

Введены также критерии, позволяющие обосновать правомерность косвенной экспроприации: оценка влияния действий государства (негативное воздействие на стоимость инвестиций не всегда приравнивается к косвенной экспроприации); степень и характер вмешательства государства; меры, предназначенные и применяемые в целях законной защиты интересов общества в таких областях, как здравоохранение, безопасность и окружающая среда, за редким исключением, не рассматриваются как косвенная экспроприация и, соответственно, не компенсируются (BIT/Annex B; ТРРА/ANNEX 9-B).

Европейский вариант придерживается аналогичных по сути критериев, но дополняет требование о сроке действия меры, который необходимо учитывать при квалификации ее как непрямой экспроприации.

В U.S. Model BIT и ТРРА установлены четкие и ясные правила экспроприации инвестиций – в интересах общества, на недискриминационной основе, в законном порядке, с выплатой адекватной компенсации (по рыночному курсу) без отсрочек (BIT/Ст.6.; ТРРА/Ст.9.8). Гарантируется также **право свободного перевода средств** BIT/Ст.7. ТРРА/Ст.9.9). В случае банкротства, неплатежеспособности, защиты прав кредиторов, а также противозаконного нанесения ущерба и уголовных преступлений и т. д. такие операции могут быть приостановлены.

После глобального финансового кризиса 2007-2008 гг., с одобрения Международного валютного фонда, страны стали более свободны в принятии мер в области контроля за движением капитала в целях ослабления финансовых трудностей, в частности, вызванных проблемами с платежным балансом. Однако американская модель не вводит ограничений на валютные платежи и перевод средств, несмотря на вероятность их негативного влияния на текущие операции и движение капитала. США считают, что либерализация инвестиций содействуют экономическому росту, а контроль ведет к неэффективной финансовой системе. К тому же правительство имеет достаточно полномочий для осуществления кредитно-денежной политики.

²¹ AmCham EU Response to EU Proposal for Investment Protection and Court System for TTIP. 26 February, 2016. www.amchameu.eu

Вместе с тем по результатам переговоров в ТРПА государство сохранило за собой возможности применения ограничений на текущие платежи и движение капитала (ТРПА/ANNEX 9-B).

В целом ЕК разделяет необходимость введения гибкого подхода, предотвращающего дестабилизацию финансовой ситуации.

Традиционно приоритетным для США является запрет на требования к показателям хозяйственной деятельности (performance requirements), которые негативно влияют на эффективность предприятий и деформируют торговлю. Такие меры действуют в отношении определенного уровня экспорта товаров и услуг, доли национального компонента, увязывания соотношения импорта к экспорту с поступлением иностранной валюты, связанной с инвестициями и т.д. (BIT/Ст.8; ТРПА/9.10).

Объектом внимания 12. U.S. Model BIT и ТРПА становится новая мера, запрещающая обязывать инвесторов покупать, применять и отдавать предпочтение технологиям страны размещения инвестиции (BIT/Ст.8; ТРПА/9.10). 12 U.S. Model BIT идет дальше и требует разрешить представителям другой стороны участвовать в разработке стандартов товаров и технических регламентов, осуществляемой федеральными органами государства (BIT/Ст. 11(8)). Такого рода положения направлены против введения протекционистских мер, от которых выигрывают национальные инвесторы, инвестиции и технологии.

В целом подтверждается свободный, не связанный с национальной принадлежностью, выбор управляющих высшего звена.

Основные положения о защите инвестиций дополняет система урегулирования споров. В качестве первого шага к разрешению спорных вопросов между иностранным инвестором и государством, где размещены инвестиции, ТРПА рекомендует консультации и переговоры. В случае неудачи инвестор может искать защиту в международном арбитраже под эгидой Международного центра по урегулированию споров/МЦУИС (World Bank's International Centre for the Settlement of Investment Disputes/ICSID) или созданном согласно Арбитражному регламенту Комиссии ООН по праву международной торговли/ЮНСИТРАЛ (UNCITRAL Arbitration Rules). Возможно и обращение в другие инстанции.

Основанием для обращения в арбитражный суд являются нарушения государством обязательств, разрешений на инвестиции, инвестиционных соглашений, а также имеющиеся у инвестора убытки или ущерб в результате таких нарушений (BIT/Ст.3-10; ТРПА/Ст. 9.19).

Транспарентность, открытость арбитражных разбирательств, является отличительной характеристикой позиции США. Публикация арбитражных решений и доступ к правовым документам, открытые слушания, возможность представителей гражданского общества направлять экспертное заключение в арбитражный суд рассматриваются американской стороной как важнейшие аспекты обеспечения прав инвесторов за рубежом.

В целом новая модель BIT (Ст.11) и инвестиционная глава ТРПА обеспечивают транспарентность рассмотрения инвестиционных споров, жесткие меры по предотвращению злоупотреблений и необоснованных претензий.

Но, пожалуй, наиболее сложным вопросом для американской стороны в переговорах последних лет остается право оспаривания и компенсации частным инвесторам потерь в результате действий государства, которые снижают стоимость иностранных инвестиций, но при этом продиктованы интересами общества в таких сферах, как защита окружающей среды, права трудящихся, безопасность. *Последовательным и наиболее жестким оппонентом США в данном вопросе традиционно была Австралия.* Этой стране удалось выиграть противостояние с Philip Morris Asia Limited, которая оказала серьезное сопротивление введенным в стране ограничениям на производство и продажу табачной

продукции. Под давлением Австралии, США согласились в ТРРА исключить производство табака из сферы применения положений соглашения о механизме урегулирования споров.

Акцентируя внимание на деполитизированном характере механизма урегулирования споров, США упорно настаивают на его обязательном включении в соглашения. Вместе с тем Европа нацелена на создание новой системы Инвестиционного суда в Т-ТІР. Наличие серьезных проблем в практике арбитража, претензии к квалификации арбитров, опасения относительно их независимости, поскольку те могут действовать и как адвокаты в случае рассмотрения других дел, уязвимость в судебных процессах с зарубежными инвесторами вызывают недоверие к сложившемуся механизму урегулирования споров²². Трудно не согласиться с этими аргументами. В частности, ни одного дела в рамках арбитражных разбирательств, где в роли ответчика выступало бы государство, США пока не проиграли.

ЕК предлагает свою концепцию Инвестиционного суда (Investment Court System), действующего на постоянной основе. Такой суд включает две инстанции: трибунал первой инстанции (Tribunal of First Instance), а также апелляционный трибунал (Appeal Tribunal). В состав трибунала первой инстанции войдут 15 судей, по 5 граждан ЕС, США и третьих стран, в апелляционный трибунал – 6, соответственно, по 2 представителя. В формировании судейского корпуса главная роль отведена правительству участвующих стран.

Определены и меры, позволяющие изменить ситуацию. Этот комплекс включает: транспарентность разбирательств, более жесткие этические нормы, беспристрастность арбитров, улучшение доступа к инвестиционной защите средних и мелких предприятий, обязательство раскрывать финансирование третьей стороны, запрет одновременного рассмотрения инвестиционных споров в национальном и Инвестиционном судах и т.д.

Предполагается, что в дальнейшем Международный инвестиционный суд на постоянной основе будет заниматься урегулированием споров в рамках всех торговых соглашений, заключаемых Европейским Союзом.

Однако представители AmCham EU оценили план ЕС, как ошибочный и предложили в этих вопросах ориентироваться на инвестиционные соглашения США, которые уже прошли через реформы. Так, по мнению AmCham EU, европейский план чрезмерно акцентирует внимание на праве регулирования в интересах общества, тогда как в возникающем споре успех скорее оказывается на стороне правительства принимающей страны. Заведомо ослабляет позиции инвестора и предложение ЕК об участии правительства в формировании состава суда. Подобная роль правительства противоречит и ключевому элементу арбитража – деполитизации спора через нейтральный сторонний орган.

Не ограничиваясь регулированием сугубо инвестиционной деятельности, США развивают комплексный подход, который предусматривает широкий спектр обязательств в тех видах деятельности, которые влияют на инвестиции, включая и вопросы повестки дня XXI века (конкуренция и государственные предприятия, производственно-сбытовые цепочки, согласование мер регулирования, роль среднего и малого бизнеса).

К важнейшим направлениям относятся **взаимосвязи инвестиций и сферы услуг** (ТРРА/Ст. 10,11). Подавляющий объем услуг предоставляется в условиях учреждения провайдером коммерческого присутствия, то есть на основе ПИИ и, соответственно, подпадает под нормы регулирования, зафиксированные в инвестиционной части соглашений. При составлении перечня обязательств в ТТРА американская сторона добилась выхода за рамки Соглашения ВТО по услугам (General Agreement on Trade in Services/GATS). Так, в отличие от «позитивного листа» GATS, был принят более широкий,

²² См., например, Fairless T. EU Proposes New Trans-Atlantic Court for Trade Dispute. The World Street Journal, 16 September, 2015.

либеральный, подход на основе «негативного листа». ЕС, напротив, опубликовал текст исходных предложений с применением подхода позитивного листа²³.

Одной из острых проблем в переговорах по Т-ТІР стал **режим финансовых услуг**. Американская сторона считает, что вопросы доступа на рынок в области финансовых услуг должны быть включены в переговоры, но при этом высказывается против обсуждения нормативно-правового регулирования финансовой деятельности в Т-ТІР. Такое обсуждение, по мнению США, может помешать дискуссии по данной проблематике на крупных многосторонних форумах, а в качестве предпочтительной формы сотрудничества называется двусторонний диалог с ЕС. Однако аналитики скорее склонны видеть в подобном маневре опасение американской администрации относительно возможного влияния Т-ТІР на конкурентоспособность национальных фирм в условиях незавершенности реформ в области регулирования финансового сектора США. В свою очередь, ЕС был готов к включению обоих сегментов в Т-ТІР. Но в изменившейся ситуации финансовые услуги были исключены из европейских предложений, а ЕС сохранил за собой право выдвинуть предложения для переговоров позднее.

В контексте последствий финансового кризиса 2007-2008 гг. ТРРА обеспечивает возможности принятия мер в области финансовых услуг, обоснованных «благоразумными причинами». Данный термин включает поддержку безопасности, надежности, целостности, финансовой ответственности отдельных финансовых институтов и поставщиков финансовых услуг, а также безопасность, финансовую и операционную целостность платежных и расчетных систем (ТРРА/Ст.11.11). Обусловленность меры принимающей страны «благоразумными причинами» может быть оспорена в арбитражном суде.

Одной из серьезных проблем для США в переговорном процессе по ТТРА стала передача информации провайдером финансовых услуг в ходе обычных деловых операций. Данная информация, как правило, содержит бухгалтерскую отчетность и сведения о людских ресурсах. США предложили обязательства, предотвращающие блокирование трансграничной передачи данных и, несмотря на возражение других участвующих стран, в окончательном варианте соглашения сумели добиться их принятия.

Вопросы передачи личных данных превратились в серьезную проблему и для Т-ТІР. Так, интернет-компании США, базирующиеся в ЕС, обязали иметь разрешение европейских официальных лиц при использовании личных данных граждан ЕС. В случае невыполнения этих требований компания может быть подвергнута значительным денежным штрафам.

С ограничениями на свободный трансферт личных данных американские фирмы связывают и рост издержек. Компании утверждают, что внесение этих изменений будет блокировать электронную систему отслеживания на базе Интернет и целевую рекламу. Подобный контроль может негативно повлиять не только на индустрию информационных технологий в Европе, но и иметь последствия для электронной торговли США в других странах.

Особое внимание уделяют США также **защите прав интеллектуальной собственности** (Intellectual Property Rights/IPRs), что во многом продиктовано значимостью IPR для инноваций, экономического роста и конкурентоспособности. Содействие надежной защите и эффективному осуществлению IPR определяется как одна из ключевых целей торговых переговоров. Важно при этом отметить, что в переговорном процессе, в частности,

²³ «Негативный лист» – страны составляют перечень секторов и способов поставок услуг, которые они хотели бы исключить из сферы действия обязательств по либерализации. «Позитивный лист» заключается в составлении перечня тех секторов и способов поставки, по которым страны берут на себя обязательства относительно их либерализации.

по ТРПА предлагалось ориентироваться на стандарт защиты, зафиксированный в американских законах.

Покрывая в целом широкий спектр IPR, положения ТРПА применительно к патентам, авторскому праву, торговым маркам и торговые секреты подразумевают повышение уровня защиты за рамки Соглашения ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (WTO Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights Agreement/TRIP). В частности, стандарты защиты патентов базируются на Соглашении ВТО, а также нормах, применяемых в передовой международной практике (глава 18). В столь важной для переговоров области, как фармацевтика, эти положения, своего рода “TRIPS-plus”, фактически ведут к задержке выхода на рынок дженериков и негативно влияют на конкуренцию, соответственно они идут вразрез с целями доступности лекарственных средств и других медицинских препаратов.

В Т-TIP, где США имеют общие с ЕС цели надежной защиты и эффективного осуществления прав интеллектуальной собственности, предстоит преодолеть огромные трудности, связанные с существенными различиями в нормах регулирования. Так, в соответствии с действующей в США системой, государственные органы регулирования должны проверить будет ли новый препарат нарушать действующий патент до предоставления официальной лицензии на продажу. В свою очередь, ЕК считает, что такого рода процедуры могут осуществляться без ущерба для защиты интересов IPRs. Однако владельцу разрешения на производство дженерика запрещено поставлять продукт на рынок до истечения срока действующего патента на соответствующий продукт.

Вместе с тем в Транс-Тихоокеанском и Трансатлантическом партнерствах IPRs подпадают под определение инвестиций и, как элемент активов, защищены соглашением. Подобная дополнительная защита позволяет иностранным компаниям обращаться с иском в арбитраж.

В части вопросов, сопряженных с инвестициями, объектом внимания, безусловно, являются меры, **направленные против антиконкурентной деловой практики** (глава 16). Так, ориентирами политики в области конкуренции, предусмотренной в ТРПА, являются формирование конкурентной бизнес-среды, защита потребителей и гарантии равных условий конкуренции для компаний участвующих стран.

К важнейшим целям соглашения также можно отнести и **«выравнивание игрового поля» между частными фирмами и государственными предприятиями** (state-owned enterprises/SOEs) в пользу конкуренции, базирующейся на коммерческих соображениях (глава 17).

Получая по линии государства такие льготы, как субсидии, дешевые кредиты, преференциальный доступ к государственным закупкам, а также подпадая под защитные меры в области торговли, SOEs успешно реализуют свои преимущества и на внешних рынках. Подобные меры могут также применяться в среде предприятий, которыми государство формально не владеет, но поддерживает их.

Под соглашение подпадают монополии и SOEs, где доля государства в капитале превышает 50%, в случае контроля более 50% голосующих акций, а также установленного государством большинства в совете директоров.

Соглашение предусматривает требования к транспарентности и отчетности SOEs в целях обеспечения принимаемых решений о закупках и продажах на основе коммерческих соображений. Вводится также запрет на содействие SOEs на некоммерческой основе, который может негативно отразиться на других участвующих сторонах. Соглашение требует от судов, под юрисдикцию которых подпадают иностранные SOEs, и административных органов объективного подхода к регулированию деятельности SOEs и частных фирм.

Несмотря на функционирование SOEs в рамках Трансатлантического партнерства, особые опасения США и ЕС вызывает их рост в третьих странах, таких как Бразилия, Китай. Индия и Россия. В Т-TIP предполагается рассмотреть возможность более широкого применения положений по SOEs в отношении третьих стран, а также разработать положения, стимулирующие SOEs к транспарентности своей деятельности.

Стремление выйти на глобально значимые правила отличает и подход Т-TIP применительно к **среднему и малому бизнесу**. В поле зрения обоих соглашений вопросы расширения участия данного сегмента в торговле, включая и его роль поставщика промежуточных товаров и услуг.

В повестке дня соглашений XXI века и такое важнейшее направление, как согласование норм регулирования, одной из целей разработки которого является **стимулирование интеграции в рамках GVC**. Положения, зафиксированные в ТРРА, предусматривают устранение ненужных барьеров, снижение региональных различий в стандартах, стимулирование транспарентности, устранение излишнего количества тестов и выдаваемых сертификатов и т.д., что, безусловно, должно улучшить условия деятельности и снизить издержки в странах соглашения (глава 25). Содействовать согласованию норм регулирования предполагается через механизмы эффективной межведомственной координации и консультаций, которые должны поддерживать общепринятую практику нормативного регулирования, принимая во внимание последствия возможных мер, причины их выбора, специфику введенных мер.

Сотрудничество по вопросам нормативного регулирования также является одним из ключевых направлений переговоров по Т-TIP, поскольку именно за счет уменьшения затрат в этой сфере предполагается получать значительную часть выгод. В качестве наиболее действенной формы такого сотрудничества рассматривается гармонизация стандартов и мер регулирования, применяемых в различных юрисдикциях. Особое внимание предполагается уделить новым технологиям и технологиям будущего, которые, в частности, представлены в производстве электромобилей и нанотехнологиях.

Один из предлагаемых вариантов рамок регулирования предусматривает следующие этапы: устранение дублирования процессов в пользу однократного тестирования; создание основы для трансатлантического сотрудничества по устранению обременительных и дублирующих требований; разработка основы для согласованных стандартов по новым продуктам и возможность их совмещения с уже существующими; оценка последствий будущих мер регулирования; усиление транспарентности²⁴.

Безусловный интерес должны представлять и особенности применения инвестиционных положений на практике. Однако ТРРА еще предстоит пройти ратификацию в парламентах участвующих стран, а Т-TIP – завершить переговоры и заключить соглашение.

* * *

Либеральная направленность ТРРА и Т-TIP определила специфику похода к регулированию иностранных инвестиций в этих соглашениях. Отчетливо обозначены такие приоритеты, как либерализация инвестиционного режима, предоставление свободы действий компаниям, возможности обращения в международный арбитраж, поддержка мер против

²⁴ S. Akhtar, V. Jones. Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations. Congressional Research Service Report, 2014, p. 28.

антиконкурентной деловой практики. В соглашениях рассматривается и «новая проблематика регулирования», включающая вопросы повестки дня XXI века.

Пройдя сложный путь урегулирования по ряду вопросов в ТРПА, США создали систему инвестиционного регулирования, которая ориентирована, прежде всего, на интересы американских компаний. Удачное сочетание экономического лидерства в регионе и лидерства в разработке международных правил подчеркнул и президент США Б. Обама²⁵.

Перспективы Т-ТІР пока выглядят неопределенно. Так, европейские предложения явно фокусируются на праве государства осуществлять регулирование в интересах общества. Выстроенные в русле демократических ценностей, эти предложения, безусловно, привлекательны для гражданского общества. К тому же Еврокомиссия, реагируя на изменения в настроениях общества, в частности, при обсуждении проблемы урегулирования споров между частным иностранным инвестором и государством, пошла на приостановку переговоров в части инвестиций. В ходе такого обсуждения свои предложения Еврокомиссии представили более 150 тыс. человек. Между тем вопросы защиты инвестиций уходят в данном случае на второй план, а предлагаемые меры едва ли найдут понимание у иностранных инвесторов.

Напротив, американский подход, сохраняя пространство в политике и предоставляя защиту инвестору, выглядит более сбалансированным. Подобная направленность вполне адекватно отражает происходящие изменения в системах международного производства и меняющиеся интересы бизнеса в данной связи. В этом прагматизме заложены и более реальные возможности расширения занятости, ускорения темпов экономического роста, укрепления международной конкурентоспособности.

Специфика позиции той или иной стороны, с учетом весомой роли обоих партнеров в инвестиционном пространстве, в будущем может повлиять и на разработку глобальных инвестиционных правил.

²⁵ Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership. Press release. White House. October 5, 2015.

Научное издание

США: Возможности и пределы
экономического и политического лидерства
(в 2-х томах)

Том 1

Ответственный редактор:
Кириченко Элина Всеволодовна

Коллективная монография

ISBN 978-5-9535-0483-6

9 785953 504836

ISBN 978-5-9535-0490-4

9 785953 504904

Подписано в печать 28.12.2016.
Формат 60×84/8. Печать офсетная.
Объем 30 п.л., 19,9 а.л. Тираж 150 экз. Заказ № 54/2016

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23