

**УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАН**

**США В ПОИСКАХ ОТВЕТОВ НА ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА
(социально-экономический аспект)**

Под. ред. Э.В. Кириченко

**Москва
ИМЭМО РАН
2010**

УДК 339
ББК 65.9 (7Сое)
Сш 938

Серия “Библиотека Института мировой экономики и международных отношений“
основана в 2009 году

Под редакцией к.э.н. Э.В. Кириченко

*Авторский коллектив: Э.В. Кириченко; Е.А. Лебедева; О.В. Богаевская; А.А. Шлихтер;
М.К. Перова; Л.М. Григорьев; М.Р. Салихов; М.А. Белова; Н.А. Раннева; А.А. Курдин.;
Г.К. Никольская; Д.Н. Рылько; В.С. Загашвили; Л.И. Западинская; В.И. Марцинкевич*

Научно-техническое редактирование и макетирование: Н.Г. Владимирова

Обработка материалов и информации: И.В. Титова, И.Ю. Черепанцева

Работа подготовлена к изданию Д.В. Сваричовским

Сш 938

США в поисках ответов на вызовы XXI века (социально-экономический аспект).
/ Под ред. Э.В. Кириченко – М.: ИМЭМО РАН, 2010. – 290 с.

ISBN 978-5-9535-0215-3

Внимание авторского коллектива сконцентрировано на наиболее важных проблемах, которые определяют положение США в мире, как в долгосрочном плане, так и под влиянием глобального системного финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. Объектом исследования является сложная взаимосвязь между национальными и глобальными процессами развития. В книге анализируются факторы и условия, на которых основывается социально-экономическое американское лидерство. Ряд глав посвящен трансформации деятельности институциональных субъектов США: государства, банков, новых финансовых институтов, корпоративного сектора. Особое внимание уделяется тому, как США «отвечают» на глобальные вызовы начала XXI века: исследуется роль и место США в мировой финансовой системе, национальный подход к энергетической и экологической безопасности, влияние процессов миграции на социально-экономическое развитие страны.

Книга предназначена для представителей российского политического и научного общества, а также для широкой общественности.

USA in search of responses to the 21st century challenges (social and economic dimensions)

The authors' attention is focused on the most crucial issues that determine U.S. global position in the long-run perspective, as well as in the aftermath of the 2008-2009 global systemic financial and economic crisis. The subject of the research is the complex interdependence between national and global development. A book examines factors and conditions upon which American social and economic leadership is built. A number of chapters is devoted to the analysis transformation of the U.S. institutional entities' activities, including that of government, banks, new financial institutions and corporate sector. Special emphasis is placed on the U.S. "responses" to the global challenges faced at the beginning of the 21 century: the research covers the USA's role and place in global financial system, national approaches to energy and ecological security, migration processes' impact on social and economic development. The evolution of the American elite's view on outside world is also examined.

The study is recommended for Russian political and scientific community, as well as for the wider public.

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

ISBN 978-5-9535-0215-3

© ИМЭМО РАН, 2010

ПРЕДИСЛОВИЕ

Коллектив Центра североамериканских исследований уже много лет занимается исследованием места и роли США в глобальных процессах. Учитывая сложность взаимосвязей национального социально-экономического развития и процессов глобализации, все более тесное переплетение факторов политического и экономического характера, хорошим заделом для текущего исследования стали подготовленные в Центре трехтомник “Социально-экономическая эффективность: опыт США” и монография “Проблемы эффективности в XXI веке. Экономика США”, изданные в издательстве “Наука”.

В 2002 г. Центром была опубликована книга “Социально-экономическая эффективность: опыт США. Ориентир на глобализацию”. В ней был исследован широкий круг проблем: место США в новой транснациональной среде (США в глобализирующейся мировой экономике, информационная экономика, глобализация в сфере НИОКР и новых технологий, стратегия американских корпораций и банков в новых условиях, социальные аспекты глобализации), роль США в формировании институциональных условий глобализирующейся экономики (подходы США к ВТО, к универсализации методов противодействия монополизации, американская доктрина инвестиционной политики, эволюция природоохранной политики), соотношение регионализма и глобализации в американской стратегии. Один из выводов исследования заключался в том, что если возможно говорить о формировании модели глобализации, то она американоцентрична в той степени, в какой США уловили магистральные направления мировых общественных тенденций и закономерности эффективного развития.

В новом исследовании поставлена задача проанализировать сдвиги в стратегии США в условиях быстро меняющегося мира и вызовов первого десятилетия XXI века. Название книги предопределяет широкие границы исследования. *Коллектив авторов сконцентрировался на проблемах социально-экономического характера.* Красной нитью проходит анализ фундаментальных факторов, на которых основывается американское лидерство. Исследуются проблемы трансформации деятельности институциональных субъектов – государства, банков, новых финансовых посредников, частного сектора. Основное внимание сконцентрировано на том, как и насколько эффективно США “отвечают” на ключевые глобализационные вызовы: роль страны в формировании мировой финансовой системы, в решении проблем энергетической, экологической, продовольственной безопасности, сдвиги в американской иммиграционной политике, поиски новых подходов к ВТО.

О Г Л А В Л Е Н И Е

Предисловие

Введение.....6
(Э.В. Кириченко)

Глава 1
Новая роль государства.....13
(Э.В. Кириченко)

Глава 2
Инновационный аспект глобального влияния США.....33
(Е.А. Лебедева)

Глава 3
Американский бизнес в контексте мирового развития.....54
(О.В. Богаевская)

Глава 4
**Социально-ответственное поведение американских компаний:
национальное и глобальное измерение.....78**
(А.А. Шлихтер)

Глава 5
США в международных потоках прямых инвестиций.....100
(М.К. Перова)

Глава 6
Место и роль США в международной финансовой системе113
(Л.М. Григорьев, М.Р. Салихов)

Глава 7
**Новая структура и роль финансового посредничества
в экономике США.....141**
(Н.А. Раннева)

<i>Глава 8</i> Энергетическая безопасность США: объективная картина и национальный подход.....	179
<i>(М.А. Белова, Л.М. Григорьев, А.А. Курдин)</i>	
 <i>Глава 9</i> Процессы иммиграции и их влияние на социально- экономическое развитие США.....	201
<i>(Г.К. Никольская)</i>	
 <i>Глава 10</i> Государственное регулирование сельского хозяйства США в условиях глобализации мирового продовольственного комплекса.....	220
<i>(Д.Н. Рылько)</i>	
 <i>Глава 11</i> Поиски новых подходов к международным торговым переговорам.....	229
<i>(В.С. Загашвили)</i>	
 <i>Глава 12</i> США в решении глобальных экологических проблем.....	241
<i>(Л.И. Западинская)</i>	
 <i>Глава 13</i> Социально-экономическая модель США: особенности и глобальная роль.....	262
<i>(В.И. Марцинкевич)</i>	

ВВЕДЕНИЕ

Мир стремительно меняется. В конце XX – начале XXI века в мировой экономике и геополитической картине мира произошли существенные сдвиги. На переломе двух веков был длительный период подъема и высоких темпов роста при относительно низкой инфляции. Долгое отсутствие рецессий вызвало в экспертном сообществе дискуссию об изменении циклического развития рыночных экономик, о переходе к новому типу экономического роста. Также интерпретировался и тот факт, как легко США вышли из кризиса 2001 г. (падение ВВП наблюдалось два квартала подряд, однако в годовом исчислении темп роста ВВП составил 0,4%); кризис не стал мировым. Это сформировало определенные ожидания и самоуспокоенность в деловом сообществе и в мировом сообществе в целом.

Усилилась дифференциация в группе развивающихся стран. В документах международных организаций появился термин “развивающиеся рынки” (emerging markets). Темпы роста ВВП Китая, Индии, Бразилии позволяют этим странам войти в группу крупнейших мировых экономик.

Эти годы были свидетелями того, что процесс глобализации привел к формированию международной системы многомерной, многоуровневой взаимозависимости, основанной на механизмах кооперации, партнерства и конкуренции. Усложняются межстрановые функциональные взаимосвязи как на уровне субъектов транснационального капитала, так и между государственными ведомствами, вузами, неприбыльными организациями, группами интересов. При этом создается не только система хозяйственного взаимодействия, но и более сложная система транснациональных социальных взаимосвязей со своей логикой развития. Сложно переплетенная социальная глобальная сеть стимулирует трансформацию деятельности коммерческого и некоммерческого секторов, а также государства, не оставляя места для искусственного разделения экономики, политики, этики. Государства все теснее увязывают внутреннюю экономическую и внешнеэкономическую политику, экономическую политику и внешнюю политику.

США осознанно положили курс на глобализацию в основу своей стратегии XXI века. Этот выбор обусловлен объективными тенденциями развития. 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. Это ведет, с одной стороны, к повышению качества жизни, с другой, – к усилению уязвимости в социальном плане и в более широком контексте национальной безопасности. Данные явления во многом предопределили сдвиги в государственной политике. Соединенные Штаты обладали преимущественными стартовыми возможностями и использовали весь блок технико-экономических, социальных, экологических, военно-политических факторов для укрепления своих лидирующих позиций по магистральным направлениям процесса глобализации. В условиях, когда все государства борются за привлечение капитала и финансовых ресурсов, за доступ к новейшим технологиям в мировой копилке знаний, США с их огромным экономическим потенциалом имеют возможности воздействия на партнеров.

США вошли в XXI век бесспорным лидером в экономическом и военно-стратегическом плане и превратились в единственную сверхдержаву. Сильнейший импульс этому явлению дал крах СССР. “Миропорядок”, казалось, стал “однополярным” (при всей спорности использования этого термина). Вместе с тем, эксперты указывают на то, что формируются политико-экономические предпосылки выстраи-

вания новой иерархии государств. Этот процесс связан прежде всего с продолжающейся социально-хозяйственной глобализацией и ее неравномерным развитием¹.

Война в Ираке подтолкнула к новым сдвигам в политическом миропорядке. Она высветила накопившиеся проблемы в отношениях США с остальным миром, незамеченные ранее риски системного характера, а также ошибки прежних администраций. Она подорвала имидж и репутационный капитал США в мире, которые придется еще долго и тщательно восстанавливать новой администрации. Война в Ираке и Афганистане отразилась на американской экономике. Она разогнала гонку вооружений, привела к значительному бюджетному дефициту еще до текущего кризиса. По оценке Дж. Стиглица, суммарная стоимость войн в Ираке и Афганистане составила для США 3 трлн долл.² Эти войны заставили США по-новому взглянуть на проблему борьбы с терроризмом и поставить вопрос о приоритетах национального военного строительства. Такую задачу четко обозначил министр обороны Р. Гейтс в своей программной статье “Сбалансированная стратегия” в журнале *Foreign Affairs*³.

Разразившийся глобальный финансово-экономический кризис привел к новым сдвигам не только в мирохозяйственных связях, но и в политическом миропорядке. Кризис стал проверкой эффективности всех институциональных субъектов. Он активизировал дискуссии о причинах финансового кризиса, роли государства и т.д. Выход из кризиса потребовал международной координации усилий. Стало ясно, что мировой порядок, основанный на доминировании одной державы, нестабилен. Появились факторы, мало поддающиеся влиянию США. Дифференциация развивающихся стран, формирование быстро растущих экономик, дальнейшая интеграция Западной Европы усиливают сопротивление “менторству” США. Этот тренд уловил пришедший к власти Б. Обама и попытался переломить отрицательный взгляд на американское государство. Становится очевидным, что комфортное время для США закончилось. Как сформулировано в докладе “Глобальные тенденции 2025: трансформировавшийся мир”, подготовленном экспертами по заказу Национального разведывательного совета США, важной задачей становится поддерживать США в статусе “первые среди равных”⁴. Тем не менее, Соединенные Штаты не собираются отказываться от своего лидерства, особенно в технологической и военно-стратегической сферах. Сейчас идет поиск общего видения роли США в мире и, возможно, новой модели глобального лидерства.

Появилось много публикаций о крахе доллара, о скором закате Соединенных Штатов Америки и о становлении Китая в качестве основной супердержавы. Вместе с тем, основы лидерства у США сохраняются. Для прогнозов нужно провести анализ не только количественных, но и качественных характеристик таких традиционных макроэкономических показателей как ВВП. К концу XX века четко выявилась доминирующая тенденция социально-экономического развития США, в основе которой лежит опора на человеческий потенциал и динамичное генерирование инноваций. Происходит активное усиление значения нематериальных элементов – научных знаний, образования, информации, квалификации, организационно-управленческих решений. В структуре народного хозяйства США сформировалась многоотраслевая сфера инвестиций в развитие человека, в области, широко удовлетворяющие гуманитарные потребности, обеспечивающие саморазвитие личности и повышение качества жизни. Ядром этого комплекса является образование и наука. Американская

¹ См.: Косолапов Н.А. Глобализация: сущностные и международно-политические аспекты // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 3.; Войтоловский Ф.Г. Нестабильность в мировой системе // Международные процессы. 2009. №1. Январь–апрель.

² *Bilmes L. and Stiglitz J. The Three Trillion Dollar War. The True Cost of Iraq Conflict.* N.Y. 2008.

³ *Foreign Affairs.* 2009. № 1.

⁴ *Global Trends 2025: Transformed World.* Wash. 2008. P. V.

политическая элита твердо осознает, что национальная конкурентоспособность основана на единстве и равной значимости ее экономической и социальной составляющих.

И в начале XXI века мировая конъюнктура в значительной степени зависит от состояния американской экономики. Ее недомогание вызывает серьезные проблемы для партнеров. Ведь даже однопроцентное уменьшение или увеличение американского экспорта или импорта означает соответствующее изменение объема товарных потоков на 18–25 млрд долл. В условиях кризиса спрос на американские казначейские бумаги увеличился, инвесторы видели в них единственную “надежную гавань”. Доллар остается основной мировой резервной валютой⁵.

Вместе с тем, чтобы удержать лидерство Соединенным Штатам придется решить проблемы, связанные с вызовами внутреннего и глобального характера. Президент Б. Обама в своем программном выступлении в Национальной академии наук США в апреле 2009 г. подчеркнул: “Вызовы, которые встают перед нами сегодня, безусловно, сложнее, чем все, с чем нам приходилось сталкиваться раньше: медицинская наука, открывающая все новые лекарства и методы лечения, но сопряженная с системой здравоохранения, способной приводить к банкротству семьи и коммерческие предприятия; энергетическая система, поддерживающая нашу экономику и одновременно угрожающая нашей планете; угрозы нашей безопасности, исходящие от злонамеренного использования той самой взаимосвязанности и открытости, которые столь существенны для нашего процветания; вызовы глобального рынка, связывающие трейдера с Уолл-стрит и простого домовладельца, офисного работника в Америке и фабричного рабочего в Китае, – рынка, на котором все мы разделяем не только выигрыши от новых возможностей, но и потери в период кризиса”⁶.

Победа Б. Обамы на президентских выборах отразила признание американским обществом необходимости перемен во внутренней и внешней политике США. Прежде всего сказались усталость и разочарование американской элиты и общества от унилатералистского внешнеполитического курса администрации Дж. Буша-мл., вызывающего недовольство даже ближайших союзников⁷. В условиях появления новых вызовов прежняя стратегия, являясь высокзатратной, становится все более контрпродуктивной и с экономической точки зрения. Главными предвыборными лозунгами Б. Обамы были “перемены” и “да, мы можем”. Его приход во власть знаменует начало нового периода в политической жизни страны. Вместе с тем, следует понимать, что преемственность определенных вызовов и задач, стоящих перед США, требует преемственности по крайней мере в направлениях государственной политики. За первый год своего пребывания у власти новая администрация не только обозначила приоритеты своей экономической политики и внешней политики, но и иерархию этих приоритетов, исходя из остроты текущих проблем.

Б. Обаме, пришедшему к власти в разгар глобального финансово-экономического кризиса, пришлось столкнуться с новым вызовом; естественно, первоочередной задачей стала выработка антикризисных мер. Одновременно его администрация ставит амбициозные задачи повышения социально-экономической

⁵ См. выступления член-корр. РАН И.С. Королева, д.э.н. М.А. Портного на Ученом совете ИМЭМО РАН и ИНСОП 20 марта 2009 г. По итогам Ученого совета опубликована книга “Мировой кризис: угрозы для России”.

⁶ Remarks by the President at the National Academy of Sciences Annual Meeting. 2009. Apr. 27. <<http://www.scientific.ru/trv/2009/029/obama.html>>.

⁷ Баталов Э.Я. Мировой порядок и мировое развитие. М.: Роспэн. 2005. С. 310–312; Войтоловский Ф.Г. Единство и разобщенность запада. М.: Крафт. 2007. С. 377–412; Богатуров А.Д. Лидерство и децентрализация в международной системе // Международные процессы. 2006. № 3. Сентябрь–декабрь. Богатуров А.Д. Истоки американского поведения // Россия в глобальной политике. 2004. № 6. Ноябрь–декабрь.

эффективности в посткризисный период, интегрируя в свою антикризисную политику инструменты, механизмы, ресурсы, способствующие выполнению этой цели⁸.

Существует множество факторов, взаимодействие которых привело к развитию столь масштабного финансово-экономического кризиса глобального характера. Среди них недооценка рисков, связанных с новой структурой посредничества на финансовых рынках, финансовыми инновациями и изменением модели функционирования финансовой системы; невозможность адекватной оценки рыночных активов в кризисный период; недооценка корреляции между рынками акций, облигаций, кредитов; повышение роли такого параметра, как индекс доверия, что вносит свой вклад в быстрые “переливы” кризисных явлений из финансового в реальный сектор и наоборот; меняющаяся взаимосвязь между финансовым и реальным секторами; дисбалансы в мировых сбережениях, воздействие глобализации. Решение многих проблем возможно на путях мониторинга за системными рисками, совершенствования национальных систем финансового регулирования и координации действий на международном уровне. При этом важно, насколько сами Соединенные Штаты готовы идти на скоординированные меры со своими партнерами.

В начале XXI века на первый план выдвинулись также вызовы, связанные с развитием энергетического комплекса; они стали приоритетными направлениями американской государственной политики. То, что бесперебойное предложение дешевой энергии является краеугольным камнем сильной экономики и национальной безопасности в США осознали еще в конце 1980-х гг. прошлого века. XXI век принес новые факторы, которые вызвали пересмотр концепции энергетической безопасности. Увеличился спрос на энергоресурсы со стороны развивающихся стран, прежде всего быстрорастущих экономик. Сдвиги в структуре мировой энергетики заставили США расширить концепцию национальной энергетической безопасности. Они включили в нее безопасность своих европейских союзников. В условиях, когда границы между реальным сектором и сектором услуг все более размываются, США приходится увязывать решение энергетических, финансовых и природоохранных проблем.

США сталкиваются с общенациональными социальными проблемами. К их числу относятся: разрыв в уровнях доходов бедных и богатых, “провалы” в системе школьного образования (отсюда высокая доля так называемой функциональной безграмотности населения), трудности с ассимиляцией новых волн иммигрантов, необходимость реформ здравоохранения, а также государственного социального обеспечения в связи со старением населения. Элита США начала в той или иной степени осознавать вышеназванные проблемы уже в последние десятилетия прошлого века (они официально признаны и широко обсуждаются). Однако в начале XXI века эти проблемы вышли на первый план политической жизни.

И государство, и корпорации четко осознают, что инновационное развитие является основой глобального лидерства страны⁹. Вместе с тем, Б. Обама указал на то, что за последнюю четверть столетия доля ВВП, расходуемая на финансирование естественных наук из федерального бюджета, упала почти в два раза. Американские школы отстают от других развитых стран, а в некоторых случаях и от развивающихся стран. Американских школьников обгоняют в математике и точных науках школьники

⁸ См. подробнее. Мировой опыт антикризисной политики: уроки для России. Под ред. акад. А.А. Дынкина. М.: ИМЭМО РАН. 2009. С. 54–75.

⁹ Эта тематика давно находится в центре внимания специалистов ИМЭМО РАН. См.: Инновационные приоритеты государства. Отв. ред. акад. РАН А.А. Дынкин, член-корр. РАН Н.И. Иванова. М.: Наука. 2005. Инновационная экономика. 2-е изд. Под ред. А.А. Дынкина, Н.И. Ивановой. М.: Наука. 2004. На пороге экономики знаний (мировая практика научно-инновационного развития). Отв. ред. А.А. Дынкин, А.А. Дагаев. М.: ИМЭМО РАН. 2004. *Иванова Н.И.* Формирование и эволюция национальных инновационных систем. М.: ИМЭМО РАН. 2001. *Лебедева Е.А.* Инновационный бизнес в США. М.: ИМЭМО РАН. 1999.

из Сингапура, Японии, Англии, Нидерландов, Гонконга, Кореи, других стран. По данным одного исследования, пятнадцатилетние американцы находятся на 25 месте по математике и на 21 месте по точным наукам в сравнении со сверстниками из других стран. Сейчас в старших классах более 20 процентов учителей математики и более 60 процентов учителей химии и физики не имеют специализированной подготовки по своим дисциплинам¹⁰. Конкурентным преимуществом США остается эффективная система высшего образования. Однако обеспечить высокотехнологические отрасли только за счет внутренних ресурсов США не могут. В условиях формирующегося глобального рынка квалифицированных кадров усиливается конкуренция за привлечение иностранных специалистов высшей квалификации. В то же время подготовка специалистов с высшим образованием в ряде технологически развивающихся стран идет исключительно быстрыми темпами. Так, по оценке Национальной академии наук США, если в 2004 г. на долю Китая и Индии приходилось 19% глобального научно-исследовательского персонала, то к концу 2007 г. она повысилась до 31%. Численность инженеров со степенью бакалавра в Китае уже сейчас в два раза превышает их количество в странах ЕС и США, вместе взятых, продолжая расти быстрыми темпами¹¹.

В США остро ощущают необходимость прорывов в области образования, являющейся одной из основ американской инновационной системы. США лидируют среди развитых стран по степени разрыва в доходах по группам населения, относящихся к верхнему и нижнему децилям. Эту проблему обостряет нелегальная иммиграция. В США годовой доход одного человека ниже 10,99 тыс. и семьи из 4 чел. ниже 22,03 тыс. долл. считается порогом бедности (данные на 2008 г., они ежегодно пересматриваются с учетом инфляции). В бедности живет 39,8 млн чел. (13,2% населения, самый высокий показатель с 1998 г.; в том числе: белые – 11,2%, выходцы из Азии – 11,6%, испано-говорящие – 23,2%, афроамериканцы – 24,6%)¹². Вместе с тем, следует учитывать, что доходы на душу населения в США даже в нижних децилях выше, чем соответствующие доходы в других странах. Работающее население США практически преодолело черту бедности. Однако глубокий текущий кризис и резкий рост безработицы привел к обострению этой проблемы. Неравенство и ослабление позиций среднего класса в США представляют собой серьезнейший вызов для современной Америки.

Крупнейшим вызовом для американской и мировой экономики остается проблема дисбалансов США (дефициты федерального бюджета и платежного баланса) и огромный государственный долг. До сих пор США использовали свои преимущества, привлекая в страну мировые сбережения. Большие профициты платежных балансов ряда развивающихся стран позволяли им покупать наиболее ликвидные инструменты – американские казначейские бумаги, что давало возможность США наращивать долг сверх уровня, который раньше считался критическим. Это одна из наиболее обсуждаемых проблем в мировом экспертном сообществе.

Одним из внутренних вызовов является проблема бюджетного дефицита в связи с выполнением основных социальных программ. В 1970 г. расходы на три крупнейшие государственные программы – Medicare, Medicaid и Социальное страхование – составляли 3,8% ВВП. К настоящему времени эта цифра более чем удвоилась, достигнув 8,4%. Начиная с 2008 г. первые из 78 млн “бэби бумерс” (люди, родившиеся между 1946 и 1964 гг.) имеют право получать пенсионные бенефиции по Программе социального страхования. С 2011 г. они будут иметь право воспользоваться программой Medicare. Таким образом, поток новых бенефициаров расширятся

¹⁰ Remarks by the President at the National Academy of Sciences Annual Meeting. 2009. Apr. 27.

¹¹ Research Technology Management. 2007. № 1. P. 10.

¹² Current Population Survey // US Bureau of the Census.

ется в условиях увеличения продолжительности жизни и падения соотношения между работающим населением и людьми, ушедшими на пенсию.

Процесс ассимиляции иммигрантов, въехавших на территорию страны в 90-е годы XX века и в начале нашего столетия, протекает более сложно по сравнению с прошлыми иммиграционными волнами. Почти 2/3 иммигрантов последней волны 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. Совершенствуемые средства связи и транспорта и Интернет дают возможность иммигрантам поддерживать постоянную связь с исторической родиной и вести транснациональный образ жизни. Возрастающая полиэтничность и мультикультурность американского общества требует тщательной разработки национальной, культурной, образовательной политики; встает задача формирования новой модели ассимиляции. В условиях экономического роста государственная политика по ассимиляции новых членов общества базируется прежде всего на включении их в социально-экономический контекст. Это статистически подтверждается быстрым ростом доходов и снижением процента бедности семей иммигрантов за первое десятилетие их пребывания на территории США.

В начале XXI века мировое сообщество столкнулось с острейшими вызовами, связанными с несовершенством управления системными рисками на разных уровнях. Ярким свидетельством является недооценка последствий иракской войны и разразившегося ипотечного кризиса 2007 г. Встает вопрос о теоретическом и практическом переосмыслении управления рисками в условиях глобализации. Так группа топ-менеджеров крупнейших финансовых компаний подготовила доклад, в котором попыталась проанализировать вопрос, почему Уолл-стрит не смог предсказать финансовые неурядицы 2007–2008 гг. Предисловием к докладу стало письмо-обращение к тогдашнему министру финансов Г. Полсону. В нем, в частности, подчеркивалось значение для финансового рынка такого фактора как «коллективное человеческое поведение». В верхней точке цикла обычно наблюдается необузданный оптимизм, а в нижней – страх, граничащий с паникой¹³. Так как хозяйственная конъюнктура США в ближайшем будущем в значительной степени будет зависеть от ожиданий и степени доверия населения, то, как это ни парадоксально, и состояние мировой экономики в определенной мере будет складываться под воздействием ожиданий и предпочтений среднего американца.

Совершенно очевидно, что человечество столкнулось со многими проблемами общепланетарного масштаба, поиск ответов на которые приобретает универсальный характер. В их числе – сохранение мира на Земле, поддержание биосферы, борьба с изменениями климата, болезнями и наркотиками, преодоление бедности на планете, истощение энергетических ресурсов. Глобализация сама порождает многие из этих планетарных проблем. Более того, она ведет к транснационализации деятельности экстремистских и других криминальных группировок. Международный терроризм, наркобизнес, распространение оружия массового уничтожения, промышленный шпионаж, пиратство, хакерство угрожают международной безопасности. Как бы ни был значителен финансовый, экономический и технологический потенциал отдельных стран, даже таких как США, трудности и масштабность задач требуют объединения усилий и ресурсов всех государств.

Любая администрация становится заложником предвыборных обещаний и своих обязательств перед разнообразными группами интересов. Без знания специфики американской системы принятия решений невозможно понять отдельные шаги

¹³ Report from the Counterparty Management Group Report: <<http://www.crmpolicygroup.org/docs/CRMPG-III.pdf>>.

администрации. В социально-экономической сфере действуют фундаментальные механизмы формирования соответствующей политики, являющиеся мощными ограничителями для радикального изменения курса. Во внешней политике таких ограничителей меньше; однако, как уже отмечалось, преемственность вызовов сужает выбор приоритетов. Б. Обама, попытался “откреститься” от лозунга “война с терроризмом”, однако действительность заставила его поставить борьбу с терроризмом в качестве приоритетного направления своей стратегии. Добиваясь скорейшего вывода американских войск из Ирака, ему пришлось ввести дополнительный контингент в Афганистан. Следует учитывать и тот факт, что соперничество политических элит по-прежнему оказывает значительное влияние на выработку стратегических подходов к глобальным проблемам. США не откажутся от стратегии поддержания мирового лидерства, о чем четко заявил Б. Обама в своем обращении к конгрессу. Однако, учитывая сложность взаимосвязей национального социально-экономического развития и процессов глобализации, все более тесное переплетение факторов политического и экономического характера, они в ближайшем будущем будут находиться в поисках форм и методов осуществления этого лидерства.

Текущий глобальный кризис вынуждает многие страны повышать эффективность своей экономики, что резко ужесточит условия конкуренции на мировых рынках в посткризисный период. Для России необходима объективная оценка изменений, происходящих в мире, и роли США в формировании современного многомерного мира. И в этом контексте очень важно оценить, насколько адекватны и эффективны “ответы” США на важнейшие современные вызовы социально-экономического характера.

ГЛАВА 1. НОВАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

Глобальный финансово-экономический кризис конца первого десятилетия XXI века активизировал дискуссии о роли и месте государства в экономике, которые велись в мировой научной литературе на протяжении последних полутора веков. Вопрос о государстве занимает важное место во многих экономических теориях, относящихся к консерватизму, реформизму, кейнсианству, неоклассической школе, неолиберализму, институционализму и неоинституционализму¹. В отдельные периоды исторического развития на авансцену выдвигались разные направления теоретического анализа, обосновывающие рациональные пределы вовлеченности государства в рыночную экономику. С определенной периодичностью они ложились в основу перестройки государственного вмешательства в экономику.

В XX веке в США произошли два глубоких переворота в государственной экономической политике. Первый относится к годам Великой депрессии и последовавшего нового курса Рузвельта, в основе которого лежало кейнсианское учение (стимулирование спроса и масштабное перераспределение национального дохода через федеральный бюджет). Одновременный рост безработицы и инфляции во второй половине 1970-х гг. поставил под сомнение постулаты кейнсианства, казавшиеся неизблеемыми после Великой депрессии. Произошла существенная трансформация государственной политики, получившей название «рейганомика». Большое влияние на экономическую политику администрации Рейгана оказали Милтон Фридман и школа «экономики предложения», прежде всего Джордж Гилдер и Артур Лаффер. Республиканцы традиционно являются последователями «экономики предложения».

К концу XX века четкие границы между экономическими платформами двух партий стали размываться; наблюдается преемственность в магистральных направлениях предпринимаемых социально-экономических мер. Это естественная тенденция. В условиях демократии политическая элита вынуждена улавливать настроения электората, а отлаженная американская система формирования государственной политики позволяет выявлять потребности, поддерживающие эффективность экономики, а также вызовы и угрозы социально-экономическому развитию страны, при том, что они в большинстве своем стали носить глобальный характер. Все это сформировало фундамент для третьей «трансформационной волны» в государственной политике в разгар глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг.

1. Механизм формирования экономической политики

Без знания специфики американской системы принятия решений невозможно понять отдельные шаги администрации. В Соединенных Штатах Америки исторически сложилась действенная и сбалансированная система принятия решений, формирования и реализации экономической политики. Она основывается на механизме приведения к общему знаменателю национальных интересов и разнонаправленных интересов различных корпораций, малого бизнеса, некоммерческих организаций и общественных групп, которые имеют легальные каналы давления и на законодательную, и на исполнительную ветви власти. Сложившееся гражданское общество является мембраной, позволяющей улавливать смену общественных потребностей, ожиданий и требований. Государство – это целый комплекс институтов, предостав-

¹ См. подробнее в работах специалистов ИМЭМО РАН: Государство и бизнес: институциональные аспекты. Под ред. И.М. Осадчей. М.: ИМЭМО РАН. 2006. *Автономов В.С.* Человек в зеркале экономической теории. М.: Наука. 1993.

ляющих обществу определенные услуги². В США сформирована широкая законодательная база разделения прав и обязанностей между различными уровнями управления (федеральным центром, штатами, местными органами), отработаны механизмы взаимоувязки и согласования решений между государственными структурами. Краеугольным камнем, поддерживающим эффективность этой системы, является четкое разделение полномочий между тремя ветвями власти.

Конгресс участвует в формировании внутризэкономической и внешнеэкономической политики и ее инструментов, прежде всего, через законотворчество, выработку рекомендательных резолюций, утверждение договоров, слушания, расследования, отчеты исполнительной власти. Основное столкновение интересов и их балансировка происходит в ходе слушаний конгресса по поводу законопроектов, которые проходят обкатку в соответствующих комитетах и подкомитетах. Конгресс использует различные слушания и принятие резолюций как инструмент давления не только на администрацию США, но и на правительства других стран.

Исполнительные органы имеют в своей структуре отделы по связям с конгрессом, их основная задача состоит в поддержании тесного контакта с законодателями, а в случае необходимости – в организации давления на них. Право президентского вето на принятые американским конгрессом законодательные акты является одной из основ взаимоотношения властей. Дж. Форд, пытаясь противостоять демократам, составлявшим большинство в обеих палатах конгресса, за три года отклонил более 60 законопроектов. На счету президентов Джонсона, Никсона, Картера, Рейгана, Буша-ст., Клинтона – десятки отклоненных законопроектов. Буш-мл. воспользовался своим правом вето всего 12 раз (из них 11 раз после того как демократы взяли контроль в конгрессе), установив своеобразный рекорд за последние 200 лет.

Задачу сбалансирования разных по целям и влиянию интересов обеспечивает узаконенный институт лоббизма (Закон 1946 г. о лоббизме с изменениями и дополнениями). Закон 1995 г. о раскрытии лоббистской деятельности сделал этот институт более открытым. 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 легислатурах штатов, в исполнительных ведомствах, а также влиять на общественное мнение через массмедиа. Иностранные промышленные круги также содержат своих официальных лоббистов в коридорах власти в США.

В последнее десятилетие в США активизировались дискуссии по вопросам совершенствования деятельности института лоббизма. В свой первый рабочий день в Белом доме Барак Обама подписал распоряжение, запрещающее тем, кто был зарегистрированным лоббистом в последние два года, работать в исполнительных органах “по своей сфере интересов”. При этом Белому дому сразу же пришлось сделать три исключения при номинации высокопоставленных чиновников. Многие общественные организации считают, что новая администрация зашла слишком далеко в своем желании дистанцироваться от лоббистов. Коалиция некоммерческих групп начала кампанию за изъятие из этого правила лоббистов, представляющих интересы организаций, работающих в области благотворительности и социального обеспечения. Администрация Обамы, впервые в истории США, стала давать в режиме *online* информацию о посещениях лоббистами Белого дома.

Важным механизмом согласования интересов является многоуровневая система специальных консультативных комитетов (советов и т.п.), куда входят предста-

² См. подробнее: Социально-экономическая эффективность: опыт США. Роль государства. М.: Наука. 1999.

вители как делового сообщества, так и государственных агентств. Роль подобных механизмов взаимодействия государства с частным бизнесом за последние годы резко возросла при формировании внешнеэкономической стратегии. В частности, к экспертизе указанных комитетов постоянно прибегает Аппарат торгового представителя и Комиссия по международной торговле, несущие ответственность за разработку и координацию осуществления международной экономической политики.

Ведущие ведомства, а также отдельные группы политической элиты нередко выступают в качестве самостоятельных акторов экономической политики. Соперничество элит находит отражение в выработке стратегических подходов к глобальным проблемам³.

Алан Гринспен, многолетний глава ФРС, в своей книге “Эпоха потрясений”, на многих примерах показал специфику формирования экономической политики в США. Естественно, что он особое внимание уделил сложным отношениям ФРС с конгрессом и администрацией. По мнению А. Гринспена, “причина – в имманентном конфликте между закрепленными в законодательстве долгосрочными целями ФРС и сиюминутными потребностями большинства политиков, стремящихся ублажить своих избирателей”⁴. Поиск консенсуса между позициями ФРС и министров финансов при разных администрациях – невидимая, но очень важная сторона процесса принятия решений. В условиях глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. взаимодействие и взаимопонимание между руководителями ФРС и министерства финансов стало основой для выработки политики восстановления стабильности в стране.

Со второй половины 1980-х гг. все большую роль в процессе принятия решений играют независимые экспертизы⁵. Заявления Б. Обамы свидетельствуют о том, что он усилит этот курс. В частности, он высказал пожелание, чтобы научное сообщество напрямую участвовало в публичной политике. Сформирован президентский Совет консультантов по науке и технологиям (President's Council of Advisors on Science and Technology). В этом совете представлены ведущие специалисты в области различных научных дисциплин, которые “приносят с собой разнообразие опыта и взглядов”. Совет будет предоставлять президенту консультации и рекомендации по национальной стратегии, “призванной возвращать и поддерживать культуру инноваций”⁶. Президент поручил своему советнику по науке Джону Холдрену и Агентству научно-технической политики Белого дома добиться того, чтобы федеральная политика базировалась на самой достоверной и наиболее объективной научной информации.

Механизм баланса интересов не может быть совершенным. Те или иные группы на какое-то время могут перетянуть канат на свою сторону. К тому же крупные диверсифицированные корпорации отстаивают часто противоположные цели на разных сегментах мирового рынка. Отсюда вытекают нередко непоследовательные шаги правительства и конгресса. Администрация США в настоящее время предпринимает усилия по повышению эффективности механизма принятия решений, активизируя вовлеченность “гражданского общества” в этот процесс, яркой иллюстрацией чего является обсуждение реформы о здравоохранении.

³ См. Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса. М.: ИНСОР. 2009. С. 115–160.

⁴ Гринспен А. Эпоха потрясений. М.: Сколково. 2008. С.155, 200–201.

⁵ Так, многие рекомендации доклада Национальной академии наук США 1987 г. “Экспортный контроль и национальная безопасность”, в подготовке которого участвовали представители научного и делового сообществ, легли в основу статей всеобъемлющего Закона 1988 г. о торговле и конкурентоспособности.

⁶ Remarks by the President at the National Academy of Sciences Annual Meeting. The White House. Office of the Press Secretary. 2009. Apr. 27.

2. Приоритеты государственной экономической политики первого десятилетия XXI века

Основополагающие функции государства остаются перманентными; в этих областях сформированы необходимые институты и механизмы их реализации. В США ключевой задачей государства является создание благоприятных условий для саморазвития всех секторов смешанной экономики. Прослеживается преемственность деклараций Буша-мл. и Обамы о необходимости совершенствования правового климата с целью ликвидировать излишние юридические, регламентационные и экономические барьеры, мешающие развитию бизнеса. Особенный упор делается на разработку механизмов поощрения малого бизнеса.

Наблюдается *адаптация антимонопольного законодательства США* к приоритетам политики обеспечения конкурентоспособности национальных компаний. В условиях диверсификации организационных форм сотрудничества и структурных изменений компаний, которые выходят за рамки традиционных слияний и поглощений, современная антимонопольная политика принимает во внимание все плюсы и минусы разных форм таких объединений с народнохозяйственной точки зрения. Правительство оказывает влияние на антитрестовскую политику по двум направлениям: во-первых, публикуя “руководящие принципы” для судов и юристов, интерпретирующие законы и правила, разработанные министерством юстиции и федеральной комиссией по торговле; во-вторых, путем расследований, осуществляемых двумя вышеназванными ведомствами. В 2008 г., после более чем годового периода слушаний и исследований, министерство юстиции опубликовало доклад на 215 страницах, анализирующий Секцию 2 антитрестовского Закона Шермана. В нем в целях усиления конкурентоспособности крупнейших корпораций на мировых рынках администрация Буша попыталась смягчить подход к их монополистической практике. Однако Федеральная комиссия по торговле посчитала эти “руководящие принципы” подрывом правоприменения в области антимонопольной практики. Команда Обамы объявила о восстановлении жесткого подхода к выполнению антитрестовского законодательства. Новая глава антитрестовского отделения министерства юстиции Кристин Варни заявила, что администрация будет поощрять более мелкие компании к подаче жалоб на любое нарушение антитрестовского законодательства. Министерство юстиции уже инициировало ряд расследований в связи с такими жалобами⁷. Однако бизнес беспокоит тот факт, что тщательные и долговременные антимонопольные расследования в условиях кризиса замедляют сделки по слияниям и поглощениям, а фактор времени иногда является критическим для спасения отдельных компаний.

Борьба с коррупцией и злоупотреблениями в бизнесе является одной из важнейших функций американского государства. Она значительно усилилась после коррупционных скандалов в крупнейших американских корпорациях (Enron, WorldCom и т.п.). Комиссия по ценным бумагам и биржам усовершенствовала правила, касающиеся достоверности и свободного доступа к информации, отчетности руководителей корпораций и независимости аудиторов. Летом 2002 г. в США был принят Закон Сарбаниса-Оксли, который кодифицировал механизмы функционирования советов директоров акционерных обществ и топ-менеджеров компаний, правила раскрытия финансовой информации. Были усовершенствованы правила аудита в корпоративном секторе. Налоговая служба США особое внимание обратила на продажи так называемых законных схем уменьшения налогов (tax shelters), основными “поставщиками” которых являются консалтинговые компании. После того, как разразился глобальный финансово-экономический кризис 2008–2009 г., исполнительная и законо-

⁷ New York Times. 11.06.2009.

дательная ветви власти сконцентрировали усилия на *борьбе со “злоупотреблениями” в финансовом секторе*. Государственные органы на федеральном уровне, а затем и на уровне штатов начали в 2008 г. (и продолжили при новой администрации) расследования деятельности финансовых компаний на предмет их “вклада” в ипотечный и финансовый кризис. В мае 2009 г. вступили в силу инициированные администрацией Закон о борьбе с мошенничеством и преодолении его последствий и Закон о подотчетности, ответственности и раскрытии информации о кредитных картах.

Еще в 1977 г. в США был принят закон (Foreign Corrupt Practices Act), согласно которому дача взятки иностранцам в процессе деловых отношений считается уголовным преступлением⁸. Под давлением США страны-участницы ОЭСР подписали Конвенцию о борьбе с коррупцией, она вошла в силу после ее ратификации основными участниками в феврале 1999 г. США очень жестко используют механизмы правоприменения. Так, бывший конгрессмен Джефферсон, замешанный в злоупотреблениях властью и даче взятки правительству Нигерии, получил 13 лет тюрьмы.

Важнейшим направлением государственной политики в течение всего послевоенного периода была *разработка национальной стратегии инновационного развития*, ориентированной на поддержание мирового технологического лидерства страны. Эта стратегия предопределила основные приоритеты национальных усилий в сфере фундаментальных и прикладных НИОКР. В 1990-е гг. – период динамичного формирования “экономики знаний” – государственная политика стала более системной, ориентированной на эффективное использование инноваций для решения общенациональных социально-экономических задач и для укрепления конкурентных позиций в глобальной экономике. Администрация Буша-мл. инициировала амбициозную программу повышения конкурентоспособности США⁹.

В иерархии экономических приоритетов Б. Обамы инновационное развитие страны стоит на первом месте. Закон 2009 г. о восстановлении экономики и реинвестировании, принятый по инициативе администрации, обеспечил новое крупное влияние средств в фундаментальные исследования. Бюджет на 2010 фин. г. делает постоянными налоговые вычеты в пользу НИОКР. В США создается Агентство передовых исследовательских проектов для энергетики (ARPA-E). Оно будет заниматься исследованиями высокого риска. Администрация открыла веб-сайт, позволяющий посетителям не только предлагать рекомендации по достижению этой цели, но и участвовать в детальной разработке и реализации соответствующих рекомендаций, что делает государственное управление более прозрачным и демократичным.

Новая администрация поставила цель – к 2020 г. снова иметь самый высокий в мире процент выпускников вузов. Государство предоставляет налоговые льготы и гранты для того, чтобы сделать высшее образование более доступным. Как заявил Обама, это многократно усилит способность США конкурировать за высокооплачиваемые высокотехнологичные рабочие места будущего и поможет вырастить следующее поколение ученых и инженеров. Он подчеркивает, что решения о поддержке науки, которые принимаются сегодня, будут питать успехи страны в течение следующих 50 лет¹⁰.

В современных условиях важнейшими направлениями политики стало формирование “ответов” на вызовы, связанные с внутренними проблемами социального и

⁸ По американским оценкам, после этого одностороннего шага американские компании потеряли по крайней мере 77 контрактов из-за того, что их основные конкуренты не только могли легально пользоваться взятками, но и получали на них вычеты из налогов. Аппарат торгового представителя идентифицировал около 300 международных контрактов на сумму 145 млрд долл., заключенных иностранными фирмами с помощью взяток.

⁹ См. подробнее гл. 2 и 13 данной монографии.

¹⁰ Remarks by the President at the National Academy of Sciences Annual Meeting. The White House. Office of the Press Secretary. 2009. Apr. 27.

демографического характера, а также на “вызовы глобализации”¹¹. Так как эти вызовы требуют долговременного решения, наблюдается преемственность магистральных направлений государственной экономической политики (со значительным расхождением в акцентах) двух последних администраций. Б. Обама, пришедшему к власти в разгар глобального финансово-экономического кризиса, пришлось столкнуться с новым вызовом и обозначить иерархию приоритетов своей администрации. Естественно, первоочередной задачей стала выработка антикризисных мер (этот вопрос будет рассмотрен в следующем параграфе).

Несмотря на кризис, президент Обама в центр своей внутренней политики в первый год правления поставил *реформу американской системы здравоохранения*. Ключевая цель реформы – сделать медицинское страхование в США универсальным, доступным для более широкого круга американцев, а также сократить растущие год от года расходы на медицину. Чтобы снизить эти расходы, три последние администрации (от Б. Клинтона до Б. Обамы) декларировали необходимость предоставлять потребителям больше информации о стоимости услуг и расширять возможность выбора. Выдвинутый в 1993 г. правительством Клинтона план реформирования здравоохранения США был фактически провален большинством конгресса.

В настоящее время у 46 млн американцев нет медицинской страховки, а еще 25 млн имеют недостаточное страховое покрытие. При этом, по данным официальной статистики, в США на здравоохранение тратится около 16% ВВП, и если тенденция не изменится, то в 2017 г. эти расходы составят 19,5% ВВП. Так как во многих случаях страховка оплачивается работодателями, то потеря работы для многих жителей означает потерю страховки, что особенно актуально при росте безработицы в кризисные годы. Исследование, проведенное в Гарвардском университете, показало, что приблизительно 60% всех личных банкротств в США (700 тысяч случаев ежегодно) вызвано медицинскими долгами¹². Крупнейшим покупателем услуг здравоохранения является федеральное правительство, на которое приходится приблизительно 1/3 всех расходов в этой области. Государство предоставляет услуги пожилым американцам и людям с низкими доходами через программы Medicare и Medicaid, созданные еще в 1965 г., а также ветеранам, военнослужащим и ряду других гражданских лиц по различным программам помощи. Растущие расходы на здравоохранение ложатся тяжелым бременем на бюджет. Президент поставил на карту свой политический вес и престиж, обосновывая предложенную реформу не только своими “моральными обязательствами” в связи с предвыборными обещаниями, но и необходимостью смотреть в будущее страны. Б. Обама подчеркнуто вынес этот вопрос на обсуждение в национальном масштабе.

Вокруг новой инициативы президента ведутся широкие дискуссии, прекрасно демонстрирующие вовлечение всего общества в процесс принятия решений. Предлагаемая реформа затрагивает интересы страховых и фармацевтических компаний, зарабатывающих на несовершенстве действующей системы, поэтому они являются наиболее яростными противниками перемен. Ассоциация врачей, наоборот, в целом поддерживает предложенный правительством проект. Республиканцы и часть демократов считают, что реформа может увеличить дефицит федерального бюджета, ухудшит качество здравоохранения, сократит бюджет программы Medicare. Именно последний фактор заставляет старшее поколение американцев настороженно отнестись к реформе. Предложенная реформа буквально расколола США.

В течение ближайшего десятилетия приоритетом для государства останется *решение проблемы поддержания программ социального страхования*, прежде все-

¹¹ Подробнее о важнейших направлениях государственной политики США в условиях глобализации см. главы 5–12 данной монографии.

¹² <http://www.expert.ru/printissues/expert/2009/36/filosofskaya_reforma/>.

го, распределительной Общей федеральной программы страхования по старости, утрате кормильца, инвалидности (ОФП), включающей пенсионное обеспечение и Medicare. Здесь работает императив демографической ситуации. Несмотря на более благоприятное состояние в этой области, чем в других развитых странах, перед США встает проблема старения населения. В 2011 г. поколению “бэби бумеров” будет 65, и они смогут получать полноценные выплаты. Потребуется увеличение расходов на пенсионные и социальные цели, а также на медицинское обслуживание. Американские эксперты подсчитали, что с 2018 г. выплаты бенефициарам превысят поступления в фонд социального страхования.

К настоящему времени в стране сформирована многоярусная пенсионная система. Большинство заканчивающих трудовую деятельность получают пенсию из двух и даже более источников: государственная пенсия, частная пенсия по месту работы, аннуитеты в страховых компаниях, накопления на индивидуальных пенсионных счетах. Вместе с тем, именно ОФП во многом решила проблему бедности для пожилых людей. Если в 1950-е гг. свыше 40% престарелых американцев жили в бедности, то в 2007 г. – лишь около 10%. В основном это люди, которые по каким-либо причинам не сумели заработать право на полную государственную пенсию. В то же время многоуровневая система отучает население от иждивенческих настроений, давая право выбора.

Администрация Буша в качестве краеугольного камня своей социальной политики рассматривала разработку реформы государственной программы социального обеспечения, прежде всего пенсионной системы. На ней замкнулись и проблемы решения дефицита федерального бюджета. Здесь лежит водораздел подходов демократической и республиканской партий по вопросам решения проблемы “бедные-богатые”. Республиканская администрация замахнулась на “священную корову”, включив в план решения проблемы частичную приватизацию пенсионной системы¹³. Современный финансовый кризис показал, насколько сильно пенсионеры подвергают риску свои сбережения в частных накопительных фондах. Кроме того, если государственная система сглаживает разрыв в уровне обеспечения путем перераспределения выплат в пользу малооплачиваемых (в рамках ОФП максимальная пенсия превышает минимальную менее чем в 3 раза), то частная пенсионная система увеличивает разрыв в доходах. По расчетам бывшего министра финансов Р. Рубина, новые частные счета совместно с прогрессивным индексированием потребовали бы для дополнительного заимствования более 1 трлн долл. в первые 10 лет и более 3 трлн долл. во втором десятилетии¹⁴. Параллельный план А. Гора предполагал дополнить ОФП новой добровольной накопительной пенсионной программой, не демонтируя национальную распределительную систему. Администрация Буша-мл. не смогла провести свои инициативы даже в годы республиканского большинства в конгрессе.

В сентябре 2009 г. президент Обама выступил с рядом инициатив, направленных на совершенствование пенсионной системы в США. В целом они носят очень ограниченный характер и ориентированы на то, чтобы в условиях рецессии сделать личные пенсионные счета в рамках плана 401(к) более гибкими и доступными для всех наемных работников, включая занятых в малом бизнесе. Кроме того, президент

¹³ В настоящее время федеральный налог на социальное обеспечение взимается в равных долях с работодателей и со всех работающих в частном секторе (кроме железнодорожников, которые имеют свою накопительную систему пенсионного обеспечения). Обе стороны платят в фонд ОФП по 7,65% от зарплаты. План Буша предусматривал обязательное отчисление работниками 2% зарплаты, ныне идущие на пенсионные взносы в ОФП, на частные персональные счета, сбережения на которых могли бы инвестироваться в фондовый рынок. *Полов А.* Пенсионные системы и пенсионные реформы в США, Чили и России. М., 2003. С.32–39.

¹⁴ *Rubin R.* Attention: Deficit Disorder. The New York Times. 2005. May 13.

предложил пересмотреть законодательство о банкротстве, чтобы разорившиеся компании выполняли в первую очередь обязательства полной выплаты пенсионных отчислений своим сотрудникам. Барак Обама также хочет ввести нормы, обязывающие пенсионные фонды полностью раскрывать свои вложения. Администрация Обамы сконцентрировалась на реформе здравоохранения, но в ближайшей перспективе ей предстоит решать и проблему поддержания государственного ОФП.

В экономической политике США начала XXI века ключевое место также занимают вопросы энергетической безопасности (включая развитие “чистой энергетики”), изменения климата и проблемы, связанные с иммиграцией.

Закон 2005 г. об энергетической политике представлял собой важный шаг вперед в области энергетической безопасности. Он стимулировал энергосбережение, определив механизмы, способствующие эффективному потреблению энергии в жилищном секторе и сокращению потребления энергии федеральным правительством, поставил задачи расширения энергоснабжения страны из возобновляемых источников и поддержания энергетически эффективных транспортных средств нового поколения. Закон 2007 г. об энергетической независимости и безопасности США утвердил внедрение обязательного стандарта по возобновляемому топливу и по экономии топлива. В целом эта стратегическая линия продолжается и с приходом нового президента. *Энергетическая политика Обамы* еще более ориентирована на повышение энергоэффективности и поэтапное увеличение доли возобновляемых источников в производстве электроэнергии. Переход на энергоэффективную экономику – процесс дорогостоящий и длительный; он возможен лишь при всесторонней и масштабной поддержке государства. Массированные инвестиции в “чистую энергетику”, альтернативные источники энергии рассматриваются как антикризисная мера и одновременно как долговременная стратегия поддержания технологического лидерства США.

Б. Обама тесно увязал вопросы развития “чистой энергетики” с задачей решения проблемы выбросов в атмосферу. Продвижение законопроекта “Чистая энергетика и безопасность” стало первоочередной задачей новой администрации. Поставлена цель – сократить выбросы парниковых газов в США на 80% к 2050 г. В отличие от предыдущей администрации, “взорвавшей” Киотский протокол и тормозившей посткиотский процесс, США при президентстве Обамы не только активно включились в подготовку “посткиотского соглашения”, но и пытаются перехватить у Европы знамя лидерства в борьбе за сокращение глобального потепления.

Еще одним важнейшим направлением правительственной политики остается *регулирование процессов миграции и решение проблем адаптации новых членов общества.* Любые изменения в иммиграционном законодательстве являются политически взрывоопасными. Острота обсуждения в США законопроекта об иммиграции, предложенного администрацией Буша-мл., показала, что в стране нет консенсуса по этим вопросам. Законопроект предполагал создание сложной трехъязычной системы определения, кто из нелегальных иммигрантов может остаться в США. В мае 2006 г. сенат одобрил законопроект. Палата представителей заняла более жесткую позицию, поддерживая прежде всего силовые методы борьбы с нелегальной иммиграцией. Попытка достигнуть компромиссного решения провалилась. Представители конгресса вынуждены были отстаивать интересы, прежде всего своего штата, особенно в преддверии промежуточных выборов 2006 г. Фактически, было одобрено только строительство забора вдоль мексикано-американской границы. Вопросы иммиграционного законодательства составляют “вторую очередь” приоритетов американского правительства, решение которых перенесено на 2010 г. Б. Обама на саммите НАФТА летом 2009 г. заявил, что проблемами иммиграции внутри стран-участниц НАФТА его администрация плотно займется после решения более экс-

тренных проблем выхода из экономического кризиса, реформы национальной системы здравоохранения и принятия законопроекта “О чистой энергетике и безопасности”.

3. Государство в условиях глобального финансово-экономического кризиса

В условиях глобального финансово-экономического кризиса государство задействовало все институты и механизмы с использованием широкого круга инструментов. Основная “нагрузка” по восстановлению стабильности на финансовых рынках лежит на министерстве финансов и ФРС.

Антикризисная политика администрации Буша-мл. носила “догоняющий” характер, ее эволюция следовала за меняющейся ситуацией. В 2007 г. государство адекватно не отреагировало на разрастающийся ипотечный кризис, не оценив его глубину и корреляцию с рынком ценных бумаг. В начале 2008 г., когда замаячила угроза экономического спада, ФРС США предприняла экстраординарную меру – двойное внеочередное снижение ставки сразу на 0,75 и на 0,5 процентных пункта (до 3%). К маю 2008 г. базовая процентная ставка была понижена до 2%.

Нетрадиционно было то, что республиканская администрация, являющаяся сторонницей “экономики предложения”, в качестве одной из первых антикризисных мер прибегла к стимулированию спроса населения. К подобным шагам ее во многом подталкивало демократическое большинство в конгрессе. В феврале 2008 г. конгресс выделил 167 млрд долл. на поддержание потребительского спроса. 30 июля 2008 г. был принят Закон, утвердивший ассигнования в 300 млрд долл. на займы домовладельцам, испытывающим трудности с рефинансированием долгов.

В период март–июль 2008 г. основные меры предпринимались в целях решения проблемы дефицита ликвидности и предотвращения паники на финансовых рынках. Так, государство помогло спасти финансовую компанию Bear Stearns: ее срочно купила J.P. Morgan, получившая под эту сделку кредит в 30 млрд долл. Главной целью этого шага было предотвратить эффект домино на мировых финансовых рынках, поэтому решение было принято в уик-энд, чтобы не допустить паники на Токийской бирже, открывающейся в понедельник.

И только осенью 2008 г., когда финансовый кризис вошел в острую стадию, государство прибегло к чрезвычайным антикризисным мерам на финансовых рынках. 20 сентября 2008 г. министр финансов США Г. Полсон представил план мер по смягчению проблемы так называемых “токсичных” активов путем их выкупа, на что запрашивалось у конгресса 700 млрд долл. Первый законопроект, в основу которого лег план Полсона, несмотря на необходимость срочных мер, был отклонен палатой представителей. Многие законодатели боялись голосовать за принятие закона, так как общественное мнение было настроено против того, чтобы тратить деньги налогоплательщиков на спасение банков, стратегия которых и вызвала финансовые потрясения. Часть консервативно настроенных законодателей оппонировала плану Полсона, считая, что он подрывает рыночную систему. Когда палата представителей зарубила законопроект, начался обвал на фондовом рынке. После существенной переработки новая версия законопроекта была принята конгрессом, она вошла в силу как зонтичный Закон 110-343, основным блоком которого является Закон об экстренной стабилизации экономики 2008 г. (Emergency Economic Stabilization Act of 2008), инициировавший Программу помощи проблемным активам на общую сумму в 700 млрд долл.¹⁵ Во многом из-за невозможности адекватной оценки рыночных ак-

¹⁵ По сравнению с первоначальным предложением Полсона в него вошли положения о постепенности ассигнования 700-млрд суммы, об условиях покупки долговых обязательств у финансовых ин-

тивов в периоды плохо работающих рынков министерство финансов вместо выкупа безнадежных долгов прибегло к мерам рекапитализации банков.

Американское государство пошло на беспрецедентное вмешательство в деятельность финансового сектора. Естественно, государство и раньше принимало меры по спасению ведущих рыночных игроков. Так, в 1998 г. были выделены средства на спасение крупнейшего американского инвестиционного фонда LTCM, крах которого мог привести к проблемам в мировой финансовой системе. Однако это были единичные случаи. Попытка правительства ограничить помощь отдельным финансовым институтам в разгар кризиса 2008–2009 гг. не смогла смягчить “эффект домино”. Республиканская администрация Буша (эта партия исторически поддерживала минимизацию государственного вмешательства в рыночную экономику) вынуждена была одобрить Закон о чрезвычайной стабилизации экономики. Программа помощи финансовым институтам в обмен на привилегированные акции, фактическая национализация Fannie Mae и Freddie Mac (7 ноября 2008 г. директор Агентства Federal Housing Finance Agency объявил, что оно берет Fannie Mae и Freddie Mac под опеку), – экстраординарные шаги со стороны республиканской администрации. Однако она во многом была связана идеологическими установками своей партии и особенно уязвима к критике в период выборной кампании. Под влиянием консервативного лобби она позволила обанкротиться Lehman Brothers, чтобы показать, что рынок должен диктовать результаты (спасение Stearns вызвало ранее волну критики). Это решение привело к подрыву доверия к финансовому рынку, так как инвесторы увидели, что даже крупнейшая компания со 175-летней историей ненадежна. Год спустя стало ясно, что это был самый непродуманный шаг в антикризисной политике администрации Буша-мл.

Администрация Барака Обамы пришла к власти в период, когда кризис, начавшийся как ипотечный, а затем финансовый в США, не только “перетек” в реальный сектор, но и стал глобальным. Многие эксперты стали серьезно сравнивать его с Великой депрессией. И хотя такое сравнение, на наш взгляд, по многим параметрам некорректно, кризис 2008–2009 гг. является наиболее сильным за послевоенный период. Перед администрацией встала задача срочно решать целый блок социально-экономических проблем. Основные макроэкономические показатели США за первые месяцы 2009 г. показали ухудшение ситуации. Кризис явно не достиг дна, что заставляло рыночных субъектов нервничать и усугубляло нестабильность на финансовых рынках. Поэтому одним из программных приоритетов нового правительства стало восстановление доверия населения, потребителей и инвесторов.

ФРС, начав в 2008 г. цикл смягчения монетарной политики, к концу года довела базовую процентную ставку до 0–0,25% (в 2009 г. ее оставили на том же уровне). У государства в этой области не осталось места для маневра. Новая администрация задействовала разнообразные механизмы (как традиционные, так и нетрадиционные), прибегая к масштабным финансовым вливаниям.

В марте 2009 г. ФРС расширила покупку ипотечных ценных бумаг и начала также покупать долгосрочные казначейские ценные бумаги. В общей сложности, ФРС купила казначейских ценных бумаг на 300 млрд. По предварительным данным, в конце марта 2010 г. будет приобретено агентских ценных бумаг, обеспеченных ипотекой, (MBS) на 1,25 трлн долл. и агентских долговых бумаг на 175 млрд долл. Эти покупки привели к тому, что ликвидность банковской системы была значительно

ституты (при предоставлении с их стороны гарантии передачи акций министру финансов), о мерах по защите интересов налогоплательщиков, об увеличении суммы страхового покрытия вкладов со 100 до 250 тыс. долл. до конца 2009 г., об ограничениях на компенсационные выплаты топ-менеджерам проблемных банков, о формировании механизмов контроля за проведением Программы TARP и др.

повышена, а американские банки держали в феврале 2010 г. более 1,1 трлн долл. резервов в федеральных резервных банках¹⁶.

Из многочисленных программ восстановления финансовой стабилизации¹⁷ следует отметить идею выкупа плохих активов, для чего создается совместно с частными инвесторами ряд инвестиционных фондов, которые консолидируют выкупленные у банков “токсичные” активы под гарантии министерства финансов. 25 марта 2009 г. ФРС США объявила о реализации программы стимулирования потребительского кредитования через созданный еще в ноябре 2008 г. (но так и не начавший свою деятельность) соответствующий фонд – Фонд кредитования под залог ценных бумаг, покрытых активами (Term Asset Backed Securities Lending Facility – TALF). Цель этой программы – повышение доступности кредитов для малого бизнеса и потребителей, активизация займов на образование и автокредитование. В рамках нового плана администрация Б. Обамы увеличила финансирование TALF и продлила сроки действия до 30 июня 2010 г. США пошли на такой шаг как проверка балансов (stress-tests) 19 крупнейших банков с активами более 100 млрд долл., получивших государственную помощь в рамках TARP. Открытое заключение о состоянии этих банков помогло успокоить инвесторов. Десяти банкам было предписано к ноябрю 2009 г. увеличить капитал на 75 млрд долл. К осени 2009 г. банкам удалось получить 80 млрд долл. Более 30 банков выплатили 70 млрд долл. долга министерству финансов, при этом государственный бюджет (налогоплательщики) получил 17%-ный доход¹⁸.

Динамичное развитие инноваций во многих социально-экономических областях, да еще в условиях глобализации, приводит к появлению рисков, которые государство не успевает отслеживать. Так, анализ причин, вызвавших глобальный финансово-экономический кризис, показал, что законодательство в сфере финансового регулирования не успевало реагировать на появление новых финансовых технологий, новых игроков, усложняющуюся систему посредничества. Не была сформирована правовая база использования нетрадиционных механизмов и инструментов для разрешения системных кризисных ситуаций. В июне 2009 г. администрация Б. Обамы представила проект реформы системы регулирования финансовых рынков. В США часть предложений начала проводиться в жизнь регулирующими органами на основе ведомственных распоряжений. Однако ключевые пункты реформы должен утвердить конгресс. Несмотря на то, что проект появился на свет после консультаций с представителями конгресса, делового и академического сообщества, различных групп интересов, он вызвал резкую критику, прежде всего со стороны республиканцев. Наиболее острые дискуссии развернулись вокруг двух положений – расширения полномочий ФРС и создания отдельного органа по защите потребителя.

14 января 2010 г. Обама объявил о необходимости введения временного дополнительного налога на крупнейшие банки, который будет действовать до тех пор, пока банковский сектор не вернет все долги налогоплательщикам. Он также подверг банки критике за “неприличные бонусы”. 21 января Обама озвучил новые меры, которые, по замыслу Белого дома, позволят уменьшить системные риски на финансовых рынках. Обама предлагает наложить законодательные ограничения на размеры пассивов крупнейших банков, дать регуляторам полномочия ограничивать банковскую практику торговли ценными бумагами за счет собственных средств (proprietary

¹⁶ Bernanke B.S. Federal Reserve's Exit Strategy. Testimony before the Committee on Financial Services. U.S. House of Representatives. Wash. 2010. Feb. 10.

¹⁷ Подробнее о программах восстановления финансово-экономической стабильности см.: Мировой опыт антикризисной политики: уроки для России. Под ред. акад. А.А. Дынкина. М., 2009. С. 54–75.

¹⁸ Remarks of President Barack Obama. Financial Rescue and Reform. Federal Hall. 2009. Sept. 14. 2009.

trading) и депозитов клиентов, ограничить деловые связи банков с такими инвестиционными институтами как хедж-фонды и фонды прямого участия (private equity). Аналитики расценивают предложения Обамы как возврат к закону Гласса-Стигала, который четко отделял коммерческую банковскую деятельность от инвестиционной.

Основным столпом антикризисного плана Б. Обамы стало принятие Закона о восстановлении экономики и реинвестировании (American Recovery and Reinvestment Act of 2009). В нем декларируется, что первоочередной задачей финансируемых программ является стимулирование спроса и создание новых рабочих мест. Конгресс выделил на эти цели 787 млрд долл. Социально-экономическая программа Обамы, объявленная как антикризисная, тем не менее, ориентирована скорее на среднесрочные временные рамки. Более того, в ней ставятся стратегические задачи на посткризисный период¹⁹. Этот курс Б. Обама подтвердил в своих бюджетных посланиях к конгрессу на 2010 и 2011 фин. гг. и в обращении к нации 27 января 2010 г.

Многие социальные программы начали работать немедленно, в частности помощь в поиске работы, увеличение размеров пособий по безработице, расширение помощи малоимущим и т.д. Налоговые льготы для физических лиц и для бизнеса (на сумму 288 млрд долл.)²⁰ способствовали стимулированию спроса и предложения. Одним из первых документов, подписанных Б. Обамой в социально-экономической области, был меморандум от 30 января 2009 г. о создании рабочей группы для выработки стратегии помощи среднему классу. Антикризисный пакет в значительной степени ориентирован на выполнение этой задачи. Б. Обама в своем обращении к конгрессу от 27 февраля 2010 г. основной упор сделал на меры государственной поддержки среднего класса и мелкого бизнеса. Однако в долгосрочном плане правительству придется системно решать проблему размывания среднего класса.

Большинство программ нацелено на решение не только чрезвычайных краткосрочных задач по восстановлению социально-экономической стабильности, но и долгосрочных задач увеличения эффективности вложений в человеческий капитал, в инновации, в инфраструктуру XXI века.

Администрация Обамы в своей антикризисной политике ходит по минному полю. Поддержка за счет средств налогоплательщиков “зарвавшихся” банков, точно также как и помощь General Motors и Chrysler, не сумевших выработать высококонкурентную стратегию в условиях глобализации, не пользуется поддержкой населения. Однако, драматические последствия банкротства Lehman Brothers, обвалы фондового рынка вслед за кредитными тромбами заставляют общество мириться с непопулярными для этой страны мерами. Критическим становится фактор времени: в 2010 г. пройдут новые промежуточные выборы.

Государство пошло на “мягкую национализацию” крупнейших финансовых институтов, шаг немыслимый для США еще несколько лет назад. При этом первые шаги были сделаны при республиканской администрации, начавшей курс рекапитализации банков в обмен на неголосующие привилегированные акции и позволившей взять под опеку Fannie Mae и Freddie Mac. 23 февраля 2009 г. Минфин США и ФРС выступили с совместным заявлением о том, что в рамках антикризисной программы они могут конвертировать долю государства в капитале банков из привилегированных акций в обычные. Государство не стремится к полному контролю над компаниями, получившими помощь. Более того, в официальных заявлениях подчеркивается, что государство заинтересовано уйти из частного сектора как можно скорее. Однако

¹⁹ См. *Кириченко Э.* Антикризисная политика Обамы // Год планеты. 2009. *Супян В.* Мировой кризис и перспективы американской экономики // США и Канада. 2009. № 8.

²⁰ <www.recovery.org>.

администрация Обамы стала более активно требовать от компаний, попавших в финансовый капкан, смены неэффективных топ-менеджеров, сокращения бонусов и т.п.

В настоящее время перед администрацией Обамы встала неординарная задача разработать меры своевременного свертывания экстренных программ государственной помощи и стратегию социально-экономического развития в первые посткризисные годы. Как и планировалось, многие программы кредитования, запущенные ФРС для поддержания финансовой стабильности, начали закрываться по мере улучшения экономической конъюнктуры. На 10 февраля 2010 г. кроме обычного дисконтного окна остались всего две кредитных программы: кредитные аукционы для депозитарных институтов (TAF) и Программа кредитования под залог срочных ценных бумаг, покрытых активами (TALF). ФРС объявила, что последний кредитный аукцион по программе TAF будет проведен 8 марта 2010 г., TALF же завершит свою работу 30 июня того же года²¹.

8 декабря 2009 г. президент Обама изложил основные принципы своей стратегии, призванной ускорить создание рабочих мест и заложить основу устойчивого роста экономики²². Он выделил три основных направления действий: 1) помощь малому бизнесу; 2) инвестиции в инфраструктуру; 3) создание рабочих мест за счет инвестиций в эффективную и экологически чистую энергетику. 16 декабря 2009 г. Палата представителей США приняла Законопроект о создании рабочих мест для простых американцев (Jobs for Main Street Act), по которому часть средств, оставшихся от программы TARP, в размере 75 млрд долл. будут переориентированы на создание рабочих мест. Подразумеваются целевые инвестиции в дорожно-транспортную систему, ремонт школ, наем учителей, сотрудников полиции и пожарной охраны, помощь малому бизнесу, в повышение квалификации и в доступное жилье. Кроме того, законопроект продлевает чрезвычайную помощь, необходимую работающим семьям и безработным в условиях кризиса, на что предлагается ассигновать 79 млрд долл. Законопроект называют "вторым экономическим стимулом". Сенат с большими трудностями утвердил свой законопроект (после того как 5 республиканцев проголосовали за этот билл, пойдя против линии своей партии), предлагающий ассигнования в 15 млрд долл. на создание рабочих мест.

²¹ *Bernanke B.S. Federal Reserve's Exit Strategy. Testimony before the Committee on Financial Services. U.S. House of Representatives. Wash. 2010. Feb. 10.*

²² <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/president-obama-announces-proposals-accelerate-job-growth-and-lay-foundation-robust>>.

4. Политика стимулирования экономического роста и формирования бюджета

Вопросы формирования бюджета находятся в числе важнейших приоритетов государственной политики. Главным ориентиром политики сокращения бюджетного дефицита для любой администрации является поддержание экономического роста, что неизбежно расширяет налогооблагаемую базу. В теории предложения ведущая роль в регулировании хозяйственных процессов отводится налоговой политике. Концептуальные подходы ее сторонников опирались на так называемую кривую Лаффера. Главным фактором, сдерживающим экономический рост, являются высокие налоги, их снижение обладает мощным стимулирующим воздействием на экономическую конъюнктуру и производство. Снижение предельных и фактических ставок налогов дает импульс экономическому росту благодаря активизации рыночных стимулов для сбережений, инвестиций, трудовой активности, инициативы, структурных сдвигов.

Стержнем политики Буша-мл. по стимулированию экономического роста оставались меры по снижению налогов. По предложению администрации в 2001 и 2003 гг. были приняты законы о снижении ставок налогов на индивидуальные доходы, прибыли корпораций, дивиденды, недвижимость. В дополнение был удвоен налоговый кредит на ребенка, увеличены стимулы на пенсионные сбережения, образовательные сбережения и на инвестиции малого бизнеса. Срок действия многих из этих мер истекает в 2010 г. Администрация прилагала огромные усилия, чтобы сделать вышеназванные налоговые льготы постоянными. Мнение экспертного сообщества по этим вопросам раскололось. 450 экономистов, в том числе 10 нобелевских лауреатов, опубликовали письмо, в котором доказывали, что снижение налогов, предложенное Бушем-мл., приведет к росту дефицита бюджета и при этом мало поможет экономике²³. Демократы критиковали налоговую политику Буша за то, что она проводится в пользу наиболее богатых слоев.

Республиканской администрации, начавшей дорогостоящую перестройку систем национальной безопасности и обороны после драматических событий 11 сентября 2001 г., а также войну в Ираке, пришлось отказаться от курса правительства Б. Клинтона на поддержание сбалансированного бюджета и вернуться к политике бюджетного дефицита. Политика контроля над бюджетом в среднесрочном периоде была сфокусирована, прежде всего, на снижении доли расходов в ВВП. Администрация Буша планировала сбалансировать федеральный бюджет к 2012 г.²⁴

Резкое сокращение налогооблагаемой базы вследствие рецессии и огромные антикризисные вливания привели к колоссальному бюджетному дефициту (по предварительным данным, 1,4 трлн долл. в 2009 фин.г.). Дефицит федерального бюджета в 2009 г. равнялся 9,9% ВВП (3,2% в 2008 г.). Поступления в бюджет упали на 7% по сравнению с предыдущим годом и составили около 15% ВВП (наиболее низкий уровень за 50 лет). Расходы федерального бюджета выросли по сравнению с 2008 г. почти на 18%. Ассигнования на программу социального обеспечения и Medicaid составили соответственно 659 млрд и 250 млрд (выросли на 9%), на Medicare – 428 млрд (10%), на оборону – 636 млрд долл. (рост составил 7%, что ниже среднего темпа роста в 9% за последнее десятилетие). Увеличение дефицита также связано с финансированием программы TARP (154 млрд долл.), программы поддержания Fannie Mae и Freddie Mac (91 млрд.), программы восстановления экономики (свыше 100 млрд долл.)²⁵.

²³ <http://www.epi.org/page/-/old/stmt/2003/statement_signed.pdf>.

²⁴ Overview of the President's 2006 Budget. Wash. 2005. P 3.

²⁵ Monthly Budget Review. F.Y. 2009. A Congressional Budget Office Analysis. 2009. Oct. 7.

В своем первом бюджетном послании 2009 г., очерчивая контуры бюджета на 10 лет вперед, Барак Обама подчеркнул, что к концу его первого срока в Белом доме дефицит сократится до 3% от ВВП, исходя из предположения о возобновлении экономического роста. Администрация собирается сократить около 120 федеральных программ, показавших свою неэффективность²⁶. В целом это будет труднодостижимая задача, учитывая, что за каждой программой стоят особые группы интересов, вызывающие жаростные дискуссии в Конгрессе.

В долгосрочном плане основным вызовом для бюджета станет выполнение программ социального обеспечения и здравоохранения. В 1966 г. расходы на Medicare и Medicaid составляли только 1% всех правительственных расходов, а в настоящее время они достигают 20%. 62% средств на осуществление программы Medicare поступает за счет налога и выплат бенефициаров, 38% покрывается казначейством; к 2030 г. это соотношение станет противоположным: соответственно 40% и 60%²⁷. Старение населения потребует значительного повышения налога, на что любая администрация вряд ли пойдет. Все это делает реформу государственного социального обеспечения неизбежной. В США уже сейчас рассматривают решение этих проблем как стратегический национальный приоритет. Бюджетное управление конгресса просчитало все расходы и потенциальные доходы страхового фонда и федерального бюджета на десятки лет вперед.

Любая реформа в социальной сфере политически взрывоопасна. Попытка Р. Рейгана в проекте своего первого бюджета провести сокращение расходов по программе социального обеспечения вызвало такую волну протеста, что он вынужден был отступить. Противостояние между Б. Клинтон и конгрессом в 1995 г. по вопросам бюджета парализовало работу администрации. С начала 1990-х гг. администрации пытались держать под контролем дефицит федерального бюджета. В 1990 г. был принят Закон об использовании бюджета, жестко ограничивший потолок дискреционных расходов. Однако в конце XX века конгресс нашел лазейки в виде одобрения целевых ассигнований. Многие аналитики высказывают мнение, что процесс принятия федерального бюджета, разработанный 30 лет назад, устарел. Б. Обама резко критикует выделение конгрессом целевых ассигнований на огромное число специальных программ (earmarks)²⁸. В США вновь обсуждается целесообразность принятия закона об ограничении бюджетного дефицита. Можно ожидать трансформирования ряда механизмов.

5. Приоритеты внешнеэкономической стратегии и механизмы их реализации

Хотя прямое государственное финансирование не занимает приоритетное место в инструментах внешнеэкономического регулирования США, государство (за которым стоит огромный общеэкономический потенциал страны) играет беспрецедентную роль в формировании благоприятной для Соединенных Штатов конкурентной среды. В 1990-е гг. США закрепили свое положение сверхдержавы, не имеющей равных по мощи соперников. Однако если во внешнеполитических отношениях в годы президентства Буша-мл. была видна явная тенденция отказа США от подписания каких-либо официальных соглашений, которые связывали бы им руки, то во внешнеэкономических отношениях Соединенные Штаты, даже будучи на пике своего могу-

²⁶ Budget of the United States Government: F.Y. 2010. President's Message. Wash. 2009.

²⁷ The Budget of FY 2007. The Nation's Fiscal Outlook. Wash. 2006. P. 19–23.

²⁸ Число целевых ассигнований выросло с 3023 в 1996 г. (конец первого президентства Б. Клинтона) до 16000 в 2005 г. (начало второго срока Буша-мл.). Гринспен А. Эпоха потрясений. М., 2008. С. 242.

щества, не могли себе этого позволить (хотя, как показал пример отказа от ратификации Киотского протокола, делали подобные попытки). Фактически, США постоянно “примеряют” свою модель социально-экономического развития к остальному миру, ставя в перспективе задачу интернационализировать американские приоритеты. Это было особенно ярко выражено в годы правления администрации Буша-мл. и республиканского большинства в конгрессе, но и многие элементы идеологических установок демократов (в частности, подходы к трудовым и экологическим стандартам) свидетельствуют о том, что эта стратегия будет продолжена. В этом заключается и сила, и слабости анализируемой стратегии.

Глобализация подталкивает США к тесной увязке инструментария внутриэкономической и внешнеэкономической политики. Активно включаясь в систему международного экономического взаимодействия, США широко используют механизмы конкуренции, кооперации и партнерства, которые были сначала отработаны на внутреннем рынке. Взаимозависимость экономических параметров обуславливает заинтересованность в экономическом росте и стабильности других стран, дает государствам значительные рычаги воздействия друг на друга, ставя перед США все более сложные задачи при выработке внешнеэкономической политики. США последовательно формируют благоприятную среду, используют политические и экономические рычаги для создания “открытых экономик”, решения глобальных проблем, отработывают превентивные меры устранения глобальных конфликтов, одновременно тем самым подключают мировое сообщество к решению приоритетных для себя вопросов. В то же время они закрепляют за собой наиболее перспективные рынки сбыта. На это ориентирована стратегия как корпораций, так и государства.

Одной из приоритетных задач внешнеэкономической государственной политики является учет интересов малого и среднего бизнеса. Разработаны особые программы стимулирования экспорта таких фирм, инструменты поддержки по организационной линии (обеспечение их подробной информацией о рынках сбыта, организация профессиональных семинаров и практических конференций, содействие в получении заказов, организация выставок и ярмарок). Сформированы институты, которые не позволяют проигнорировать интересы малого и среднего предпринимательства на международных переговорах.

Соединенные Штаты для достижения своих стратегических целей широко прибегают к “фактору силы”, разработав особый механизм давления на мировое сообщество. США интенсивно использовали привлекательность американских технологий и своего рынка для торга и нажима на партнеров²⁹. США – единственное государство, имеющее в своем законодательстве статьи, кодифицирующие карательный механизм экстерриториального характера. Применение таких санкций – один из основных раздражителей в отношениях с другими странами. Б. Обама заявляет, что наука, технологии и инновации быстрее дают результаты и обеспечивают больше отдачи в расчете на вложенные средства, когда идеи, затраты и риски делятся между всеми. Вместе с тем, США сохраняют очень жесткий режим экспортного контроля над товарами и технологиями двойного назначения.

Соединенные Штаты достаточно откровенно используют свои финансовые вклады в международные организации как инструмент торга. Наглядным примером

²⁹ Ст. 301 Закона о торговле 1974 г. (“Супер 301”) требует от аппарата торгового представителя составить перечень стран, которые “постоянно прибегают к несправедливой практике в торговле”, провести с ними переговоры и в случае провала последних прибегнуть к карательным мерам. Закон о торговле и конкурентоспособности 1988 г. дал в руки государства беспрецедентный набор санкций в отношении других стран, осуществляющих с его точки зрения “несправедливую торговлю”.

являются взаимоотношения США с МВФ и Мировым банком³⁰. С укреплением экономических позиций партнеров возможности США определять стратегию и тактику международных организаций сокращаются, что заставляет искать новые подходы к выработке международных стандартов поведения под лозунгом разделения международной ответственности. На саммите “двадцатки” в Питтсбурге в октябре 2009 г. США поддержали предложение стран БРИК пересмотреть квоты в МВФ в пользу динамично развивающихся стран.

В годы правления администрации Буша-мл. в государственной политике усилился фактор национальной безопасности. В 2007 г. был принят новый закон об иностранных инвестициях и национальной безопасности (Foreign Investment and National Security Act). Он дополнил и усилил закон Эксон-Флориа 1988 г. (the Exon-Florio Amendment to the Defense Production Act of 1950). В соответствии с новым законом, Комитет по иностранным инвестициям США в течение года зарегистрировал 1593 заявления о возможности ущерба национальной безопасности страны в связи с иностранными инвестициями. Комитет дал ход только в 25 случаях, и только по 12 сделкам дело дошло до президентского решения. Правда, часть сделок была приостановлена еще на стадии расследования. Закон 2007 г. добавил 6 новых факторов для обязательного рассмотрения Комитетом по иностранным инвестициям: потенциальный эффект сделки на критическую инфраструктуру, включая энергетический сектор; потенциальный эффект на критические технологии в США; является ли рассматриваемая сделка трансакцией, контролируемой иностранным правительством. Должна быть дана оценка того, насколько страна-экспортер осуществляет режим контроля за нераспространением, насколько она взаимодействует с США в контртеррористической борьбе и возможна ли в результате сделки передача технологий военного назначения. Комитет должен также рассмотреть долгосрочный прогноз спроса со стороны США на энергетические источники и на другие критические ресурсы и материалы. При этом президент может потребовать проанализировать и другие факторы в связи с проведением расследования. Закон требует докладывать конгрессу обо всех случаях расследований; эти доклады должны стать публичными, исключая разделы, содержащие секретную информацию. Кроме того, иностранные инвестиции подвергаются расследованию в контексте антимонопольного законодательства в соответствии с процессом уведомления (Hart-Scott-Rodino premerger notification process).

Вместе с тем, пример продажи американского “Guaranty Bank” испанскому банку “Banco Bilbao Vizcaya Argentaria” (BBVA) летом 2009 г. показывает, что в годы текущего кризиса государство готово предпринять неординарные меры. Федеральные регуляторы стали посредниками при продаже отделений, большинства депозитов и активов обанкротившегося банка, при этом Федеральная комиссия по страхованию вкладов согласилась не только выкупить оставшиеся от продажи активы “Guaranty Bank” на сумму в 1 млрд долл., но и покрыть убытки этого банка на сумму в 9,7 млрд долл.³¹

В центре торговой политики США последнего десятилетия были переговоры в рамках ВТО, с тех пор как этот раунд был запущен в Дохе в 2001 г. Администрация Буша-мл. приложила большие усилия, чтобы вдохнуть новую жизнь в эти переговоры, оказывая давление через двусторонние встречи, различные форумы лидеров. Администрация Б. Обамы находится в поисках новых подходов к многосторонним торговым переговорам, связывая свои дальнейшие уступки развивающимся странам

³⁰ Взнос США в акционерный капитал МВФ в 2009 г. равнялся 37149 млн СДР (17%), что давало им 371.743 голоса (16,77% от общего числа голосов). Для сравнения: вклад России составляет 5945 млн СДР (2,7%), число голосов – 59704 (2,69%). <www.IMF.org>.

³¹ New York Times. 2009. Aug. 22.

с их встречными обязательствами расширить доступ американской промышленной продукции и услуг на свои рынки.

В первый год своего пребывания администрация Б. Обамы посылает противоречивые сигналы по поводу внешнеторгового курса США. Во время своей избирательной кампании Б. Обама сделал ряд заявлений протекционистского характера. В частности, он заявил, что НАФТА стоила Соединенным Штатам 1 млн рабочих мест и что он потребует пересмотра соглашения. Будучи кандидатом, он также критиковал американские ТНК за их инвестиции за границей, однако ближе к дате выборов смягчил риторику. А его базовый посыл на многосторонние отношения с другими государствами давал основания сторонникам глобализации надеяться, что новая администрация не пойдет на жесткие протекционистские меры.

Тем не менее, в первый год своей деятельности администрация предприняла ряд неоднозначных шагов. Наиболее значительные внешнеторговые шаги новой администрации были сделаны как “побочные продукты” антикризисной политики³². В частности, компания General Motors получила от государства 50 млрд долл. субсидий. Это идет в разрез с предыдущей политикой США, которые много лет обвиняли ЕС в поддержке корпорации Airbus. Торговые партнеры высказывают озабоченность, что в основе так называемого стимулирующего пакета лежит положение “покупай американское”. Б. Обама прямо не опровергает этих обвинений, а только подчеркивает, что США не будут нарушать своих торговых обязательств.

Президент Обама подписал законопроект, в который конгресс, ссылаясь на интересы национальной безопасности, включил весьма противоречивое положение, которое затормозило программу трансграничных грузовых перевозок с Мексикой. В ответ мексиканские власти объявили, что введут новые тарифы на ввоз американских товаров на сумму в 2,4 млрд долл. Администрация Обамы пообещала разработать новую программу, которая бы сняла беспокойство конгресса в области безопасности и одновременно поддержала бы обязательства США в отношении партнеров по НАФТА.

Решения и выбор мер диктуется реальностью и группами интересов, которые формировались в течение многих лет. В области внешней торговли на политику Б. Обамы будет оказывать большое давление как идеология демократической партии, так и углубляющийся раскол внутри нее по вопросам торговли и глобализации. Усиливается стремление конгресса ограничить полномочия исполнительной власти в области внешнеторговой политики.

Хотя Б. Клинтон во время избирательной кампании 1992 г. критиковал НАФТА, он не требовал заново пересмотреть проект соглашения с Мексикой и Канадой, а добился дополнительных соглашений, касающихся вопросов труда и окружающей среды. Демократы в палате представителей в большинстве своем голосовали против соглашения НАФТА, и оно прошло только благодаря всеобъемлющей поддержке республиканцев. Во время президентства Буша демократическое меньшинство в конгрессе выступало против предоставления новых переговорных полномочий президенту, а также против соглашений о свободной торговле. Соединенные Штаты заключили соглашение о свободной торговле (помимо партнеров по НАФТА) с 15 странами. В период с 2001 по 2007 г. американский экспорт в 11 стран, с которыми уже действовали соглашения о свободной торговле, рос на 70% быстрее, чем экспорт в остальные страны мира. Хотя на эти государства падает только 7% мирового объема ВВП, на них приходился 41% общего американского экспорта. Весной 2007 г. после многомесячной безуспешной борьбы с демократическими лидерами конгресса администрация Буша согласилась включить в соглашения о свободной

³² Barfield C. and Levy P.I. In Search of an Obama Trade Policy. American Enterprise for Public Policy Research. 2009. Aug. № 1.

торговле новые требования к партнерам: принять так называемые базовые трудовые стандарты, разработанные Международной торговой организацией, и новые требования по охране окружающей среды (Соглашение от 10 мая 2007 г.). Во время президентской выборной кампании Б. Обама резко критиковал соглашения о свободной торговле и высказывал точку зрения о необходимости пересмотра договора НАФТА. Придя в Белый дом, он смягчил риторику. На встрече лидеров стран-участниц НАФТА он не ставил вопрос о пересмотре базовых принципов этого регионального объединения.

С наступлением “новой демократической эры” в конгрессе президенту (даже демократу) очень трудно проводить какую-либо независимую политику в области внешней торговли, учитывая сильную антиглобалистскую коалицию демократического большинства в палате представителей. Так, 24 июня 2009 г. демократы внесли на рассмотрение конгресса законопроект, который, в случае принятия, существенно пересмотрит американскую торговую политику³³. В сентябре 2009 г. США повысили таможенные тарифы до 35% на импорт шин китайского производства. Таким образом Б. Обама выполняет свое обещание профсоюзам решить проблему гигантского дефицита торгового баланса с КНР. Тем более, что ему была критически важна поддержка федерации профсоюзов предложенной реформы здравоохранения. Китай в ответ объявил о возможном повышении тарифов на американскую автопродукцию и куриное мясо. Торговая война сразу перекидывается в политическую сферу. Торговый конфликт подрывает декларацию “двадцатки” о необходимости избегать протекционистских шагов. Тем не менее, значение этого конфликта не следует переоценивать. “Торговые стычки” стали постоянным явлением, но обычно стороны находят компромисс.

В США осознали необходимость более тесного международного сотрудничества в области выработки совместных действий для выхода из глобального финансово-экономического кризиса. Чтобы поддержать мировой рынок краткосрочного кредитования, в 2008 г. ФРС расширила своп-линии с ЕЦБ и открыла новые своп-линии с ЦБ Японии, Канады, Австралии и др. США и их партнеры также прибегли к беспрецедентной мере – скоординированному снижению процентных ставок Федеральной резервной системой и рядом Центробанков.

Одним из пяти основных направлений американской реформы финансового регулирования, объявленной приоритетом администрации Обамы, является повышение международных стандартов регулирования и укрепление международного сотрудничества. Эти предложения сочетают в себе принципы, которыми США руководствуются при реформе регулирования внутренних финансовых рынков, с шагами по реализации ряда задач, поставленных в апреле 2009 г. на саммите “большой двадцатки” в Лондоне. По мнению Б. Обамы, учитывая глобальный характер современных вызовов, все страны должны последовать примеру США и выделить более значительные бюджетные средства на антикризисные меры, а в дальнейшем установить высокие стандарты финансового регулирования. Со схожих позиций президент США выступал на саммите лидеров “большой двадцатки” в апреле и на саммите “большой восьмерки” в июле 2009 г. Реформировав свою систему, США будут более настойчиво предлагать мировому сообществу свои стандарты.

США усилили нажим на оффшоры и так называемые “надежные гавани” Так, США все-таки вынудили швейцарский банк USB открыть информацию о счетах около 4500 американских граждан, в отношении которых есть подозрения в уклонении от налогов. Американская администрация также объявила о намерениях отменить налоговые льготы транснациональных корпораций на прибыль, получаемую от деятельности их филиалов за границей. Представители консервативных кругов заявили,

³³ The Reform, Accountability, Development, and Employment (TRADE) Act of 2009 (HR 3012).

что такая мера подрвет конкурентоспособность американских ТНК на мировых рынках.

Итак, за первый год своего правления новая администрация не только обозначила приоритеты своей экономической политики, но и иерархию этих приоритетов, исходя из остроты текущих проблем. Обама в значительной степени стал заложником своих предвыборных обещаний. Ему не удалось выполнить свое программное обещание «обуздать вашингтонскую бюрократию». Сама система формирования экономической политики в США препятствует резкому изменению курса. И хотя избирательная кампания Б. Обамы под лозунгом «перемен» оказалась успешной, американское общество не готово принять так много перемен по различным направлениям государственной политики. Тем более, что часто речь идет о фундаментальных ценностях американцев, для которых сохранение духа свободного предпринимательства и инициативы иногда выше задачи преодоления социального неравенства. Б. Обама приходится повторять, что его программы не ведут к «социализму». В целом же современные вызовы, связанные со многими сторонами социально-экономического развития, в условиях глобализации требуют совершенствования законодательства, что неизбежно усиливает роль государства.

ГЛАВА 2. ИННОВАЦИОННЫЙ АСПЕКТ ГЛОБАЛЬНОГО ВЛИЯНИЯ США

Лидирующие позиции США в глобальной экономике в значительной степени связаны с трансформацией их социально-экономической структуры, степенью развитости новой экономики (экономики, основанной на знаниях). Нововведения (инновации) стали касаться не только достижений науки и техники (технологии), но практически всех сторон жизнедеятельности общества, его структурных элементов, системы взаимодействия между ними, ориентиров и движущих сил социальных и политических процессов, их экономических и общественных механизмов, показателей и способов измерения эффективности.

В этой связи наибольший интерес представляет рассмотрение трех проблем: 1) выявление факторов, обусловивших высокий уровень инновационности американской экономики, что представляет практическую значимость для стран, встающих на путь инновационной модели развития, 2) воздействие трансформации предпринимательского сектора на процессы глобализации, 3) изменения геополитических условий глобального развития и политика США по сохранению своих лидирующих позиций, новые элементы их стратегии по укреплению инновационного потенциала.

Высокий научно-технический и социально-экономический потенциал США в значительной степени связан с изменениями (эволюцией) национальной инновационной системы (НИС) и, главным образом, с трансформацией всех ее структурных элементов: предпринимательского, государственного, неприбыльного секторов, в результате которой усилилось и поднялось на новый уровень эффективности их функциональное взаимодействие.

1. Трансформация предпринимательского сектора США: воздействие на глобализацию

В формировании инновационного потенциала США особую значимость приобрели изменения, происходящие в предпринимательском секторе, где сосредоточена основная масса ресурсов на НИОКР, и главное – осуществляются заключительные этапы научно-производственных процессов, осваиваются нововведения. Обобщение американского опыта позволяет выявить основные показатели трансформации предпринимательского уклада. Анализ основных этапов, форм и механизмов трансформации предпринимательского сектора национальной инновационной системы заслуживает особого внимания не только потому, что они связаны с ростом эффективности, присущей новой экономике, но и в силу их всеобщности и глобального распространения.

Показателями трансформации предпринимательского сектора и ее механизмами служат: 1) возникновение нового центра освоения нововведений – малого научно-технического бизнеса, развивающегося на базе рыночного механизма – венчурного капитала и функционирующего в тесном взаимодействии с крупными корпорациями, способствуя глубокой их перестройке; 2) смена закрытой модели инновационных процессов в корпорациях, базирующихся преимущественно на использовании внутренних ресурсов, открытой моделью, нацеленной на максимальное привлечение внешних источников инновационного роста; 3) повышение роли услуг вообще, но особенно научно-технических, ставших важнейшим показателем трансформации не только предпринимательского сектора НИС, но и других ее структурных элементов, включая государственный сектор, вузовский и неприбыльные институты; 4) усиление интеграционных процессов как внутри предпринимательского сегмента, так и между другими элементами НИС, происходящими в глобальном масштабе.

Огромные ресурсы, сосредоточенные в структуре крупных корпораций, не являются гарантией их эффективного использования и достаточности для обеспечения крупных инновационных прорывов, как по масштабам затрат, так и по формам реализации. Объем промышленных инвестиций в НИОКР достиг в 2007 г. 245 млрд долл. (67% их совокупного объема), 94% этих расходов приходится на долю 1000 крупнейших фирм¹. Однако важнейшим механизмом капитализации научных достижений стал малый инновационный бизнес, создающийся на базе венчурного финансирования. Более того, он явился одним из механизмов трансформации всего предпринимательского сектора, включая крупные корпорации. В его структуре занято 5 млн человек, что составляет одну треть общей численности работающих в высокотехнологичных отраслях (данные на 2004 г.)². При этом две трети сотрудников малых инновационных фирм относятся к категории научно-технологического персонала и заняты по преимуществу в сфере услуг. *Малые фирмы не стали антиподом или альтернативой крупному бизнесу. Они функционируют в тесном взаимодействии с ним, в разных экономических формах взаимодополняя друг друга.*

Численность инновационных фирм стала значительно возрастать с середины 70-х гг. XX столетия, когда создались благоприятные условия формирования фондов венчурного капитала, с одной стороны, и накопилась масса нереализуемых научных достижений во всех структурных подразделениях национальной инновационной системы (в крупных корпорациях, государственных лабораториях, академическом секторе).

Являясь механизмом рыночного регулирования, подверженным циклическим колебаниям, венчурный капитал тем не менее остается достаточно важным источником финансирования малых инновационных фирм. После резкого колебания объемов операций в начале 2001 г. масштабы финансирования малых фирм стали неуклонно расти довольно высокими темпами, свидетельствуя о динамичности этого механизма воздействия на инновационный процесс. Только за один 2006 г. малые фирмы получили около 52 млрд долл. на свое становление и развитие, что свидетельствует о возможностях динамичного развития с помощью венчурного финансирования малых фирм. По данным Национальной ассоциации венчурного капитала, в 2005 г. в фирмах, которые использовали рискоинвестиции, было занято 10 млн человек, более половины из которых работали в научно-исследовательских и технологически интенсивных отраслях³. Помогая реализовывать преимущества малых фирм и их организационную специфику – быструю реакцию на рыночные потребности, способность удовлетворять дифференцированный спрос, простоту управления и отсутствие бюрократизма – венчурный капитал демонстрирует эволюцию рыночного финансового механизма в качестве важного условия инновационного развития, однако, не свободного от стихийных потрясений циклически развивающейся экономики, что демонстрирует и кризис 2008–2009 гг.

Одно из свидетельств эффективности инновационных фирм – численность патентов, получаемых ими. По данным Научного бюро экономических исследований малые фирмы приобретают в 6 раз больше патентов на 1 долл. затрат на НИОКР в сравнении с крупными компаниями, что свидетельствует об их успехах в создании радикальных нововведений. Малым фирмам принадлежит в два раза больше особо важных патентов, чем крупным корпорациям⁴. Значимость и эффективность малого бизнеса, как и относительная устойчивость его венчурного финансирования в боль-

¹ Research Technology Management. 2009. №1. P. 13, 19.

² Science and Engineering Indicators. 2008. P. 47., (далее S&EI).

³ Ibid. P. 6–52.

⁴ Harvard Business Review. 2002. Oct. P. 83.

шой степени обуславливается масштабностью и многообразием форм государственной поддержки, а также его взаимодействием с некоммерческим сектором.

По данным Бюро переписи, в США насчитывается 500 тысяч малых инновационных фирм, что составляет около 1/3 общей численности компаний высокотехнологичных отраслей. Однако не малые размеры и большая численность важны при оценке их роли в трансформации инновационных процессов, а специфика выполняемых ими функций, которые исключительно многообразны.

Во-первых, малые фирмы явились центром реализации знаний, квалификации, творческого потенциала миллионов ученых, инженеров, первоклассных специалистов, непроизводительно работавших в консервативных и бюрократических структурах отдельных компаний, ведомственных лабораториях и учреждениях и т.д. В малых фирмах они смогли реализовать свою энергию и талант в производстве новых продуктов. Спрос на новые идеи, концепции, изобретения косвенно способствовал расширению фундаментальных исследований в вузах и подготовке научных кадров. Доступность венчурного капитала и специфика выполняемых им функций, сокращающих риск освоения новшеств, стимулировали участие в инновационном бизнесе и широких слоев населения, особенно молодежи, женщин, представителей национальных меньшинств, специалистов, ушедших на пенсию. В глобальном плане возможностью реализовать свои способности и знание воспользовались тысячи иностранных специалистов, многие из которых создали собственные инновационные компании. Так в районе Силиконовой долины, по данным Института общественной политики Калифорнии, 29% малых стартовых фирм организовали предприниматели, родившиеся в Китае и Индии.

Во-вторых, высокотехнологичные фирмы служат действенным механизмом капитализации научных открытий, нереализуемых в корпорациях, государственных лабораториях, вузовском секторе, что открыло путь к созданию радикально новых продуктов и процессов, более того – новых сфер деятельности и отраслей. Деятельность биоинженерных фирм, например, глубоко революционизировала производство в химической и фармацевтической отраслях, нефтяной промышленности, приборостроении, пищевой промышленности, сельскохозяйственном производстве, природоохранной и других видах деятельности США.

В-третьих, малый венчурный бизнес явился важным механизмом трансформации самих корпораций. Все крупнейшие компании, имеющие в своей структуре научные центры, огромный персонал научно-технических работников, расходуя на НИОКР миллиарды долларов, не обошлись без создания внутренних венчур (обособленных групп, имитирующих малые фирмы) и особенно внешних внедренческих малых фирм в разных сочетаниях и экономических формах, сотрудничающих с ними⁵. Сотрудничая с малыми фирмами, корпорации не только повышали эффективность освоения научных достижений, но вынуждены были существенно перестраивать системы финансирования, реорганизовать многие свои функции. Важнейшим результатом этих изменений стал постоянный выход инновационных процессов за пределы внутренней структуры корпораций, знаменуя переход к открытой модели развития.

В-четвертых, малые фирмы стали основой формирования высокотехнологичной сферы услуг. Из 5 млн человек, занятых в сфере малого инновационного бизнеса, 67% принадлежали к сектору услуг преимущественно в шести отраслях: архитектура, дизайн компьютерных систем, консультирование, управление, коммерческое оборудование и услуги (данные на 2004 г.)⁶. Расширение возможностей корпораций в повышении эффективности инновационных процессов происходит и в результате

⁵ См. подробнее: *Лебедева Е.А.* Инновационный бизнес в США. М. 1995. С. 37–49.

⁶ S&EI. 2008. P. 6–47.

других функций малого бизнеса: укрепление их сотрудничества с вузовским сектором науки и формирование “инкубаторов” малого бизнеса, активное участие в формировании территориальных научно-производственных объединений, технопарков, кластеров регионального развития на основе взаимодействия венчурных фондов с финансами местных органов власти. Взаимодополняемость крупного бизнеса и малого инновационного предпринимательства повышает экономический потенциал страны.

Феномен малого предпринимательства в стимулировании инновационного развития приобрел глобальный характер. Научно-технологические парки возникли во всех развитых странах, а также в Индии, Китае и др. По мнению специалистов, различия в экономических успехах разных стран на одну треть связаны с различиями в уровнях антрепренерской активности в них⁷. В докладе Европейской комиссии о состоянии промышленных исследований признается, что в экономике стран ЕС, в структуре которых имеются крупнейшие корпорации, не хватает критической массы быстро развивающихся малых и средних компаний, подобных американским, сильных в области исследований и нововведений, что часто объясняет отставание этих стран от США.

Благоприятные условия формирования фондов рискованного капитала, складывающиеся в результате действия рыночных факторов, а также в значительной степени благодаря активной государственной поддержке, особенно налоговыми привилегиями, способствовали размаху его операций не только внутри США, но и за рубежом, стимулируя глобальные процессы в сфере освоения новейших технологий.

Все больше стартовых инновационных компаний зарождается в качестве глобальных, несмотря на трудности преодоления языковых, культурных, религиозных, экономических и политических барьеров. Возникают такие виды деятельности и объединения, которые зачастую только и возможны в глобальных масштабах⁸. Финансово-экономический кризис 2008 г. глубоко затронул сферу венчурного финансирования и малого предпринимательства, но качественная специфика этих механизмов инновационного развития, их роль двигателей сохраняется.

Важнейшим показателем трансформации инновационных процессов в предпринимательском секторе служит расширяющаяся система взаимосвязей с внешними организациями, которые выполняют отдельные операции или функции научно-исследовательских циклов и коммерциализации нововведений, что чаще всего обозначается термином “аутсорсинг” (outsourcing). К аутсорсингу относится и деятельность компаний по присвоению новых идей, знаний, объектов интеллектуальной собственности, технологий, разработанных на стороне, являющихся критически важными для расширения их инновационного потенциала.

Развитие системы внешних отношений компаний знаменует собой переход от замкнутой модели инновационной деятельности к открытой. Замкнутая модель научно-производственных процессов в промышленных корпорациях исчерпала потенциал эффективности. Огромная концентрация ресурсов в научных центрах корпораций перестала сопровождаться соответствующей экономической отдачей. Быстрая смена поколений новой техники, невозможность появления радикальных нововведений без широкого использования достижений фундаментальной науки, особенно междисциплинарных исследований, предполагает сотрудничество с учеными академического сектора и научных центров своей и зарубежных стран. Высокая наукоемкость коммерческого освоения научных открытий, в свою очередь, также требует использования “партнеров, ресурсов, идей, находящихся вне компаний и

⁷ <<http://www.compete.org/pdf/nisFinalReport.pdf>>.

⁸ См. *Icenberg D.* Global Entrepreneur // Harvard Business Review. 2008 Dec. P. 107–111.

вне национальных границ⁹. Нововведения все чаще становятся результатом коллективных усилий соисполнителей не только внутри отдельных стран, но и за рубежом, т.е. глобальными по своему характеру. Коллективные усилия, осуществляемые в самых различных формах касаются уже не только области исследований и разработки новшеств, а и организационных методов, бизнес-моделей, использования промышленного, маркетингового и других потенциалов участников, что характерно уже для открытой модели инновационных процессов в корпорациях. В сферу взаимодействия и совместных усилий практически попадают все учреждения, имеющие отношение к инновационным процессам корпораций: другие промышленные компании, независимые коммерческие организации, компании сферы научно-исследовательских услуг, университеты, государственные лаборатории, иностранные организации и т.д.

Множественность субъектов взаимодействия и разнообразие экономических форм сотрудничества между ними затрудняет статистическую оценку масштабов аутсорсинга. Многочисленные исследования, опубликованные разными аналитическими центрами, сходятся однако в одном мнении: объем аутсорсинга растет нарастающими темпами, быстро распространяясь на новые географические районы. По данным исследования, проведенного школой бизнеса Дьюкского университета, численность фирм, прибегающих к внешним связям в сфере НИОКР, возросла с 16% в 2002 г. до 31% в 2007 г. Объем исследовательских работ, выполняемых компаниями по системе аутсорсинга, возрос с 21,5% в 2002 г. до 24,4% в 2007 г., то есть еще быстрее¹⁰.

С целью укрепления связей с потребителями корпораций активно действуют и в обратном направлении, – не только ищут ценные идеи и разработки по всему миру, но и сами предлагают потребителям участвовать в реализации массы открытий и изобретений. Изучение проблем нововведений в компаниях, проведенное специалистами Совета по конкурентоспособности (СК), показало, что сотрудничество с поставщиками и потребителями становится интегральной частью их инновационного процесса, что существенно отличается от модели индустриального развития, когда наблюдалось резкое деление на “производителей” и “потребителей”, а первые заметно довлели над потребителями¹¹.

Особенно наглядно это проявляется в деятельности информационных и коммуникационных компаний. Пример корпорации по производству коммуникационного оборудования Cisco Systems в этом отношении особенно примечателен. Созданная в 1984 г. на базе утилизации научно-технических достижений множества малых венчурных фирм, она еще в начале 1990-х гг. пошла на довольно радикальный для того времени шаг, публично заявив на вебсайте о своих технических проблемах, приглашая к поиску их решения потребителей. Уже в конце 1990-х гг. более 85% потребительских затруднений было устранено прямо на вебсайте компании. Самым ценным в контактах Cisco с потребителями оказалась способность улавливать ранние предупредительные сигналы, вызываемые еще только начинающимися социальными, демографическими, экономическими, техническими и другими сдвигами, которые неизбежно начнут влиять на рыночные подвижки (market transitions). В результате, компания оказалась способной предсказывать тенденции изменения спроса на 6–8 лет вперед и завоевывать большую долю рынка новой продукции¹². Анализ рыночных тенденций способствовал установлению совершенно иной системы отношений с сервис-провайдерами, что помогло совместными усилиями разработать

⁹ S&E. 2005. P. 4–54.

¹⁰ R&D Magazine, 2007, June. P. 26–27.

¹¹ Innovate America: Thriving in a World of Challenge and Change. 2004.

¹² Harvard Business Review. 2008. Nov. P. 72–75.

бизнес-модель будущих поставок всех видов услуг для сетей (IP-network). Обнаружилось, что рыночные сигналы, касающиеся спроса на коммуникационное оборудование все чаще исходят не от бизнеса, а от потребителей, особенно на социально-сетевую технологию со стороны глобально передвигающейся молодежи стран Востока (в первую очередь Индии и Китая) и в связи с их потребностями бригадного поведения. Постоянно перестраивая систему связей, организации и управления Cisco оказалась способной в 2008 г. одновременно разрабатывать не два приоритетных направления как ранее, а 22 новые продуктовые платформы коммуникационных технологий, совмещающих много функций. Это свидетельствует о значительной эффективности и ускорении инновационных процессов, повышении конкурентоспособности. В борьбе за творческие умы и нововведения Cisco через Интернет объявила о глобальной конкуренции (программу I-Prize) на лучшую инженерную технологию. Победившей бригаде присуждается 250 тыс. долл. и возможность работы в компании по разработке этой технологии¹³.

Тесные связи между компаниями в сфере НИОКР возникают на основе партнерских отношений, которые принимают различные формы, но наиболее часто – форму совместных исследовательских венчуров, кооперативных научно-исследовательских соглашений, стратегических технологических альянсов и т.д. Образуя совместные риски, фирмы объединяют исследовательские ресурсы, создают необходимую критическую массу для выполнения масштабных и более сложных по целям проектов. К участию в партнерствах привлекаются университеты, государственные лаборатории, независимые исследовательские центры. Отмена юридических ограничений на объединения в сфере НИОКР и на производственное освоение новшеств послужила мощным стимулом формирования технологических партнерств (а также совместных исследовательских венчуров, научно-исследовательских консорциумов и т.д.), расширяющих пространство инновационной деятельности¹⁴.

Глобализация рынков, доступность квалифицированного персонала, низкие издержки способствуют интеграционным процессам, выражением которых служат и международные технологические альянсы, численность которых возрастает более быстрыми темпами, чем их увеличение внутри страны. В период с 1990 по 2000 г. возникло 6477 международных альянсов, почти в два раза больше, чем в предшествующее десятилетие. В 2003 г. было сформировано 695 новых технологических партнерств, т.е. больше чем ежегодно возникало в предшествующие годы. Заметно возросло американское участие в этих союзах: если в 1980–1990 гг. оно наблюдалось в 2/3 альянсов, то в 1991–2001 гг. – оно имело место в 80% партнерств, которые формировались главным образом в области информационных технологий, биотехнологии, прогрессивных материалов, аэрокосмосе, химической промышленности. Итогом эволюции моделей инновационных процессов явилось ускоренное развитие наиболее эффективных форм сотрудничества между фирмами – партнерских отношений, основанных на равноправии и сохранении экономической самостоятельности, создающих благоприятные условия для сетевого взаимодействия усиления интеграционных процессов в глобальном масштабе.

Важнейшим показателем эволюции предпринимательского сектора в направлении инновационного развития, служит *расширение системы услуг в целом, но особенно услуг в сфере НИОКР и новых технологий*. В основе этого явления лежит много причин. Наиболее общая состоит в повышении наукоемкости всех отраслей хозяйства, которое неизбежно затронуло и традиционные виды хозяйственных услуг. В этом направлении действует и увеличение значимости в воспроизводственных

¹³ Ibid.

¹⁴ См. подробнее: Проблемы эффективности в XXI веке // Экономика США. М.: Наука. 2006. С. 269–289.

процессах таких видов деятельности и отраслей экономики как образование и здравоохранение. Программирование НИОКР, широко практикуемое всеми ведомствами федерального правительства и местными органами власти, порождает большой спрос на проведение аналитических работ по прогнозированию социально-экономических процессов, тенденций развития в области науки, техники, состояния природных ресурсов и окружающей среды и т.д. Каждая из этих функций приобретает возможность автономного существования и специализированного обслуживания потребителей самостоятельными фирмами, как правило мелкими, что создает основу для существования и расширения сферы научно-технологических услуг.

Плодотворной почвой для развития сферы научно-технологических услуг служат расширение функции малого внедренческого бизнеса (со стороны предложения) и смена моделей инновационных процессов в корпорациях (со стороны спроса), приводящие к тому, что производство товаров в их материальной физической форме все чаще отчуждается и происходит вне структуры компаний, т.е. на основе аутсорсинга внутри страны и в оффшорных зонах за рубежом. Согласно принятой в США классификации отраслей к сфере услуг относят компьютерные программы, Интернет и многие другие средства коммуникаций, что приводит к глубокому переплетению производственных функций с оказанием услуг¹⁵. К сектору научно-технических услуг принадлежат компании, продающие научные, инженерные, исследовательские услуги или результаты НИОКР другим компаниям в таких областях как архитектура, инженерия и собственно сфера услуг. Чаще всего компании этого сектора оказывают научно-технологические услуги по заказам федерального правительства, выполнение которых не берут на себя фирмы авиакосмической и оборонных отраслей, объем таких услуг в 2005 г. оставил 5,1 млрд долл. Большая часть научно-технических услуг финансируется не правительством, а частными компаниями, объем которых растет высокими темпами (увеличился с 5,8 млрд долл. в 1997 г. до 11,9 млрд долл. в 2005 г.), превышающими темпы роста промышленных инвестиций на НИОКР¹⁶.

Все крупнейшие корпорации перестраивают свою структуру и функции, перемещая акценты в направлении все большей инновационности и предоставления услуг, которые воплощают в себе новшества. Новая стратегия корпорации IBM, например, нацелена на оказание электронных и сетевых услуг компаниям других отраслей, а также научным центрам вузов, государственных лабораторий и других потребителей, включая иностранные. Так корпорация значительно расширила операции по обслуживанию компьютерными услугами биологические и фармацевтические компании, медицинские учреждения и т.д. Предоставление инновационных услуг непосредственно потребителям по их требованию (*service on demand*) становится все более важным источником доходов. В разработке новых технологий и предоставлении услуг IBM тесно сотрудничает с иностранными, особенно активно канадскими и английскими фирмами, что свидетельствует о глобальных масштабах этих операций.

На использование разнообразных видов услуг все в большей степени опирается развитие всех отраслей, особенно высокотехнологичных. Национальный институт стандартов и технологии (НИСТ) Министерства торговли США, исследовавший потребности полупроводниковой промышленности в измерительных услугах, обнаружил, например, что она нуждается в большой и диверсифицированной системе измерительных технологий и соответствующих стандартов. На оплату измерительных услуг фирмы данной отрасли израсходовали в 1996–2006 гг. 12 млрд долл., экономический эффект которых составил 51 млрд долл.¹⁷ Отсутствие новейших изме-

¹⁵ См.: Демидова Л. Сфера услуг США: факторы ускорения и динамики // МЭиМО. 2005. №12.

¹⁶ Science and Engineering Indicators. 2008. P. 4–20.

¹⁷ Tassej G. The Roles and Economic Impacts of Technology Infrastructure. NIST. 2008. P. 13.

рительных технологий и стандартов, сдерживающих рост объема услуг, по мнению ученых НИСТ, способно сильно сдерживать и развитие высокотехнологичных отраслей.

Новая экономика возникает и успешно развивается в условиях, когда на более высокую ступень эволюции, в новое качественное состояние преобразуется каждый из структурных элементов национальной инновационной системы, когда постепенно достигается адекватное соответствие и взаимодействие между ними. Вследствие этого требования все элементы НИС одинаково важны, но специфичны. Роль предпринимательского сектора, рассматриваемого в данном контексте, равно важна, как и других структурных элементов НИС. Особой, но специфической значимостью обладает вузовский, неприбыльный сектор НИС, государственная деятельность в сфере НИОКР и новых технологий. Поэтому проблема сводится к выявлению особенностей нового качественного состояния предпринимательского сектора и его взаимодействия с другими структурами НИС. С внешней стороны изменения выявить трудно. Традиционно предпринимательский сектор занимает ведущее место в финансировании НИОКР, его доля колеблется по годам вокруг 70%. С функциональной стороны на долю промышленности приходится выполнение более 80% прикладных исследований и разработок, а главное – коммерческое освоение научных достижений и открытий. Остается неизменным и высокая концентрация научных ресурсов в распоряжении крупных корпораций. Однако за этой внешней оболочкой возникли новые механизмы и стимулы научно-технической деятельности, новые по качеству и сложности выполняемой работы кадры специалистов, другие формы организации и управления, изменения в системе взаимодействия как внутри компаний, так и с внешними организациями, то есть все то, что предопределило эволюцию в сторону новой экономики.

1) Инновационность стала характерной для всех сторон деятельности промышленных компаний. Она приобрела качества всеобщности и непрерывности, охватывая все операции и этапы производственной деятельности, а также все функции, включая систему финансирования, организации, управления и маркетинга, и распространяется на бизнес-стратегию. Уже тесное сотрудничество корпораций с венчурным бизнесом, малыми внедренческими фирмами заметно реконструировало их деятельность, подрывая централизованное вертикальное управление. Возросло число одновременно осваиваемых компаниями новшеств, их сопряженность друг с другом, скорость освоения, сфера нововведений стала многоуровневой и все более значимой в структуре хозяйственной деятельности корпораций. Непрерывная инновационность стала для них стратегически важно для выживания в условиях обостряющейся конкурентной борьбы на внутреннем и мировом рынках¹⁸.

2) Результатом трансформации инновационных процессов явилось изменение существенных черт самих нововведений, так как изменились способы их освоения и производства, условия создания конечной продукции. Линейная модель научно-производственных процессов заменилась интегрированной, предполагающей взаимодействие множества участников создания новшеств и разнообразие экономических форм сотрудничества.

3) Главной предпосылкой создания и использования нововведений все чаще становятся не столько физические активы, сколько интеллектуальный капитал (неосязаемые активы, программное обеспечение, интеллектуальная собственность, организационные и управленческие факторы и т.д.). Наука, знания, новые идеи, ученые и специалисты, способные воплощать их в нововведения, оказываются главным ис-

¹⁸ О скорости освоения новшеств свидетельствует пример корпорации Intel, председатель которой утверждает, что 90% объема продукции, реализуемой 31 декабря, не существовало на 1 января того же года. См. об этом: Research Technology Management. 2007. №1. P. 12.

точником приращения стоимости и роста эффективности в условиях динамичной конкуренции и глобальной интеграции. Интеллектуальный капитал, способы его эффективного использования превращаются в эпицентр движения инвестиционных потоков по всему миру, главный объект глобальной конкуренции.

4) Результатом инновационных трансформаций служат изменения материальной формы производства, рост значимости использования природных процессов, создание трансформных технологий (таких как многофункциональные материалы, нанотехнологии, биомедицинские продукты, а также гибридные технологии, совмещающие материальную форму продукта с услугами, новые источники энергии и т.д.), преобразующие индустриальное производство в новое постиндустриальное. Новые особенно информационные технологии и программирование позволяют лучше ориентироваться в перспективных потребностях, моделировать новые системы и продукты до того, как начать их производство.

5) Растущую значимость приобретают уже не столько сами новые технологии и способы их разработки, сколько решение вызовов, с которыми сталкивается общество. Промышленные компании все чаще превращаются из производителей и поставщиков товаров в провайдеров определенных решений, объединяющих производственные функции с предоставлением услуг, особенно научно-технологических. Главным элементом производительных сил и фактором эффективности становится знание того, что создавать, как это производительнее делать и каковы возможные последствия нововведений. Исследовательские центры многих корпораций (IBM, Хеггох и др.) становятся не только базой выявления новых деловых возможностей, ключевых технологий, инкубаторами малых внедренческих фирм, но и центрами социальных изучений множества функций научно-инновационной деятельности, средствами преодоления человеческих и организационных барьеров на пути к нововведениям, радикального воздействия НИОКР на все аспекты функционирования корпоративной системы, а в конечном счете на непрерывность изменения самой корпорации, как общественной формы организации научно-производственной деятельности.

6) Трансформация инновационных процессов неразрывно связана с эволюцией хозяйственного механизма и всей системы социально-экономических отношений, проявления которых многогранны. В данном контексте важны те отношения, которые сделают реальным появление нововведений. Элементы этих отношений, рассматриваемые ранее как взаимоисключающие, проявляют себя в другом качестве, как взаимодополняющие и даже симбиозные. Так, обычным стало сотрудничество производителей новшеств с потребителями, малых фирм с крупными, промышленности и сферы услуг, государственных структур и частного сектора, укрепление прав интеллектуальной собственности и расширение открытого доступа к их объектам, разнообразие партнерских отношений, сочетание принципов прибыльности и некоммерческих отношений, усиление глобальной конкуренции и интеграционных процессов одновременно. Усложняющиеся отношения развиваются в сторону комплементарности, т.е. взаимодополняемости, а не противостояния, что служит мощным фактором роста эффективности научно-технологических процессов. Важнейшим следствием эволюции хозяйственного механизма, системы экономических отношений оказывается усложнение экономической структуры и усиление интеграционных процессов, охватывающих все элементы этой структуры. Интеграционные процессы при этом усиливаются как внутри каждой страны, так и в глобальном масштабе. Трансформация инновационных процессов в предпринимательском секторе в сочетании с глубокой перестройкой академического сектора национальной инновационной системы и механизмов государственного регулирования (анализ которых выходит за рамки данной главы) явилась решающим фактором укрепления конкурентоспособности страны, достижения лидирующих позиций США в глобальной экономике. Каж-

дый из факторов, повышающих научно-технологический потенциал США, является общезначимым (не имеет знака национальной принадлежности) и в силу эффектов, вызываемых их использованием, неизбежно приобретает глобальный характер.

2. Место США в глобальном технологическом пространстве

США заняли и продолжают сохранять лидирующие позиции в глобальной экономике уже в силу того, что становление новой инновационной системы хозяйствования началось здесь ранее и происходит энергичнее и масштабнее, чем в других странах. Процессы трансформации национальной инновационной системы, всех ее структурных элементов, проистекающие на фоне эволюции хозяйственных механизмов, повышающие эффективность функционирования социально-экономической системы, а следовательно и конкурентоспособность экономики, в значительной степени определяют и меру глобальной значимости страны.

Глобализация в сфере НИОКР и новых технологий возрастает уже в связи с непрерывно увеличивающимися расходами на исследования почти всеми странами. Их совокупный объем возрос с 813 млрд долл. в 2002 г. до 922,6 млрд долл. в 2004 г. и до 1108 млрд в 2008 г., что несмотря на кризис значительно выше уровня 2007 г. При этом доля совокупных расходов возросла с 32,7% в 2006 г. до 34% в 2008 г., то есть очень незначительно. Более высокие темпы роста затрат на НИОКР характерны для других стран, особенно Азии (Китая, Южной Кореи, Сингапура). В Китае, например, их доля в совокупных затратах повышается с 9,5% в 2007 г. до 12,5% в 2009 г.¹⁹

Особенно глобальны по масштабам и операциям инвестиции в новейшие направления инновационного развития, такие как, например, нанотехнология. Объем расходов на НИОКР в эту область исследования составил в 2006 г. – 12 млрд долл., а объем производимой и проданной продукции достиг 50 млрд долл. При сохранении существующих темпов роста он составит в 2014 г. 2,9 трлн долл.²⁰ США занимают лидирующие позиции в развитии нанотехнологий. На их долю приходится 31% мировых затрат на НИОКР (1,8 млрд государственных инвестиций и 1,93 млрд долл. – частных), а также наибольшее количество научных статей, опубликованных с 1995 по 2006 г. (43 тыс.) и наибольшее число патентов (10105). Причем больше всего патентов (6801) выдано индивидуальным исследователям. Лидерами в освоении нанотехнологий, наряду с США, выступают Япония, Германия, Южная Корея, Китай²¹.

Расходы на НИОКР в США характеризуются относительной устойчивостью. После замедления темпов роста в период рецессии в 2001–2002 гг. они возросли с 220 млрд долл. в 2004 г. до 377 млрд долл. в 2008 г. Финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. замедлил их увеличение, но снижение затрат происходит медленнее падения других показателей.

В США сосредоточена значительная часть не только финансовых, но и других ресурсов, необходимых для функционирования инновационной экономики, особенно трудовых, а также средств материально-технического обеспечения. О высокой концентрации научных кадров свидетельствует тот факт, что, насчитывая на своей территории около 5% населения земного шара, в стране трудится одна треть общей численности ученых и инженеров мира, занимающихся научными исследованиями и разработками, что свидетельствует о высокой степени их привлечения из других стран. Широкое использование ученых и техников иностранного происхождения традиционно является частью государственной стратегии наращивания инновационного

¹⁹ 2009 Global R&D Funding Forecast. R&D 2008. Dec. P. 3.; 2009 Global R&D.

²⁰ R&D Magazine. 2007. Sept. P. G12.

²¹ Ibid.

потенциала за счет богатства интеллектуального капитала, воплощенного в кадрах специалистов²². В 1990-е гг. XX века численность научно-инженерных работников, занятых в сфере НИОКР США, росла темпами в 3-4 раза превышающими увеличение общей занятости. В итоге число работающих ученых и инженеров (со степенью не ниже бакалавра) достигло в США в 2006 г. 18,9 млн человек. Из них – 5 млн работали в сфере НИОКР и новых технологий; 5,2 млн человек – в областях, близко связанных с наукой (управляющие, компьютерные программисты, инженерные технологии, архитекторы и т.д.)²³.

Решающий вклад в рост глобальной экономической активности вносит сфера услуг, в структуре которых ключевую роль играют отрасли, в наибольшей степени основанные на знаниях и ориентированные на рынок (market oriented knowledge intensive service industries). Это, в первую очередь, деловые, финансовые и коммуникационные услуги. Общий объем их продаж в мире достиг в 2005 г. 12 трлн долл., из которых на долю США приходится 40%²⁴.

Крупнейшими сферами отраслевых услуг, основанными на знаниях, являются системы образования и здравоохранения, заметно влияющие на позиции стран в глобальной экономике. Так в области образования, включающей все его ступени, из общего объема вознаграждений (оплаты услуг, рассчитанных по показателю добавленной стоимости), составивших 1,3 трлн долл. в 2005 г., – на долю США пришелся 41%, стран Европейского Союза – 29%, Азии – 14%. Объем медицинских услуг в США достиг 38% мировых затрат, т.е. значительно выше доли других стран.

Показателями инновационности экономики традиционно считаются масштабы и степень развитости высокотехнологичных отраслей, темпы роста которых в глобальной экономике в 1995–2003 гг. в среднем в четыре раза превышали темпы роста других производств. Эта тенденция сохранилась и в последующие годы. Продукция высокотехнологичных отраслей обладает высокой степенью инновационности, способствует удовлетворению новых более сложных покупательских потребностей, что значительно расширяет горизонты реализации, свидетельствует о большей их конкурентоспособности. Эта продукция воплощает в себе бóльший объем добавленной стоимости (прибыли) и одновременно более высокий уровень заработной платы. По расчетам специалистов, в высокотехнологичных отраслях США создается на 20% больше добавленной стоимости, приходящейся на 1 доллар продаж, чем в других отраслях²⁵. Штаты занимают первое место по объему производства в трех ведущих отраслях высокой технологии: научного приборостроения, аэрокосмоса и фармацевтической промышленности; и второе место в производстве коммуникационного оборудования, офисного машиностроения и компьютеров. Доля высокотехнологичных отраслей в структуре промышленного производства США возросла с 14% в 1990 г. до 24% в 2005 г.²⁶ Однако доля в экспорте hi-tech продукции на мировом рынке снизилась с 20% в 1990 г. до 12% в 2005 г., особенно в области коммуникационного оборудования, офисного машиностроения и компьютеров.

Что же касается доходов, получаемых от продажи объектов интеллектуальной собственности, ноу-хау, лицензирования, компьютерных программ и др., то они значительно превышают расходы США по этим статьям. Устойчивы ведущие позиции США в объемах патентования изобретений, масштабах формирования венчурных фондов и других индикаторов места США в глобальной экономике.

²² См. подробнее: Миграционные процессы: социально-экономический аспект. М.: ИМЭМО РАН. 2007. С. 36–47.

²³ <<http://www.nsf.dor/statistics/infbrief/nsf08305/>>.

²⁴ Ibid. 2008. P. 6–9, 6–11.

²⁵ Science and Engineering Indicators 2008. P. 6–17.

²⁶ S&EI. 2008. P. 6–5.

Приведенные выше показатели инновационного потенциала не дают полной картины его состояния и тенденций дальнейшего развития, прежде всего, в силу неадекватности применяемых критериев к реально разворачивающимся процессам, сущность которых вуалируется в традиционных показателях, соответствующих индустриальной стадии развития. Значение имеет и неполнота статистических данных, скрывааемых корпорациями по соображениям коммерческой тайны. Для оценки тенденций глобального развития важно выявление зависимости процессов глобализации от глубинных, качественных сдвигов в механизмах функционирования национальной инновационной системы, особенно его предпринимательского сектора.

Показателем усиливающейся глобализации и фактором укрепления инновационного потенциала стран служит активно усиливающийся встречный поток инвестиций в сфере НИОКР и новых технологий, в ходе движения и использования которых и формируются новые черты глобальных процессов. США являются наиболее привлекательным и емким рынком иностранных вложений в НИОКР в сравнении с другими странами, что объясняется благоприятными условиями их реализации, возможностью тесного сотрудничества с американскими исследовательскими лабораториями, принадлежащими как промышленным компаниям, так и государству, а также сотрудничества с университетскими и независимыми некоммерческими центрами. Иностранные инвесторы приобретают возможность использовать ценный опыт организации и управления НИОКР, освоения практики взаимовыгодных партнерских отношений и многих других факторов, повышающих эффективность инновационных процессов. Перенесение этого опыта в страны происхождения иностранных филиалов способствует постепенному выравниванию уровней экономического развития и соответственно ускоряет темпы масштабов и глобализации. Совершенно очевидно, что большое значение для иностранных инвестиций имеет учет рыночных факторов, анализ издержек, инвестиционный климат, доступность венчурного финансирования, емкость внутреннего рынка, географические и социально-экономические условия, государственная политика. Воздействие и учет этих факторов способствует устойчивому и более быстрому росту инвестиций иностранных филиалов в НИОКР в сравнении с темпами увеличения собственных промышленных затрат, в период 1999–2004 гг. темпы их увеличения в реальном выражении составили в среднем 2,1% в год, а темпы роста внутренних затрат на НИОКР только 0,2%. Общий объем, выполняемых иностранными филиалами работ возрос с 19,7 млрд долл. в 1997 г. до 29,9 в 2004 г. Ведущая роль в этом принадлежит филиалам европейских компаний – 22,6 млрд долл., т.е. 75% иностранных затрат²⁷. Основными направлениями инвестиций являются химическая промышленность, особенно фармацевтика, транспортное оборудование, компьютерные и электронные продукты, т.е. они имеют ярко выраженную тенденцию концентрироваться в высокотехнологичных отраслях²⁸. Чаще всего иностранные расходы на НИОКР направляются на финансирование создаваемых в США научных центров или подразделений, на образование внедренческих фирм, на инновационную деятельность, расширяющуюся в ходе слияний и поглощений американских компаний (in-sourcing). В целом это свидетельствует о встроенности иностранного капитала в экономику США и значительности вклада в их инновационный потенциал, наряду с этим и в инновационный потенциал своих стран. По данным аналитиков, доля инвестиций зарубежных фирм в США достигает 40% сово-

²⁷ S&EI. 2008. P. 4–51. См. подробнее: Социально-экономическая эффективность: опыт США. Ориентир на глобализацию. М.: Наука. 2002. С. 76–88.

²⁸ Science and Engineering Indicators. 2008. P. 4–5.

купного объема их расходов на НИОКР²⁹. Что касается Соединенных Штатов, то за рубежом они выполняют лишь 15% общего объема научных исследований³⁰.

Наличие квалифицированных кадров, развитой системы защиты прав интеллектуальной собственности, интегрированной инфраструктуры позволяют США оставаться притягательным местом инвестиций для иностранных фирм, несмотря на высокую стоимость рабочей силы. Так, крупные европейские компании фармацевтической промышленности переместили значительную часть своей развитой научно-исследовательской базы из Европы в США в район Бостона, чтобы быстрее и масштабнее использовать научные достижения клиник и медицинских центров в области естественных наук, особенно наук о жизни. Ключевую роль в этом играет не столько приобретение опыта разработки нововведений, сколько освоение механизмов повышения эффективности инновационных процессов и системы в целом, накопление опыта и квалификации иностранными специалистами. По этой же причине автомобильные корпорации Японии “Хонда” и “Тойота” создали в США крупные научно-исследовательские центры (в Огайо и Детройте).

Расширение иностранного присутствия укрепляет конкурентные позиции США на мировых рынках, так как увеличивается численность научно-технического персонала, оснащенность материально-техническими средствами НИОКР, расширяются возможности появления нововведений, новых компаний, патентных заявок и т.д. Научные центры и установки, создаваемые иностранным капиталом, становятся структурным элементом территориальных научно-производственных комплексов, технопарков, способствуя росту инновационного потенциала США в региональном аспекте, чему уделяется повышенное внимание в национальной стратегии развития.

Расширенный поток иностранных инвестиций в сферу американских НИОКР неразрывно связан со встречным потоком – увеличением американских инвестиций за рубежом, особенно активно осуществляемых ТНК. Инвестиции США в НИОКР за границей как по общему объему, так и рассчитанные по добавленной стоимости, растут более быстрыми темпами, чем внутри страны. Их доля в совокупных расходах промышленности на НИОКР возросла с 11,5% в 1994 г. до 15,3% в 2004 г., а их доля в добавленной стоимости за этот период увеличилась с 23,5% до 27,1%³¹. В региональном плане основной объем американских инвестиций по-прежнему направляется в развитые страны (Канаду, страны ЕС, Японию – до 80%), но наряду с этим значительно возросли вложения в развивающиеся страны Азии (Китай, Сингапур, Индия), Тихоокеанского региона, Южной Америки (Бразилия, Мексика). В Индии, например, более 300 многонациональных корпораций создали научные и технические центры, из них 125 входит в число крупнейших американских компаний, фиксируемых журналом *Fortune*. Глобальные компании уже построили в Индии и Китае более 600 исследовательских центров. В Индии их привлекает образованная и дешевая рабочая сила, наличие центров фундаментальных исследований и кадров ученых, инженеров, в том числе учившихся в США и других странах, но вернувшихся на родину; а также система защиты интеллектуальной собственности и т.д. В 1998–2005 гг. ТНК израсходовали на НИОКР в Индии более 1,3 млрд долл., обеспечивая занятость 23 тыс. исследователей³².

Филиалы крупнейших корпораций сейчас интенсивно создаются и в России. В Ленинградской, Московской, Калужской и многих других областях организуется сборка и выпуск автомобилей, электронной техники, предприятий пищевой промышленности, строятся животноводческие комплексы и т.д., используется для этого де-

²⁹ 2009 Global R&D. P. 6.

³⁰ Chemical & Engineering News. 2008. Dec. 15, P. 28.

³¹ S&EI. 2008. P. 4–52.

³² Research Technology Management. 2008. № 2. P. 3.

шевый труд и заброшенные земельные угодья. Как правило, здесь еще не идет речь о научно-техническом сотрудничестве, а лишь о самых первичных формах интеграции.

Важнейшим показателем уровня развитости интеграционных процессов, затрагивающих преимущественно поток знаний и новых технологий, служит международная торговля НИОКР-услугами, поскольку в них воплощаются сущностные изменения, связанные с трансформацией индустриальной экономики в новую экономику, основанную на знаниях. Обращение американских фирм к иностранным провайдерам услуг, как выяснили специалисты, обеспечивает больший прирост производительности труда, чем использование, например импортируемых материалов.

Мощная волна слияний и поглощений, прокатившаяся на рубеже столетий, особенно затронувшая компании химической и фармацевтической промышленности, позволила консолидировать ресурсы, собственность, осуществить рационализацию, сформировать новые отраслевые пропорции. Так, около половины мировых расходов на медицинские НИОКР концентрируется в США, а одна треть американских инвестиций этого профиля реализуется за границей. Обычной стала ситуация, когда штаб-квартира крупной фармацевтической компании базируется, например, в европейской стране, ее исследовательские центры функционируют в США, а клинические испытания новых лекарств проводятся в странах Азии, Латинской Америки и др. Новые же лекарственные средства широко реализуются по всему миру. Фармацевтическая промышленность оказалась сейчас в центре трансформационных процессов, вызванных ускоряющимся переходом производства лекарств на основе химических препаратов к освоению биопроцессов для создания более эффективных и безопасных средств, что происходит на фоне усиливающегося контроля за ними со стороны Администрации по безопасности продуктов питания и лекарств (FDA). Потребность в ускоренном освоении новшеств диктуется и приближающимся у многих корпораций окончанием сроков патентной защиты, что грозит большими потерями доходов, так как цена на лекарства может упасть до 10% процентов от их прежнего уровня. Годовой доход от продажи биофармацевтической продукции 50 крупных американских компаний, составивший в 2007 г. 286 млрд долл., еще продолжает возрастать, но многие компании уже сокращают производство и численность служащих. В 2006 г. занятость научно-инженерного персонала сократилось на 3,9%, а в 2007 г. – были уволены 45 тыс. рабочих. Тем не менее, фирмы наращивают инвестиции в НИОКР, составившие в 2007 г. – 59 млрд долл., но уже более медленными темпами, чем ранее. В стадии разработок в 2007 г. находилось 2700 новых лекарств, но FDA одобряет в год лишь около 20. Удары финансово-экономического кризиса все-таки ощущаются фармкомпаниями, особенно в связи с заметным сокращением венчурного финансирования. Они вынуждены, “трансформироваться, чтобы соответствовать изменяющейся рыночной динамике”³³. В условиях усиливающейся конкуренции укрепляются и налаживаются новые связи многонациональных биофармов (корпораций) с индийскими и китайскими фармацевтическими компаниями. Многие из них специализируются на проведении клинических испытаний новых препаратов, т.е. наиболее трудоемких и длительных фаз разработки лекарств, на долю которых приходится более 2/3 издержек. Для американских и европейских корпораций это сотрудничество дает большую экономию средств.

Ускорение глобализации расширяет пространство инновационного развития, на поле которого появляются новые динамично развивающиеся государства, что быстро меняет сложившиеся геополитические соотношения между ними. К числу глобальных изменений, которые американцы рассматривают как вызовы современности, относится постепенное формирование национальных инновационных систем

³³ 2009 Global R&D Funding Forecast. P. 30–34.

в быстро развивающихся странах, особенно Азии. В индустриально развивающихся странах акцент в экономической политике переместился с имитации hi-tech товаров на организацию их собственного производства в своих научных центрах и национальный персонал. Оффшорный аутсорсинг развитых стран стимулирует эти процессы.

Наиболее показательным является пример Китая. Эксперты ОЭСР справедливо отмечают, что хотя Китай еще далек от создания современной инновационной системы, но в стране разработана стратегия научно-технического развития, предусматривающая значительное увеличение НИОКР и особенно фундаментальных исследований, строительство национальных научных лабораторий, подготовку кадров ученых и инженеров, ускорение освоения высоких технологий (hi-tech) в области био- и информационных технологий, космоса и энергетики. Китай уже превратился в крупного экспортера hi-tech продукции, особенно офисного, радио, телекоммуникационного и ТВ оборудования. Доля hi-tech в экспорте китайской продукции возросла с 5% в начале 1990-х гг. до 30% в 2005 г., что наряду с продажей дешевых потребительских товаров обеспечивает положительное сальдо торгового баланса Китая. США являются крупным потребителем импортируемых технологий, 20% объема которых приходится на долю Китая, а в целом на долю стран Азии – около 60%. Многие технологии, экспортируемые в США из Китая производятся филиалами многонациональных корпораций, доля которых возросла с 73% в 1998 г. до 88% в 2005 г. Китай является самым крупным в мире экспортером информационно-коммуникационной технологии³⁴. Индия, в свою очередь, завоевала признанные позиции на мировом рынке биомедицинской и программной продукции, оказании информационных услуг, утверждается на рынке автомобилей, отличающихся дешевой и приспособленностью к местным условиям. Индия обладает более предпочтительной для притока иностранного капитала инфраструктурой, но расходует на НИОКР очень незначительные средства – менее 25 млрд долл. в год (0,69% ВВП) в отличие от Китая, разработавшего масштабные планы научно-технического развития.

Одна из сложных проблем, обостряемых растущей глобализацией, связана с ситуацией на рынке труда, особенно квалифицированного и научно-технического. Глобализация в сфере занятости проявляется в создании больших возможностей работать в разных странах и в большей мобильности научного персонала, что происходит вслед за растущим переливом капитала в сферу НИОКР и бизнеса. Индикатором усиливающейся глобализации сферы трудовых ресурсов служит рост численности работающего за границей научно-технического персонала корпораций и более быстрыми темпами, чем их кадровый потенциал внутри США, – с 1994 по 2004 г. он увеличился на 76% в сравнении с 31% ростом внутри страны. Значительно медленнее (лишь на 18%) за этот же период увеличилась численность ученых и инженеров, занятых в американских филиалах иностранных фирм в США³⁵. Расширение операций оффшорного аутсорсинга – одна из причин такой ситуации. Чем активнее операции американских компаний за рубежом, тем масштабнее и перемещение исследовательских кадров. Так, у корпорации IBM в Индии работает большее число ее сотрудников, чем в самой стране³⁶. Осложняет ситуацию тот факт, что отток научных кадров за рубеж усилился в тот период, когда внутри страны создаются предпосылки сокращения численности ученых и инженеров, поскольку трехкратно возрастает число специалистов пенсионного возраста, а масштабы подготовки молодых кадров сократились. Многие страны активно снижают барьеры для привлечения научных

³⁴ R&D Magazine. 2007. Dec. P. 26.

³⁵ R&D Magazine. 2008. P. 3–6.

³⁶ R&D Magazine. 2007. Sept. P. G17.

кадров из-за рубежа, что свидетельствует об обострении конкуренции за умы, растущей значимости интеллектуального капитала.

Глубина изменений, вызванных переходом на путь новой экономики и инновационного развития, ускорение глобализационных процессов, воздействующих на положение США в мировой экономике, привели к необходимости принятия специальных мер, направленных на укрепление конкурентоспособности и сохранение лидерства. Эта задача стала центральной при осуществлении научно-технологической политики США.

3. Национальная стратегия инновационного развития

Важнейшим фактором, обеспечивающим лидирующие позиции США в глобальной экономике, явилось государственное воздействие на сферу инновационного развития. В течение всего послевоенного периода оно было приоритетным в системе мер государственного регулирования экономики, непрерывно возрастающим по своей значимости, объектам и механизмам осуществления. Это соответствует ходу объективных процессов, выявивших глубокую зависимость успехов социально-экономического развития от инновационных факторов.

Национальная стратегия формировалась постепенно. Первоначально государственное воздействие на НИОКР проявлялось преимущественно в финансировании и выполнении исследований, в поддержке образования, создании национальных исследовательских центров, финансировании крупномасштабных проектов в области обороны, атомной энергетики, космоса. Значительная часть исследований осуществлялась внутри ведомственных лабораторий и по контрактам с промышленными фирмами. Государство брало на себя львиную долю совокупных расходов на НИОКР и их выполнение, – в 1964 г. она достигла пика, составив 67% общих затрат и только с 1979 г. стала заметно снижаться: с 50% до 25% в 2000 г. (минимум). В последующие годы в связи с войной в Ираке и антитеррористической кампанией она снова повысилась, составив 28% в 2006 г. Сокращение доли государственного финансирования коснулось более всего промышленного сектора. В 2008 г. она составила лишь около 10% затрат бизнеса на НИОКР³⁷. Федеральное правительство перестало быть главным инвестором и исполнителем НИОКР. Эта роль перешла к предпринимательскому сектору, доля которого в их финансировании и использовании возросла с 50% в 1979 г. до 80% и выше в последующие годы.

Государство стало активнее выполнять специфичные для него как органа власти функции, такие как создание правового климата, ликвидирующего излишние юридические, регламентационные, финансовые барьеры, мешающие возникновению и распространению нововведений. Масштабность действий государства в этой области в 80-90-е гг. XX века была исключительно высокой и сыграла большую роль в укреплении научно-технологического потенциала. Тесно взаимодействуя с другими ее структурными элементами (предпринимательским и вузовским секторами) государство стало разрабатывать национальную стратегию инновационного развития.

Федеральное правительство доказало способность влиять на все аспекты инновационных процессов: ресурсное обеспечение (финансовое, кадровое, материально-техническое, организационное); на все стадии НИОКР (фундаментальные исследования, прикладные и опытно-конструкторские, коммерциализацию нововведений, их трансферт); все структурные элементы НИС. Государство активно, хотя и с разной степенью эффективности, пользуется всеми доступными инструментами воздействия на инновационные процессы – административно-правовыми, финансовыми (налоговые, кредитные, инвестиционные рычаги и т.д.). Воздействие на науч-

³⁷ Science and Engineering Indicators. 2008. P. 4–13.

но-техническую сферу превратилось в важнейшую государственную функцию. Особую роль в этом сыграла эволюция хозяйственных механизмов, особенно финансовых.

Накопление большого опыта в программировании и управлении НИОКР позволило выявить эффекты, достигаемые ими. Это – консолидация финансовых средств в программных фондах, умножение и усложнение целей, заложенных в программах; независимая вневедомственная экспертиза, оценивающая проекты по качеству; непрерывность анализа и оценки выполнения работ; обеспечение материально-техническими, информационными и прочими видами услуг; программное управление, создающее возможности кооперирования различных структур, особенно государства с крупным и малым бизнесом, вузовским сектором, неприбыльными организациями, местными органами власти как внутри страны, так и в глобальном аспекте.

США лидируют в способности разрабатывать и осуществлять стратегию инновационного развития, поскольку в стране созданы действенные органы и структуры как в аппарате президентской власти, так и в системе законодательных и исполнительных органов. Системно разработанная в период президентства Б. Клинтона, она знаменует переход от политики преимущественной поддержки отдельных наук и технического прогресса к политике максимально эффективного использования науки и нововведений для решения назревших общенациональных задач социально-экономического и политического характера, особенно потребностей в области образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, обороны, космоса, глобальных процессов и мн. др. Для выявления назревших потребностей исключительно важна способность государственных органов мобилизовать и привлечь к участию самых выдающихся деятелей, ученых и аналитиков, экспертов из любых учреждений и кругов общества (вузов, корпораций, исследовательских центров, академий наук, научных обществ и т.д.), причем не только внутри страны, но и из-за рубежа. Максимальная опора на накопленные знания, опыт и квалификацию специалистов повышает научную обоснованность научной политики, а соответственно ее эффективность. Особую значимость имеют мнения и заключения, высказываемые специалистами независимых неприбыльных общественных организаций, таких как Американская ассоциация за прогресс в науке, Совет по конкурентоспособности, Национальные академии наук и их руководящий орган – Национальный исследовательский совет и др.

Стратегия инновационного развития находит воплощение в крупномасштабных программах, объединяющих усилия многих министерств, интегрирующих деятельность корпораций и малого бизнеса, вузов, научных центров и т.д., необходимых для достижения программных целей. Таковы программы обеспечения безопасности страны и предотвращения актов терроризма, исследований в области сетевой и информационной технологии, создание нанотехнологий, изменений климата Земли, инициатива по разработке водородного топлива и др.³⁸ В ряду подобных программ находится президентская инициатива Буша-мл. по укреплению американской конкурентоспособности (American Competitiveness Initiative), провозглашенная в начале 2006 г., а также конкретизирующий эту программу Закон 2007 г. о создании возможностей Америки по значительному стимулированию превосходства в технологии, образовании и науке, (в краткой транскрипции America Competes Act, PL 110–169).

³⁸ См. подробнее: Инновационные приоритеты государства. М.: Наука. 2005. С. 99–114. Основные приоритеты США в сфере инновационного развития обоснованы в докладе Национального Совета по науке и технологии “Science for the 21 st Century” и плане президента “New Generation of American innovation-2004”.

Появление этих документов вызвано изменениями в геополитической обстановке в мире, характеризующейся усилением международной конкуренции и взаимозависимости стран друг от друга, интеграционными процессами и растущей необходимостью сопоставлять тенденции развития национальной экономики с глобальными процессами, приспосабливаться к ним. США острее других стран испытывают обратное воздействие усиливающейся глобализации на социально-экономическое развитие своей страны. Являясь сильным катализатором глобальных процессов, США оказались наиболее уязвимы и зависимы от них, почувствовали угрозу своим лидирующим позициям. Меры, предложенные президентской инициативой по укреплению конкурентоспособности, в значительной степени основывались на выводах и рекомендациях Совета по конкурентоспособности. В его главных заключениях категорически утверждается, что «нововведения будут являться наиболее важным фактором в достижении успехов Америки в XXI веке», а инновационный рост «настоятельным императивом в условиях беспрецедентного ускорения глобальных изменений, жесткой конкуренции стран, стремящихся к инновационному развитию»³⁹. Инновации рассматриваются в качестве главного показателя конкурентоспособности, а соответственно, глобального лидерства Америки, условием ее благосостояния. При этом инновации становятся не только основой роста производительности труда и ВВП, возникновения новых отраслей и рынков, роста прибылей и высокооплачиваемой занятости, повышения качества жизни, но и способом решения проблем, с которыми сталкивается общество в области науки, политики, образования, здравоохранения, новых источников энергии и охраны окружающей среды, борьбы с терроризмом и т.д. Рассматриваемая в широком смысле слова, инновационность превращается в способ жизни, как отдельных людей, так и всего общества, где процесс создания новых продуктов, технологий, услуг – лишь небольшая часть этого глобального явления. В рекомендациях Совета по конкурентоспособности по укреплению конкурентоспособности США на путях инновационного развития предлагалось сосредоточить усилия государства на трех основных направлениях: 1) совершенствовании системы образования, 2) расширении инвестиций в НИОКР и разработке новых технологий, 3) создании инфраструктуры и среды, благоприятствующей нововведениям.

Отличительная особенность стратегии инновационного развития состоит в системной увязке целей национальных программ по разработке ключевых технологий, призванных укреплять конкурентоспособность страны, с решением задач финансирования НИОКР, особенно фундаментальных наук, с укреплением сферы образования на всех ее уровнях, в первую очередь с подготовкой кадров высшей квалификации, совершенствованием материально-технической базы НИОКР, модернизацией лабораторий, строительством новых научных центров.

Увеличение государственных ассигнований на НИОКР планируется и осуществляется в условиях уже достигнутого их устойчивого роста. С 2001 по 2009 фин.г. они возросли с 91 млрд долл. до 147 млрд долл., т.е. на 61%⁴⁰. Совершенно очевидно, что удвоение объема ассигнований на фундаментальные исследования в течение 10-летнего периода вызвано резко возросшей потребностью в расширении фронта теоретических исследований, необходимых для реализации приоритетных национальных программ по разработке новых технологий усилиями многих ведомств в таких областях, как сетевые и информационные технологии, нанотехнологии, новые источники энергии (например, водородное топливо), глобальные изменения климата Земли, информатизация здравоохранения и др. Дефицит фундаментальных

³⁹ National Innovation Initiative. Final Report: Innovate America. Council on Competitiveness. 2004. P. 5.

⁴⁰ Federal Budget of the US Government for Fiscal Year 2009. Analytical Perspectives. Wash. 2008. P. 45.

открытий обнаружился несмотря на значительное увеличение их доли в общей структуре расходов на НИОКР – она возросла с 14% в 1980 г. до 20% в 2004 г., но несколько снизилась в последующем – до 18% в 2006 г. В абсолютных цифрах их объем составил 62 млрд долл. Исключительно важно то, что государство непрерывно повышает долю федерального бюджета, идущего на ФИ: сейчас она составляет 40% против 25% в 1991–2001 гг.

Об острой потребности в открытиях фундаментальной науки свидетельствуют и растущие расходы корпораций на эти цели, но которые явно недостаточны с точки зрения общественной потребности в них. Корпорация Microsoft, научный бюджет которой достиг в 2008 г. 7 млрд долл. и в структуре которой работает более 800 докторов наук, в 2009 г. организовала новую, шестую по счету лабораторию (Cambridge, Massachusetts) по проведению фундаментальных исследований на стыке компьютерных наук с социальными науками для разработки социальных сетевых программ. Одновременно Microsoft финансирует исследования в 10 университетах, включая иностранные, выделяя гранты на проекты ученым компьютерных наук, особенно работающим совместно с социологами⁴¹. Подобные усилия по ускорению инноваций за счет расширения фронта ФИ типичны для многих корпораций. Однако без государственной поддержки решение стратегических задач нереально.

На долю физики пришлось наибольшее увеличение ассигнований, поскольку исследования в этой области важны для дальнейшего прогресса во всех сферах деятельности, особенно в микроэлектронике, информационных технологиях, коммуникациях, оборонной технологии, энергетике, сельском хозяйстве, окружающей среде, медицинской диагностике, науках о жизни, биотехнологии. Значительно возросло внимание к финансированию междисциплинарных исследований, поскольку все большее число радикальных открытий и нововведений возникают на стыке и при взаимодействии различных фундаментальных дисциплин. Одной из важных сфер исследований становится наука об услугах (*services science*), которая синтезирует знания многих научных дисциплин и в большей степени чем другие призвана ответить на центральные проблемы достижения новых рубежей инновационного развития. В принятом Конгрессом США законе “America Competes Act” подчеркивается особая ее значимость, поскольку синтезируя различные дисциплины, особенно инженерные, управленческие, социальные, юридические, объединяющие практику управления с обучением и исследованиями, она будет стимулировать высококвалифицированную и высокооплачиваемую занятость и усиление конкурентоспособности США⁴².

Значительно расширились функции Министерства энергетики (МЭ). Наряду с увеличением масштабов фундаментальных исследований, особенно в областях физики, высококачественных вычислений, сетевой организации, био- и нанотехнологий, информационных и экспериментальных технологий, ассигнования которые возросли с 5,8 млрд долл. в 2006 г. до 6,9 млрд в 2008 г. (по отделу науки), МЭ реализует программу разработки прогрессивных энергетических источников (*the Advance Energy Initiative*). Она призвана ускорить разработку технологий, диверсифицировать источники энергии для бытовых и промышленных нужд, чтобы уменьшить зависимость от иностранных источников нефти, повысить энергетический потенциал страны. Характерно, что в этих усилиях МЭ широко опирается на опыт и сотрудничество с другими странами, активно создавая международные партнерства: Азиатско-Тихоокеанское партнерство по развитию в условиях чистой среды и климата, Международное партнерство за развитие водородной экономики, проект создания международного термоядерного экспериментального реактора, партнерство по достижению лидерства в

⁴¹ Research Technology Management. 2008. №6, P. 3–4.

⁴² US Congress 110 Th. Public Law 110-69. America Competes Act. Wash. 2007. P. 572.

разработке прогрессивной технологии по добыче и использованию угля, партнерство в осуществлении биотехнологических исследований (Future Gen)⁴³. Одновременно реализуются программы по разработке нового поколения водородных транспортных средств, по замене природного газа возобновляемыми источниками энергии, атомной энергией, использование угольных ресурсов на основе чистой технологии, по повышению эффективности энергетики. Национальный институт стандартов и технологий (НИСТ), функционирующий в структуре Министерства торговли, играет роль главного национального центра по разработке передовых стандартов для новых технологий, особенно по отношению к международным вызовам стандартов, воздействующих на конкурентоспособность, ограничивая экспортные возможности американских фирм, действуя как технические барьеры в торговле. Фундаментальные исследования активно поддерживаются и в других ведомствах, особенно Министерстве обороны и НАСА.

В 2007 г. федеральное правительство финансировало около 60% общего объема ФИ, промышленность – 17%, выделяя на эти цели только 4% своего собственного исследовательского бюджета, выполняя при этом 15% их совокупного объема⁴⁴. Нельзя не отметить, что реализация планов увеличения ассигнований на ФИ наталкивается на большие затруднения, вызванные дефицитностью федерального бюджета, возрастающей в период финансово-экономического кризиса.

Проблема образования и подготовки кадров, соответствующих потребностям инновационного развития, является центральной для повышения конкурентоспособности и сохранения лидерства в глобальной экономике. Несмотря на то, что система образования США считается одной из передовых в мире, американцы отлично знают ее слабые стороны – низкий уровень среднего образования, большое число отсеивающихся учеников, мало желающих приобретать ученые степени и особенно посвящать себя научной карьере и т.д. Наиболее сильный компонент образовательной системы – это вузовский сектор, который является важнейшим структурным элементом национальной инновационной системы, но в современных условиях испытывает острое напряжение в связи с усложняющейся структурой спроса на научные кадры и на квалифицированных специалистов, с одной стороны, и усиливающейся конкуренцией на глобальных рынках труда, с другой.

Одним из свидетельств масштабности государственных усилий в области образования и подготовки кадров специалистов служит деятельность Национального научного фонда (ННФ). Являясь ведущим правительственным агентством по поддержке фундаментальных исследований, он одновременно управляет 48 образовательными программами, которые охватывают все слои населения от школьного до постдокторского образования, а также профессионалов, обновляющих свои знания и повышающих квалификацию. Основными являются программы по улучшению научного, технического, инженерного и математического образования (STEM), по разработке учебных материалов и методов обучения, подготовке учителей и студентов. Одно из направлений усилий ННФ – это Программа передового технологического образования (АТЕ), которая призвана стимулировать интеграционные процессы, развивая партнерские отношения между колледжами, местными отраслями промышленности (фирмы которых делают существенные взносы в деятельность партнерств), средними школами и четырехлетними учреждениями по обучению квалифицированных техников всех возрастов для карьеры на постоянно меняющемся высокотехнологичном рабочем месте. Обширные образовательные программы осуществляют наряду с ННФ большинство ведомств и министерств федерального правительства.

⁴³ Federal Budget for the FY. 2008. P. 57.

⁴⁴ Science and Engineering Indicators. 2008. P. 4–10.

Президент Обама неоднократно подчеркивал, что экономические трудности не могут служить поводом для сокращения расходов на науку и технологии. Наоборот, именно они дают США надежду выбраться из экономических проблем. В ходе избирательной кампании и в своей инаугурационной речи Б. Обама заявил, что он «поставит науку на достойное место». И это отражается на распределении бюджетных расходов. Президент Обама намерен за восемь лет удвоить расходы на исследования в рамках таких ведущих федеральных ведомств, как Национальный научный фонд, научные подразделения Министерства энергетики, лаборатории Управления науки и техники и др. Расходы на науку и технологии предусмотрены и в рамках «пакета экономических стимулов». Растут бюджетные затраты на исследования в области энергетики. НАСА получило дополнительно 2 млрд долл. по бюджету 2009–2010 фин. гг. Государство утроило число стипендий, выделяемых ННФ. Добавлены бюджетные ассигнования комплексу Национальных институтов здоровья, особенно на антираковые исследования. Особое внимание уделяется разработке и развитию чистых энерготехнологий. Экономические исследования показали, что от 50 до 85% роста экономики за последние полвека прямо связаны с научно-технологическими достижениями⁴⁵. Приоритетными стали не только научные исследования, но и усилия по улучшению преподавания математики, других научных и технических дисциплин на всем протяжении обучения – от начальной школы до вузов.

США сохраняют потенциал устойчивого развития, который позволяет им преодолевать кризисные потрясения с меньшими потерями, чем другим странам. Стратегия инновационного развития постоянно совершенствуется, обогащается по содержанию, глубине и масштабам решаемых задач, по механизмам реализации программных целей. Процессы глобализации в условиях финансово-экономического кризиса заметно ускоряются, давая импульс инновационным процессам во всех странах, одновременно способствуя устранению отживших экономических механизмов и структур.

⁴⁵ Интервью главы Управления науки и технологий Белого дома, доктора Джона Холдрена // Независимая газета. 02.11.2009.

ГЛАВА 3. АМЕРИКАНСКИЙ БИЗНЕС В КОНТЕКСТЕ МИРОВОГО РАЗВИТИЯ

Глобализация вызывает кардинальные изменения всей системы функционирования частного бизнеса США. Получают широкое распространение новые инструменты, которые позволяют реализовать стремление компаний к сокращению издержек и завоеванию новых рынков, а также перестроить научно-техническую деятельность компаний в соответствии с новыми реалиями, усиливая их конкурентоспособность. Эти инструменты и механизмы во многом изменили характер международной деятельности корпораций и сами стали составной частью нового глобального разделения труда. Вместе с тем, выход компаний на качественно новый глобальный уровень вызвал обострение целого ряда социальных, экономических, управленческих и организационно-технических проблем, что, в свою очередь, затронуло интересы самых широких слоев американского общества. С новой остротой ставятся вопросы о соотношении интересов крупных корпораций и общества, а также о конкретных последствиях воздействия глобализации на разные слои и группы интересов.

1. Позиции американских компаний в мировой экономике

Процессы глобализации неминуемо вызывают ужесточение международной конкуренции. Самый серьезный за последние десятилетия экономический кризис может вызвать существенную структурную перестройку всей мировой экономической системы. Пристальное внимание в этой связи привлекают позиции компаний США как ведущей мировой экономической державы и страны, с которой начался нынешний мировой кризис.

Частные компании США занимают лидирующее место в мировой экономике как по своим абсолютным размерам, так и по степени влияния на мирохозяйственные процессы. В первой десятке крупнейших компаний мира на долю американских стабильно приходится около половины. Среди 500 крупнейших мировых транснациональных корпораций чуть менее одной трети составляют фирмы, базирующиеся в США. Американские корпорации доминируют на рынках и играют ведущую роль в процессах глобализации мирового экономического процесса, однако в последние несколько лет наблюдается обострение конкуренции со стороны компаний других стран. С 2005 г. число американских компаний в рейтинге крупнейших компаний мира сократилось с 176 до 140.

Среди 2 тыс. крупнейших компаний 2008 г. (по версии журнала Forbes) 551 – американская, однако по сравнению с 2004 г. число компаний США и в этом рейтинге сократилось на двести. Сокращение количества американских компаний в мировых рейтингах происходит на фоне увеличения количества компаний из азиатских стран – Китая, Южной Кореи, Индии и Тайваня¹. Так, в 2004 г. в топ-2000 компаний по версии Forbes входили компании из 51 страны, а в 2009 г. – уже из 62.

Согласно рейтингам 2008 г., США занимали первые места по конкурентоспособности в мире. Однако в 2009 г. в рейтинге Мирового экономического форума США переместились на второе место, уступив лидерство Швейцарии. А Фонд информа-

¹ Согласно репрезентативному опросу компанией McKinsey менеджеров корпораций, почти половина опрошенных руководителей североамериканских компаний ожидают уменьшения своих прибылей от операций на мировом рынке вследствие усиления конкуренции со стороны китайских компаний, особенно в обрабатывающей, энергетической и добывающей промышленности. В области телекоммуникаций и высокотехнологичных отраслях самой конкурентоопасной страной участники опроса видят Индию. Competition from China: Two McKinsey Surveys. The McKinsey Quarterly. 2008. May. <http://www.mckinseyquarterly.com/Strategy/Globalization/Competition_from_China_Two_McKinsey_Survey_s_2147>.

ционных технологий и инноваций (ITIF – организация, базирующаяся в Вашингтоне и отражающая интересы деловых кругов Европы и США и уделяющая особое внимание технологическим инновациям в обследованных странах) ставит США на шестое место в своем рейтинге конкурентоспособности 2009 г. (Табл. 2). При этом страны Азии (Китай, Малайзия, Южная Корея, Индия) входят в число наиболее быстро набирающих позиции во всех рейтингах. Следует отметить, что это стремительное развитие азиатских компаний происходит, в том числе, вследствие усиления их экспортных и производственных связей с США, на базе которых возникают и обкатываются новые формы партнерства между американскими и местными компаниями. Несмотря на быстрый рост “новых экономик”, старые страны объединенной Европы наряду с Японией по-прежнему остаются основными конкурентами США.

При всех текущих перестановках в рейтинговых оценках США неизменно остаются в лидирующей группе. При этом американские компании сохраняют свое положение ведущих игроков на глобальной экономической арене, несмотря на увеличение количества и качества своих ближайших конкурентов. На это указывает и степень участия американского бизнеса в мировой торговле и инвестициях.

На США в 2008 г. приходилось 8,1% мирового товарного экспорта (3 место в мире после Германии и Китая) и 13,2% мирового товарного импорта (1 место в мире). По объемам экспорта (14%) и импорта (10,5%) коммерческих услуг в 2008 г. США также занимали первую строчку в мире². Большая доля экспорта и импорта приходится на американские ТНК: в 2006 г. на их родительские компании и филиалы пришлось 51% экспорта и 37% импорта товаров³. В настоящее время из примерно 250 тыс. американских компаний, экспортирующих произведенную в США продукцию, 97% принадлежат к мелкому или среднему бизнесу, и на их долю приходится около 30% объема экспорта⁴. При этом наблюдается положительная динамика вовлеченности небольших компаний в международную торговлю: по сравнению с 1992 г. количество компаний мелкого бизнеса, экспортирующих продукцию, увеличилось более чем в два раза⁵. Выход компании малого бизнеса на международный рынок означает, прежде всего, ее глобальную конкурентоспособность и подтверждает высокое качество такой компании. Это подтверждается эмпирическими исследованиями, которые выявили наличие положительной корреляции между фактом участия компаний в международной торговле и уровнем ее производительности, квалификацией персонала, уровнем оплаты труда и технологической оснащенностью⁶.

Другим важным индикатором роли частного бизнеса США в глобальном масштабе являются прямые иностранные инвестиции. США являются крупнейшим в мире источником и реципиентом прямых иностранных инвестиций (см. гл. 5).

На рубеже тысячелетий произошли стремительные качественные изменения в формах, механизмах и способах реализации международной деятельности компаний, не получающих прямого количественного отражения в показателях торговли и международных инвестиций. Эти изменения основаны на принципиально новых особенностях современного воспроизводственного процесса, связанных с глобализацией и научно-техническим прогрессом, прежде всего, в области коммуникаций. Это

² World Trade 2008, Prospects for 2009. WTO sees 9% global trade decline in 2009 as recession strikes. WTO Press Release. 2009. Mar. 23. P. 19, 21.
<http://www.wto.org/english/news_e/pres09_e/pr554_e.pdf>.

³ Survey of Current Business. 2008. Nov. P. 29.

⁴ A Profile of U.S. Exporting Companies, 2006-2007. U.S. Department of Commerce. 2009
<<http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/edb/2007/edbre1.pdf>>.

⁵ A Proclamation by the President of the United States of America. 2008. May. 16. World Trade Week.
<<http://fdsys.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-2008-05-19/pdf/WCPD-2008-05-19-Pg709.pdf>>.

⁶ См.: *Bernard A.B. and Jensen J.B.* Exporters, Jobs, and Wages in U.S. Manufacturing: 1976-87, Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics. 1995. P. 67–112.

дает основания говорить о формировании нового типа современной международной компании. Так, глава компании IBM С. Палмисано считает, что транснациональные корпорации трансформируются в “глобально интегрированные предприятия”, которые размещают свои производственные, научные и сервисные подразделения по всему миру не с целью выхода на рынки конкретных стран, а с целью наиболее эффективной организации деятельности в глобальном масштабе⁷. Ключевыми новшествами в глобальной деятельности компаний являются организация ими партнерств для решения конкретных задач и растущая возможность передачи отдельных видов деятельности внешним специализированным исполнителям. Новые тенденции касаются не только непосредственного взаимодействия компаний с контрагентами, партнерами и конкурентами, но и создания и обкатки качественно новых, инновационных способов ведения бизнеса, моделей внутрикорпоративных и межфирменных отношений, институциональной инфраструктуры и предпринимательской деятельности в глобальном масштабе. Появились новые тенденции и в механизмах осуществления компаниями НИОКР – здесь особого внимания заслуживают такие явления, как передача в другие страны научно-технических функций и новые модели глобального партнерства компаний в этой сфере. Проявлением этих новых тенденций стало появление в последние два десятилетия новых форм ведения бизнеса в глобальной экономике – аутсорсинга и оффшоринга. Американские компании являются лидерами в области использования этих новых форм.

Мировой экономический кризис обострил и актуализировал проблемы глобальной деятельности компаний. Ввиду того, что он является первым в истории кризисом новой глобальной экономики, именно порожденные глобализацией новейшие формы международного взаимодействия компаний могут стать теми инструментами, которые позволят умело использующим их компаниям остаться в бизнесе, а иногда и выйти на новые рынки и упрочить свои конкурентные позиции. В кризисные времена для эффективных компаний всегда открывается “окно возможностей”, через которое они выходят из кризиса более сильными. В результате происходит изменение структуры многих отраслей, с падением одних и возвышением новых компаний. В глобальной экономике такая структурная перестройка может коснуться не только внутриотраслевой структуры, но и всего международного экономического пространства, изменить соотношение сил отдельных стран и регионов. Мы считаем, что победа будет именно за теми странами и регионами, которые победят в инновационной гонке.

Основой конкурентоспособности и источником экономической мощи американских компаний, безусловно, является их инновационность. При этом речь идет как о приоритетности инновационного развития для страны на уровне государственной политики, так и об ориентации на инновационность ведущих, системообразующих компаний и как следствие о существовании в стране климата, благоприятного для возникновения инноваций. Именно возможности партнерства компаний разных размеров и форм собственности при организующей и интегрирующей роли крупных наукоемких корпораций и при продуманной системе государственной поддержки обеспечивают основное конкурентное преимущество американских компаний – лидерство в научно-технической сфере.

Инновационность неразрывно связана с глобализацией и формированием нового международного разделения труда. В высокотехнологичных областях даже в условиях мирового экономического кризиса международные связи будут иметь тенденцию к сохранению и развитию. Более того, именно в связи с особенной важностью данных отраслей для конкурентоспособности от эффективности конкретных форм организации таких связей будет во многом зависеть исход кризиса для от-

⁷ Palmisano S. The Globally Integrated Enterprise // Foreign Affairs. 2006. V. 85. №3.

дельных компаний. Кризис мировой глобальной экономики, и даже кризис самого процесса глобализации, станет проверкой жизнеспособности тех или иных отраслей и механизмов деятельности компаний и может привести к появлению новых инновационных процессов и продуктов, качественно новых товаров, услуг, методов и механизмов ведения бизнеса. Из-за глобального характера кризиса ключевые моменты конкурентной борьбы, выживание сильнейших и качественные инновационные скачки, ведущие к формированию нового экономического порядка, неизбежно будут осуществляться именно в глобальном пространстве, в области международных экономических взаимодействий, причем не только и не столько торговых, сколько деловых, производственных, социальных и экономических. Подробный анализ новых тенденций международного развития американских компаний – глобального аутсорсинга и оффшоринга, причин их возникновения и перспектив развития, является одним из наиболее актуальных сегодня вопросов⁸. Особого рассмотрения заслуживают механизмы международного партнерства американских компаний в области проведения научных исследований, которые также сильно видоизменяются в современных условиях и часто бывают связаны с явлением оффшоринга. Именно на этих вопросах будет сконцентрировано внимание в данной главе.

2. Глобализация аутсорсинга и оффшоринг: определения, причины бурного роста, этапы развития

Прежде чем перейти к рассмотрению причин бурного роста оффшоринга в последние несколько лет, необходимо дать четкое определение этого относительно нового явления. В широком смысле под оффшорингом понимается любая передача производственной деятельности или функций (в области производства товаров или услуг) в другую страну. В современной экономической и бизнес-литературе термины “глобальный аутсорсинг”, “международный аутсорсинг”, “глобальный оффшоринг” и “оффшоринг” часто употребляются как синонимы. Рассмотрим эволюцию этих понятий и уточним понимание данных терминов.

В последние двадцать лет прошлого столетия в повседневный оборот вошло понятие “аутсорсинг”, то есть передача определенных функций и бизнес-процессов внешнему подрядчику на постоянной основе. Движущей силой аутсорсинга была и остается необходимость сокращать издержки. Техническими предпосылками аутсорсинга стали принципиальные изменения характера деятельности современной международной компании. Развитие транспортной системы и удешевление перевозок, стремительный прорыв в области коммуникаций и информационных технологий, усиление горизонтальных связей позволили разбивать многие внутрифирменные процессы на отдельные функции или операции, которые могут осуществляться абсолютно независимо от других. В результате появилась возможность делегирования этих функций внешнему исполнителю с целью экономии затрат. Американские экономисты Д. Гроссман и Э. Росси-Хансберг выдвинули концепцию разделения современного производства на функции (tasks). По их мнению, деятельность современных американских ТНК все больше опирается на глобальные цепочки поставок “функций”, необходимых для производства товара или услуги, а не самого конечного готового товара⁹. В результате компания-производитель выигрывает не только от спе-

⁸ По данным недавнего опроса компании Grant Thornton <<http://www.gti.org/Pressroom/innovation.asp>>, представители 7200 частных компаний, выбирая из факторов роста прибыльности компаний, поставили на первое место инновации, на второе – снижение издержек. Оба эти фактора приобретают особую важность в условиях кризиса и имеют прямое отношение к рассматриваемым в данной главе глобальному аутсорсингу и оффшорингу.

⁹ См.: *Grossman G.M., Rossi-Hansberg E. The Rise of Offshoring: It's Not Wine For Cloth Anymore.* 2006. Aug.

циализации и разделения труда, но и от того, что каждую операцию (или функцию) возможно разместить там, где ее производство обойдется дешевле всего. Межфирменная и межотраслевая конкуренция трансформируется в конкуренцию между отдельными функциями, такими как сборка, конструирование, программирование, упаковка, ввод данных и т.п., осуществляемыми различными компаниями.

Эти процессы идут в рамках общемировой тенденции, затрагивающей все современные организации – перехода от вертикальной к сетевой модели их построения¹⁰. Переход к горизонтальному, сетевому принципу организации открывает возможности взаимодействия компаний разных размеров на основе распределения между ними функций и создания “цепочек эффективности”, а также позволяет развивать аутсорсинг, настоящий бум которого наблюдается в последние десять лет.

В результате роста коммуникационных технологий стало возможным осуществление тех или иных услуг или функций не непосредственно внутри самой компании (традиционно) или в географической близости от нее (что часто предполагалось при первых опытах аутсорсинга), но фактически в любой точке планеты. Это позволило вывести аутсорсинг на глобальный уровень. Данный процесс опирается на развитие глобальных технологий, прежде всего, информационных систем и систем глобального менеджмента, которые, как правило, формируются под воздействием механизмов международной конкуренции. Возможность передачи в другие страны функций, относящихся к сфере услуг, тесно связана с так называемой революцией внешнеторговой мобильности в сфере услуг, которая заключается в том, что услуги теперь не обязательно производить в том же месте, где они потребляются¹¹.

Транснациональные корпорации первоначально стали переносить в страны с низкими трудовыми издержками производственные мощности с целью экономии издержек и завоевания обширных (особенно азиатских) рынков. Этот процесс массово начался примерно тридцать лет назад. Объектами аутсорсинга становились функции, вспомогательные, технические процессы, которые можно было легко передать специализированной фирме (ведение баз данных, бухгалтерия и финансовый учет, функции бэк-офиса, поддержка информационных сетей). Постепенно круг передаваемых функций расширился, внешним подрядчикам стали передавать и некоторые исследовательские функции, разработку компьютерного обеспечения, кадровые службы и центры общения с клиентами. Глобализация аутсорсинга придала как собственно воспроизводственному процессу американских компаний, так и их организационной структуре качественно новые черты. Развитие коммуникаций привело к тому, что в последнее десятилетие ТНК стали массово переносить в другие страны (особенно в быстро развивающиеся страны третьего мира) не только производственные, но и другие функции, в первую очередь те, аутсорсинг которых был уже опробован на внутреннем рынке. При этом передаваемые функции могут выполняться либо внешними по отношению к компании-заказчику подрядчиками (местными компаниями), что является традиционным аутсорсингом, либо собственными иностранными подразделениями американских компаний. Обе эти ситуации попадают под более широкое определение “оффшоринг”. Оффшорингом является любая передача функций за рубеж, как внутрифирменная, так и внешнему подрядчику. Аутсорсинг же подразумевает любую передачу функций внешнему подрядчику либо в стране базирования, либо за рубежом.

Оффшоринг в США стремительно набирает обороты. Хотя большинство американских компаний еще не прибегает к переносу функций и операций за рубеж, но динамика этого процесса носит взрывной характер. Так, согласно недавно прове-

¹⁰ См. например: *Иванов Н.* Глобализация и общество: проблемы управления // МЭиМО. 2008. № 4. С. 4–6.

¹¹ World Investment Report. 2004. P. 148–149.

денному журналом CFO опросу 181 финансовых топ-менеджеров американских компаний, 36% этих компаний использует оффшоринг, что в два раза выше, чем цифра, полученная в ходе аналогичного опроса в 2004 г.¹² Исследовательская компания Gartner оценивает рынок оффшорного аутсорсинга в сфере информационных технологий и бизнес-процессов в 2006 г. в 35 млрд долл. и прогнозирует его рост до 70–100 млрд долл. к 2011 г.¹³ По некоторым оценкам, рынок этих услуг имеет потенциал в 300 млрд долл.¹⁴ Данные тенденции затрагивают в первую очередь крупные компании и высокотехнологичные отрасли, однако быстро распространяются и дальше – в настоящее время глобализация касается самых “обычных” отраслей и компаний. Экономический кризис, безусловно, повлияет на данные прогнозы, однако это влияние будет неоднозначным. Так, спад 2001 г. вызвал даже рост спроса на оффшоринговые услуги. По оценкам американских и европейских экспертов, в 2009–2010 гг. ожидается падение расценок на услуги аутсорсинговых компаний в сфере информационных технологий на 5–20% (в зависимости от вида услуг), что может положительно сказаться на их спросе¹⁵.

По существу с внедрением в обиход глобального аутсорсинга началась эра нового международного разделения труда, затрагивающая не только сферу производства товаров, но и сферу производства услуг. Предоставление компаниям услуг по аутсорсингу выделилось в отдельную деловую функцию, появились компании, которые специализируются на том, как наиболее эффективно организовать и скоординировать оффшоринговые услуги для других компаний. В настоящее время услуги по организации аутсорсинговых услуг на глобальном рынке превратились в отдельную отрасль деятельности, которая захватывается бурно развивающимися компаниями из Индии, Сингапура, Малайзии. Однако в этой связи не следует сбрасывать со счетов и развитые страны. Низкие зарплаты квалифицированных кадров явились лишь исходным толчком, стимулом для начала международного аутсорсинга. Однако движущей силой как внутристранового, так и глобального аутсорсинга являлись также более эффективная организация передаваемых вовне функций за счет специализации, более высокой квалификации, экономии на масштабах, лучшей организации труда и т.п.¹⁶

Изначально мотивацией оффшоринга для компаний являлись два ключевых фактора – снижение издержек производства (в основном за счет использования более дешевой рабочей силы невысокой квалификации) и обеспечение стратегического развития компаний за счет доступа к новым рынкам в странах – поставщиках услуг. Однако в последние несколько лет как мотивы этого процесса, так и сама суть оффшоринга существенно видоизменились.

Во-первых, оказалось, что рынки труда многих азиатских и восточноевропейских стран способны предоставить конкурентоспособную высококвалифицированную рабочую силу по относительно низкой цене. В то же время в США наметился некоторый дефицит квалифицированных кадров новой формации – молодых, получивших образование в эру информационных технологий и глобальных связей, не боя-

¹² O'Sullivan K. Spreading Its Wings. CFO Europe Magazine. 2008. Mar. 3.

¹³ Ibid.

¹⁴ Desai B. More Than Just Back-Office IT // Forbes.com. 2008. May 29.

¹⁵ Burke T. Outward Bound // CFO Europe Magazine. 2009. Apr. 2.

¹⁶ Например, компания Microsoft еще в 2001 г. заключила контракт с двумя индийскими аутсорсинговыми компаниями (Infosys и Satyam), согласно которому они предоставили команду высококвалифицированных разработчиков программ для кратковременной работы над проектами в США. Работа индийских специалистов оплачивалась компанией Microsoft по ставке 90 долл. в час или 180 тыс. долл. в год, в то время как сами программисты получали зарплату из расчета 40 тыс. долл. в год, то есть в несколько раз меньше. Разницу в оплате можно трактовать как бонус за организацию труда аутсорсинговыми компаниями.

щихся перемен и способных быстро приспосабливаться к меняющимся условиям. Расширение деятельности американских компаний в Индию, Китай, южноамериканские страны естественным образом открывает им доступ к огромному количеству квалифицированных специалистов и талантливых выпускников университетов и существенно увеличивает возможность выбора. Консалтинговой компанией Booz Allen Hamilton совместно с бизнес-школой Fuqua университета Дюк (С. Каролина) недавно был проведен опрос менеджеров компаний, собирающихся переносить часть операций за рубеж. Исследование показало, что быстрее всего возрастает озабоченность менеджеров поиском обеспечения доступа к наиболее широкому рынку квалифицированных кадров. Также было выявлено, что все больше компаний переносят операции за рубеж именно с целью получения доступа к высококвалифицированным научным и инженерным кадрам в Китае, Индии, Восточной Европе и т.п.¹⁷

Во-вторых, за рубеж передаются все более сложные функции. Этот процесс идет двумя путями. С одной стороны, происходит усложнение традиционных функций, являющихся объектом оффшоринга. Если первоначально за рубеж передавались лишь простые технические функции, то постепенно их набор и уровень сложности увеличивается. Компании начинают передавать в другие страны более сложные финансовые и бухгалтерские функции, такие как финансовое планирование и анализ, и даже расследование бухгалтерских ошибок¹⁸. Также американские компании начинают переносить за океан и такие сложные функции как программирование и компьютерный дизайн, маркетинговые и научные исследования, оказание юридических услуг, и даже консалтинг и управленческие функции.

С другой стороны, те бизнес-процессы внутри компаний, которые ранее считались в основном техническими и одними из первых перемещались за пределы США, сейчас начинают играть все более важную стратегическую роль. В первую очередь это относится к информационным технологиям. Из второстепенной чисто технической функции эта сфера все больше выдвигается на первый план, поскольку построить эффективную информационную систему внутри компании невозможно без опоры на ясно сформулированные стратегические цели и задачи компании. К тому же, построение глобальной информационной системы, связывающей операции в разных странах географически сильно удаленные друг от друга, требует проработки глобальной стратегии компании не только с маркетинговой, финансовой, но и с организационно-технологической точки зрения. Все эти достаточно сложные, требующие высокой квалификации работы выполняются при активном взаимодействии с персоналом в принимающих странах.

Изменяется и география принимающих стран – финансовые и бухгалтерские функции американских компаний передаются теперь не только в ставшей уже традиционной Индию, но и в Латинскую Америку – Коста-Рику, Мексику, Бразилию и Аргентину, что еще год назад казалось маловероятным. Стремительными темпами усовершенствуется технология коммуникаций, обработки и передачи данных, сокращая до минимума необходимость авиаперелетов. В этих условиях во взаимоот-

¹⁷ McAuley T. Brain Gain // CFO Europe Magazine. 2007. Feb. 15.

¹⁸ Например, крупная сеть ресторанов быстрого питания Church's Chicken постепенно перенесла в Индию все свои бухгалтерские и финансовые операции, оставив в США лишь троих сотрудников, занятых в этой сфере. Пять лет назад компания передала эти функции американскому внешнему провайдеру – компании, базировавшейся в штате Оклахома. После передачи этих функций в Индию помимо экономии около 1 млрд долл. компания получила доступ к мотивированным и высококвалифицированным кадрам: все руководящие сотрудники в индийском офисе являются сертифицированными бухгалтерами, чего нельзя было сказать об аналогичных кадрах в Оклахоме. В плане же организации взаимодействия с удаленными сотрудниками, по словам руководства ресторанной сети, нет абсолютно никакой разницы между Оклахомой и Индией. Barger Th.S. Why did the Chicken Cross the Atlantic? // CFO.com. 2007. Jan. 26.

ношениях американских компаний с иностранными партнерами роль последних возрастает, они играют все более равноправную роль.

Современный оффшоринг приобрел новые качественные черты, наиболее существенной из которых является не просто механическая передача функций за рубеж, а создание новой, гибкой системы организации и взаимодействия между американскими и зарубежными компаниями в глобальном масштабе, которая качественным образом преобразует все внутренние бизнес-процессы компании и активнейшим образом влияет на ее стратегическую составляющую. Вместо простой модели передачи строго определенной части функций одному поставщику возникают гибкие схемы, целью которых является возможность оперативной передачи разных функций различным специализированным поставщикам в разных странах. В результате операции в зарубежных странах оказывают все более сильное обратное влияние на американский бизнес, поскольку они тесно вплетены в бизнес-процессы компании.

Для создания механизмов обеспечения гибкости взаимодействия с иностранными компаниями-партнерами и возможности проведения быстрых изменений возникают некоторые новые формы взаимодействия американских компаний с иностранными партнерами. Одна из них получила название модель стратегического аутсорсинга¹⁹. В рамках этой более гибкой модели предполагается наличие разных поставщиков, располагающихся в любых географических точках для различных операций и функций. При этом те функции, которые в рамках традиционной модели передавались бы одному поставщику, в рамках новых моделей распределяются между несколькими более узкоспециализированными компаниями. Таким образом, помимо лучшего выполнения конкретных функций, осуществляется и снижение риска, ассоциированного с передачей функций единственному внешнему поставщику²⁰.

Глобальное усложнение партнерских оффшоринговых связей неминуемо влечет за собой увеличение рисков, связанных с делегированием функций и утрате компанией контроля за ними. Это порождает целый спектр новых проблем, которые вынуждены решать компании. Можно говорить о создании принципиально новой структуры организации бизнеса, основанной на сети постоянно меняющихся взаимосвязей компаний разного размера и специализации в зависимости от целей и потребностей текущего проекта. По существу, многие американские компании во многом переходят на проектно-целевой принцип работы. Совместное принятие на себя рисков американской компанией и компанией-поставщиком услуг путем создания ими совместного «предпринимательского партнерства» также является инструментом снижения рисков. Поиск оптимального соотношения передаваемых вовне и оставляемых за компанией функций становится одной из сложнейших задач современного менеджмента. Ведь несмотря на бурный рост оффшоринга компании все равно должны оставлять за собой часть каждой передаваемой функции для осуществления управления поставками, процессами и общей координации²¹.

Мировой экономический кризис, безусловно, сильно повлиял на развитие тенденций в области оффшоринга. При этом воздействие кризиса на процессы оффшоринга является неоднозначным. В связи с необходимостью резкого сокращения издержек многие американские компании вынуждены массово отказываться от долгосрочных сервисных и научно-технических проектов, в том числе и расположенных в

¹⁹ См.: *Harvey J., Brudenall P. Risky Business, High Payoffs. Forbes. 2008. May 25.*

²⁰ Например, в недавней сделке компании ABN Amro примерно половина контракта стоимостью около 1,8 млрд долл. досталась американской компании EDS, занимающейся аутсорсингом в сфере информационных технологий. Вторая половина контрактных средств была распределена между IBM, а также TCS и Infosys (компаниями, основанными в Индии), Accenture и индийской компанией Patni.

²¹ См. например: *O'Sullivan K. Top Five Trends in Offshoring // CFO.com. 2008. Jan. 30.*

других странах. Это, в свою очередь, вызывает глобальное падение спроса на аутсорсинговые услуги и обострение конкуренции среди провайдеров таких услуг. В результате провайдеры идут на снижение цен (по оценкам экспертов, цены уже снизились на 10–15%), а также пересматривают условия уже заключенных контрактов на более гибкие и более выгодные для покупателей (например, изменяются графики оплаты и условия кредитования, а также более широко предлагается оплата по результатам работы, а не за количество потраченных рабочих часов). Открытие компаниями собственных филиалов в таких странах, как Индия, в связи с кризисом также обходится существенно дешевле. Кроме того в Индии, где одними из наиболее острых проблем был высокий уровень текучести кадров (доходящий до 30%) и устращающе быстрый рост зарплат местного персонала, за последние несколько месяцев текучесть кадров упала практически до нуля. В целом, можно констатировать, что рынок аутсорсинговых услуг, еще год назад бывший “рынком продавца”, теперь стал “рынком покупателя”.

Кроме стоимостного фактора, на ситуацию на рынке оффшорных аутсорсинговых услуг влияет фактор риска. Помимо возрастания системных рисков, связанных с экономическим кризисом, остановимся на причинах возрастания страновых рисков на примере страны-лидера в области предоставления ИТ-услуг – Индии. Около 60% контрактов на аутсорсинговые услуги Индии заключены с компаниями США. События 2008–2009 гг. несколько снизили заинтересованность американских компаний в сотрудничестве с этой страной. Это, прежде всего, террористические акты в Мумбае в ноябре 2008 г., а также скандал с банкротством, обвинением в финансовых махинациях и последующим арестом руководства четвертой по размеру в Индии аутсорсинговой компании Satyam в январе 2009 г. Аутсорсинг финансовых услуг резко упал после событий на финансовых рынках США, вызвавших банкротства многих финансовых компаний. Компании-покупатели аутсорсинговых услуг в условиях кризиса гораздо более внимательно оценивают риски, стали более разборчивы и предпочитают диверсифицировать оффшорные операции, размещая их в разных странах и выбирая наиболее известных и стабильных провайдеров. Пополняется список стран-реципиентов, наблюдается рост интереса к латиноамериканским странам, а также к Филиппинам и Малайзии. Однако индийский рынок по-прежнему остается основным для аутсорсинга компаниями США ИТ-услуг. Но темпы роста этого рынка замедлились с 35% в 2007 г. до 15% в 2008 г., а ожидаемый рост в 2009 г. составляет около 6–7%²².

С другой стороны, в кризисные времена сокращение издержек имеет решающее значение, а оффшоринг предлагает качественные услуги по более низким ценам. К тому же он обладает рядом преимуществ в смысле гибкости организационных форм и способов оплаты и спектра предлагаемых услуг. Поэтому спрос на оффшоринг услуг, по-видимому, будет оставаться стабильным или даже может увеличиться в некоторых областях. Также обращение к рынку оффшоринговых аутсорсинговых услуг, особенно в сфере ИТ и НИОКР, может предоставить новые возможности тем компаниям, которые делают ставку на стратегический прорыв во время кризиса.

Несколько по-иному складывается ситуация в оффшоринге производственных мощностей, где как спрос, так и предложение являются менее гибкими, а глобальный спрос на промышленную продукцию резко падает. В этих обстоятельствах многие американские компании предпочитают сократить оффшорное производство, особенно учитывая возросшие риски, издержки транспортировки готовых товаров, неблагоприятный курс доллара и негативное воздействие кризиса на экономику страны-поставщика. Кроме того, зависимость от иностранных производителей компонентов в производстве сложных товаров в кризисных условиях также способствует уси-

²² King R. Outsourcing Gets Crimped by Recession // Business Week. 2009. Feb. 2.

лению нестабильности положения компаний. Так, компания Boeing пересматривает свою стратегию глобального аутсорсинга, планируя меньше зависеть от внешних поставщиков и постепенно переходить к собственному производству деталей новой модели – Боинга 787-9. В настоящий момент на внешних поставщиков текущей модели Боинг 787-8 приходится около 70% стоимости. Среди стран-поставщиков – Япония, Швеция, Италия, Великобритания, Франция, Германия и Южная Корея, а также около десяти американских компаний. Среди причин возможного отказа от внешних поставок, называемых представителями компании, наиболее актуальны проблемы координации, а также качества и подгонки деталей²³.

Таким образом, кризис по-разному влияет на глобальный аутсорсинг товаров и услуг. Глобальный аутсорсинг услуг востребован во время кризиса как один из путей снижения издержек и в некоторых случаях является одним из средств осуществления стратегического прорыва. Можно ожидать, что после первых “шоковых” антикризисных мер по сокращению долгосрочных проектов спрос со стороны американских компаний на оффшоринг услуг, особенно в областях ИТ, бизнес-услуг и клиентских услуг даже увеличится и станет для многих компаний одним из инструментов по выходу из кризиса. Оффшорное производство товаров более уязвимо в кризисных условиях, так как опирается на материальные потоки товаров, а следовательно менее гибко и динамично.

3. Влияние глобализации на научно-техническую стратегию американских компаний

Инновации, опирающиеся на результаты НИОКР, являются основой любой современной экономики. Особенно это касается экономики США, которые в течение многих лет объявляют инновационность основой конкурентоспособности своей экономики. В США основная доля финансирования и осуществления научных исследований и разработок приходится на частные компании. При этом затраты ТНК на НИОКР в 2006 г. составили 216,3 млрд долл.²⁴, что составило почти 97% общих затрат на НИОКР и 98,5% затрат американских частных компаний. Так, компания Microsoft затратила на НИОКР в 2006 г. около 6,6 млрд долл., IBM и Intel – по 6 млрд долл., а Cisco Systems и Hewlett-Packard – около 4 млрд долл. каждая. В начале 2009 г. Microsoft объявила о планируемом увеличении затрат на НИОКР в этом году на 1 млрд долл. и доведении общего годового объема финансирования НИОКР до 9,1 млрд долл. Показательно, что несмотря на кризис, затраты на НИОКР 28 компаний США, лидирующих по этому показателю, уменьшились в IV квартале 2008 г. всего на 0,7% по сравнению с аналогичным периодом 2007 г., в то время как их суммарная выручка сократилась на 7,7%²⁵. Это свидетельствует о том, что вложения в НИОКР рассматриваются компаниями как важный элемент обеспечения конкурентоспособности во время кризиса.

В последнее время Национальный научный фонд США выявил две негативные статистические тенденции, касающиеся осуществления исследований и разработок в частном секторе США. Во-первых, это снижение количества научных публикаций в рецензируемых журналах авторов из частного сектора США (их число достигло пика в 1995 г. и снизилось на 30% за десять лет с 1995 по 2005 г.). Особенно резко упало количество публикаций в области физики – примерно с 1000 в 1988 г. до

²³ Weber J. Boeing to Rein in Dreamliner Outsourcing // Business Week. 2009. Jan. 16.

²⁴ Survey of Current Business. 2008. Nov. P. 31.

²⁵ Scheck J., Glader P. R&D Spending Holds Steady in Slump // The Wall Street Journal. 2009. Apr. 6. <<http://online.wsj.com/article/SB123819035034460761.html>>.

300 в 2005 г.²⁶ Отчасти это связано с изменениями в критериях оценки работодателями деятельности ученых, занятых в частном секторе. Если раньше их деятельность оценивалась на основе количества опубликованных работ и патентов, то теперь их работа максимально приближена к непосредственным нуждам компании²⁷. Во-вторых, в последнее десятилетие доля частного сектора в финансировании фундаментальных исследований в университетах и колледжах также уменьшается, а финансирование компаниями собственных фундаментальных исследований остается примерно на том же уровне²⁸. Эти факты косвенно свидетельствуют об изменении частными компаниями стратегии финансирования и организации научных исследований и разработок. Во многом такое изменение объясняется влиянием глобализации, которая в первую очередь отражается на высокотехнологичных отраслях, где инновации и новые открытия обретают полностью интернациональный характер.

Уменьшение доли частных компаний в финансировании фундаментальной науки можно объяснить двумя причинами. Во-первых, это оффшоринг НИОКР американскими компаниями, особенно в Индию и в последнее время в Китай, где затраты на проведение исследований ниже, а их эффективность достаточно высока. За последние десять лет доля исследовательских центров американских компаний, расположенных на территории США, от общего числа таких центров сократилась с 59% до 52%, в то время как доля таких центров на территории Китая и Индии возросла с 8% до 18%. Согласно недавно проведенному опросу руководителей НИОКР в американских компаниях, около 60% из них осуществляют инвестиции в НИОКР в Китае, 50% – в Индии и 20% в Восточной Европе²⁹. Американские компании рассматривают весь мировой рынок и доступные на нем человеческие ресурсы (а это важнейший фактор осуществления НИОКР) как огромный резерв увеличения эффективности инновационной деятельности. На тенденцию к увеличению затрат на НИОКР за рубежом американскими ТНК указывают данные таблицы 1.

Таблица 1

**Затраты на НИОКР американскими ТНК внутри страны
и их зарубежными филиалами**

Год	Затраты на НИОКР (млн долл., текущие цены)			Доли ТНК (%)	
	Родительская американская компания	Филиалы	Всего	Родительская американская компания	Филиалы
1994	91574	11877	103451	88,5	11,5
1995	97667	12582	110249	88,6	11,4
1996	100551	14039	114590	87,7	12,3
1997	106800	14593	121393	88,0	12,0
1998	113777	14664	128441	88,6	11,4
1999	126291	18144	144435	87,4	12,6
2000	135467	20457	155924	86,9	13,1
2001	143017	19702	162719	87,9	12,1

²⁶ NSB. 2008. S&E Articles in Peer Reviewed Journals // Articles in Basic Research Journals in Chapter 6.

²⁷ По словам одного из менеджеров исследовательской лаборатории IBM, теперь их задача – обеспечивать приложение науки к реальным и непосредственным потребностям компании. Out of the Dusty Labs // CFO.com. Economist Staff. The Economist. 2007. Mar. 9.

²⁸ R&D: Essential Foundation for U.S. Competitiveness in a Global Economy. A Companion to S&E Indicators 2008.

²⁹ Atkinson R.D. The Globalization of R&D and Innovation: How Do Companies Choose Where to Build R&D Facilities? <<http://www.itif.org/files/AtkinsonHouseRDOffshoreTestimony.pdf>>.

2002	136977	21063	158040	86,7	13,3
2003	139884	22793	162677	86,0	14,0
2004	152384	27529	179913	84,7	15,3

Источник: S&E Indicators 2008, Table 4–18.

Bureau of Economic Analysis, Survey of U.S. Direct Investment Abroad (annual series), <<http://www.bea.gov/bea/di/di1usdop.htm>>, accessed 24 April 2007.

Во-вторых, фундаментальные знания являются всеобщим достоянием, поэтому эти исследования могут быть выполнены в других секторах или даже странах и использованы частными компаниями. Общедоступность фундаментальных знаний, ставшая особенно очевидной в эпоху глобализации, снижает заинтересованность крупных частных компаний тратить значительные средства на фундаментальные исследования.

В этой связи особо актуальным становится развитие новых форм партнерства между компаниями в сфере исследований и разработок. Если раньше крупные корпорации рассматривали инновации исключительно как продукт своей внутренней деятельности, то теперь нормой становятся так называемые “открытые инновации”. Концепция открытых инноваций, предложенная Г. Чесброу³⁰, предполагает использование компаниями как внутренних, так и внешних ресурсов для поиска инноваций и возможностей коммерциализации научных идей. Особую важность в таких условиях приобретают не собственные внутренние исследования и разработки каждой отдельной компании и способы доведения их до коммерческого успеха, а механизмы совместной деятельности компаний разных размеров из разных отраслей и секторов деятельности, часто расположенных в разных уголках мира. Это неминуемо ведет к децентрализации научно-технической деятельности компаний и возникновению новых форм сотрудничества, в том числе международного.

Экономический кризис оказывает существенное влияние на научно-техническую политику американских компаний, однако подход ведущих компаний состоит в том, что прямолинейное снижение затрат на НИОКР не является панацеей, а наоборот, может привести к стратегическому отставанию. Компании ищут способы более эффективной организации научных исследований. Так, компания Procter & Gamble, являющаяся пионером в области привлечения внешних ресурсов для собственных инноваций, и сейчас делает ставку на сотрудничество с внешними исполнителями для экономии издержек. Еще в 2002 г. она объявила о своей концепции внешних инноваций в журнале Research-Technology Management. В настоящее время более 40% продукции компании содержат ту или иную форму внешних инноваций. Компания IBM, еще в 2006 г. объявившая о планируемых инвестициях в Индию в размере 6 млрд долл., которые пойдут на строительство сервисных центров и большого научно-исследовательского института, несмотря на кризис, планирует расширение своего присутствия в Индии. По мнению главы компании, настоящий кризис не является обычным циклическим спадом, когда разумно просто снизить расходы на инновации и переждать. Во время “важнейшего сдвига в глобальной экономике”, как он характеризует нынешний момент, такое поведение будет ошибочным³¹.

С концепцией открытых инноваций перекликаются выводы известного американского экономиста У. Баумоля, который считает, что поскольку малые предпринимательские фирмы становятся сравнительно дешевым (с точки зрения заработной платы и других издержек) источником революционных научных открытий, крупные

³⁰ Chesbrough H. Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology, Boston: Harvard Business School Press. 2003.

³¹ Jana R. Is Innovation too Costly in Hard Times? Business Week. 2009. Apr.9.

компании часто предпочитают покупать готовые результаты этой деятельности³². Мотивация крупных компаний в этом случае такая же, как при принятии любого другого решения об аутсорсинге.

В США в высокотехнологичном малом бизнесе, который является ключевым сектором для разработки, адаптации и распространения новых технологий в американской экономике, в 2004 г. было занято 5 млн чел., что составило одну треть от всех занятых в сфере высоких технологий³³. Роль крупных компаний заключается прежде всего в системообразующем воздействии на всех участников инновационной деятельности, а именно в организации и интеграции инновационного процесса, а также в более техническом аспекте – в адаптации и усовершенствовании продукта и быстром продвижении новых товаров на рынок. Очевидно, что особенно большое значение в таких условиях приобретает характер взаимодействия компаний разных размеров и особенности разделения труда между ними. В последние десятилетия все обозначенные выше взаимодействия выходят на глобальный уровень, что приводит к еще большему усложнению организационной структуры НИОКР в частном секторе.

У компании IBM имеется восемь лабораторий на трех континентах, каждая из которых специализируется на определенных направлениях деятельности. Например, исследовательская лаборатория в Цюрихе, где работают около 300 ученых из более 20 стран, занимается проблемами микроэлектроники, нанотехнологии и компьютерной безопасности. Компания Microsoft, помимо основного исследовательского центра в Редмонде (штат Вашингтон), где занята большая часть ученых, имеет еще пять исследовательских центров в США, Великобритании, Индии и Китае.

В соответствии с общемировыми тенденциями некоторые международные американские компании начинают менять свою концепцию организации НИОКР, отходя от идеи одного или нескольких крупных научных центров и переходя к сложной, многоуровневой, более рыночной и глобально-ориентированной системе. Например, корпорация Boeing с начала 2000-х гг. реорганизовала структуру корпоративных НИОКР, сгруппировав их в несколько уровней. Самый низкий уровень – это участие в консорциумах, например, в Welding Institute в Кембридже, где сотрудничают сотни компаний разных отраслей, заинтересованные в разработке новейших технологий сварки. Следующий уровень – стратегические технологические альянсы, требующие больших затрат и занимающиеся разработкой определенной технологии с одним партнером обычно через специальную программу в университете (однако и это не обязательно, примером стратегического альянса является участие компании в гоночной команде Формулы-1 ING Renault, где проводятся исследования в области аэродинамики и композитных материалов). Следующий уровень – техническая стипендия компании Boeing, в рамках которой получатель стипендии компании концентрируется на глубоком изучении определенной проблемы. Последний уровень – это брэндовые центры НИОКР, например центр в Шеффилде (Великобритания), где разрабатывается новейшее производственное оборудование³⁴.

³² Baumol W. Small Firms: Why Market-Driven Innovations Can't Get Along Without Them // The Small Business Economy: A Report to the President. 2005. P. 187.

³³ S&E Indicators 2008. Ch. 6. Highlights.

³⁴ См.: McAuley T. Brain Gain // CFO Europe Magazine. 2007. Feb. 15.

4. Социально-экономические последствия оффшоринга

Резкий рост оффшоринга в США вызывает много вопросов о том, каковы долгосрочные последствия этого процесса для экономики страны. К основным проблемным точкам относятся влияние оффшоринга на научно-технический потенциал и конкурентоспособность страны, а также его последствия в социально-экономической и финансовой сферах. Среди социальных проблем наиболее актуальны два блока. Первый связан с социальными последствиями оттока рабочих мест в страны третьего мира. Второй блок касается качества товаров и услуг, производимых иностранными партнерами. Широко обсуждается и проблема дефицита торгового баланса США, которая приобрела новую актуальность в связи с ростом оффшоринга.

Потеря рабочих мест в результате оффшоринга является одной из самых острых и обсуждаемых тем современной Америки. Даже использование американскими компаниями дешевой рабочей силы в Китае и странах Юго-Восточной Азии для производства товаров широкого потребления вызывало общественную дискуссию и споры. Однако в последнее время оффшоринг замахнулся на “святая святых” американской экономики – квалифицированную рабочую силу, “белые воротнички”, а также на основу основ американской конкурентоспособности – инновационные процессы.

Противники оффшоринга указывают на ряд существенных проблем, связанных прежде всего с сокращением рабочих мест и возможным понижением заработной платы. По мнению некоторых экспертов, в результате переноса операций в страны третьего мира США усиливает экономику этих стран (своих потенциальных конкурентов) и ослабляет собственную конкурентоспособность. Они ставят вопрос о соотношении интересов корпораций, осуществляющих внешнюю экспансию, и национальных интересов страны в целом. Потери рабочих мест высококвалифицированными работниками означают не просто локальные проблемы конкретных людей, но и удар по социальной основе США – среднему классу.

Дискуссия по данному вопросу стала особенно острой во время предвыборной кампании 2008 г. В основном противниками оффшоринга выступали сторонники демократической партии. По мнению ряда экспертов³⁵, глобализация изменила традиционное положение вещей, когда торговля была выгодна обеим торгующим сторонам, и сейчас размещение заводов в других странах обогащает экономику принимающей страны за счет Соединенных Штатов. Таким образом, интересы корпораций, которые в стремлении минимизировать затраты переносят свои операции за рубеж, прямо противоречат национальным интересам США.

Такого рода взгляды (имеющие безусловную популистскую составляющую) завоевывают своих сторонников, которые даже основали проект “Горизонт” (Horizon Project), в который вошли 11 человек, известных в деловых и политических кругах. Возглавил его бывший корпоративный топ-менеджер и активный сторонник Б. Обамы Л. Хиндери. Создание этой группы – своеобразный ответ проекту Гамильтона (Hamilton Project), который был основан в 2006 г. бывшим секретарем Казначейства Р. Рубином для поддержки и продвижения идеи свободной торговли (известной как “рубиномикс” по аналогии с “экономикс”) внутри демократической партии. Лидеры проекта “Горизонт” признают, что не добьются такого же влияния как Рубин, однако они намерены последовательно продвигать свои идеи. Внешнеэкономическая стратегия корпораций в эпоху глобализации и связанные с ней вопросы бюджетного дефицита и возможной утраты конкурентоспособности американской экономики рассматриваются ими как системная проблема, требующая внимания на уровне поли-

³⁵ См. например, книгу бывшего вице-президента IBM Р. Гомори и известного экономиста У. Баумоля “Global Trade and Conflicting National Interests”. 2001.

тических решений. В частности, они предлагают предпринять одновременно два важных шага – ввести строгие протекционистские меры для сокращения и ликвидации дефицита торгового баланса и внести в налоговое законодательство изменения, поощряющие компании, которые инвестируют в производство на территории США, и наказывающие компании, которые переводят высококвалифицированные рабочие места за границу³⁶.

Остановимся на конструктивном анализе экономических и социальных последствий оффшоринга. Статистические данные о динамике количества рабочих мест в США пока не подтверждают тезиса об угрозе вымывания высококвалифицированных позиций. По данным National Center for Policy Analysis, с 1996 по 2006 гг. ежегодно американцы теряли в среднем 15 млн рабочих мест. Однако за этот же период каждый год создавалось в среднем 17 млн рабочих мест. При этом многие из вновь созданных рабочих мест стали результатом “инсорсинга”, то есть были созданы иностранными компаниями, открывающими свои заводы в США, такими как Nissan, Honda, Nokia и Novartis³⁷. Заработная плата на этих вновь открываемых предприятиях часто была выше среднеамериканского уровня. Филиалы иностранных компаний на территории США в среднем предъявляют спрос на более квалифицированную рабочую силу, чем другие фирмы, и предлагают заработную плату по крайней мере на 25% выше, чем американские компании³⁸. Это создает среди американских трудящихся стимулы для повышения квалификации, необходимой для борьбы за возможность получить такую работу.

Целый ряд эмпирических исследований не подтверждает утверждение о том, что создание рабочих мест за рубежом приводит к ликвидации их в США. Наоборот, есть прямые указания на то, что прямые иностранные инвестиции имеют позитивное либо незначительное влияние на внутреннюю занятость³⁹. По некоторым данным, с 1991 по 2001 г. на каждые три рабочих места, созданные американскими ТНК за рубежом, пришлось пять созданных ими же новых рабочих мест внутри США⁴⁰.

Согласно исследованиям консалтинговой компании McKinsey, в целом экономики развитых стран оказываются в выигрыше в результате оффшоринга⁴¹. Это происходит в основном за счет реструктуризации компаний, позволяющих им более эффективно использовать ресурсы, а за счет этого увеличивать производительность и конкурентоспособность и в конечном итоге снизить цены, улучшить качество товаров и услуг, и в долгосрочной перспективе создать новые рабочие места внутри страны. В то же время в проигрыше могут оказаться отдельные работники в развитой стране, чьи рабочие места переводятся на новое место, и компании-конкуренты ТНК в принимающей стране. Однако специалисты-консультанты выступают против

³⁶ 4 мая 2009 г. президент США Б. Обама заявил о необходимости отменить действующие налоговые льготы, фактически поощряющие открытие филиалов и создание рабочих мест за рубежом, а вырученные средства направить на поощрение компаний, инвестирующих в НИОКР и создающих рабочие места в США.

³⁷ Abney D. Preparing America to Succeed // Forbes. 2008. May 25.

³⁸ ERP. 2008. P. 89.

³⁹ См. например: Hanson G.H., Mataloni R.J. и Slaughter M.J. Expansion abroad and the domestic operations of U.S. multinationals. 2005.

<http://mba.tuck.dartmouth.edu/pages/faculty/matthew.slaughter/working_papers.html>

Desai M.A., Foley C.F. and Hines J.R. Foreign direct investment and domestic economic activity // NBER Working Paper No. 11717. 2005. Mankiw N.G. и Swagel Ph. The politics and economics of offshore outsourcing // NBER Working Paper No. 12398. Cambridge, MA. 2005.

⁴⁰ Tyson L. D'Andrea, Why the Trade Deficit May Not Loom So Large // Business Week. 2004. June 7.

⁴¹ См. например: Agrawal V., Farrell D. Who Wins in Offshoring // The McKinsey Quarterly. 2003. Special Edition: Global Directions. P. 36-41; A New Look at the U.S. Current Account Deficit: The Role of Multinational Companies // McKinsey Global Institute. 2004.

протекционистских мер, ограничивающих оффшоринг, поскольку общие выгоды от него превышают потери отдельных людей и компаний.

Ликвидация “старых” и создание новых рабочих мест приводит к необходимости адаптировать кадры к работе в новых условиях, то есть обеспечить их профессиональную переподготовку. В то время как обеспечение общего уровня знаний, способности к переобучению и адаптации в меняющихся условиях – это в первую очередь задача системы школьного и высшего образования, компаниям тоже есть место в этом процессе. Прежде всего, это касается помощи в переквалификации и переподготовке кадров, потерявших работу в результате аутсорсинга и оффшоринга. Компании могут брать на себя переподготовку кадров для работы на новых рабочих местах, и многие из них уже действительно это делают. Например, компания UPS запустила специальную программу в сотрудничестве с местными колледжами в разных городах США – “UPS Earn and Learn”, – в рамках которой помимо заработной платы сотрудникам, проходящим переквалификацию, оплачивается обучение, бонусы за хорошие оценки и медицинская страховка⁴². Компания IBM основала специальный фонд переподготовки кадров размером 25 млн долл. для финансирования переквалификации сотрудников, чьи рабочие места “экспортируются” за границу, и для возмещения транспортных издержек тем уволенным сотрудникам, которым необходим переезд к новому месту работы. При этом IBM не собирается отказываться от оффшоринга, но намерена одновременно создавать новые рабочие места в США. Безусловно, крупные корпорации вынуждены принимать такие социально ответственные решения под давлением общественного мнения и профсоюзов, а также не без влияния государства. Общественные организации, политические партии и профсоюзы являются тем важнейшим элементом воздействия на корпорации, который не дает им принимать решения только исходя из краткосрочных интересов получения прибыли. Как сторонники, так и противники оффшоринга сходятся в необходимости принятия специальных мер, принимаемых самими корпорациями, облегчающих потери для пострадавших сторон.

В дискуссиях о последствиях потерь рабочих мест в США в результате их “экспорта” за рубеж часто поднимается вопрос о страховании таких потерь⁴³. По расчетам McKinsey Global Institute, затратив всего 4-5% от денежного выигрыша, полученного в результате оффшоринга, компании могут застраховать большинство своих постоянных сотрудников на сумму до 70% от разницы между зарплатой, которую они получали на рабочих местах, которых лишились, и зарплатами, которые они могут получать на новых местах работы – в случае если действительно новая зарплата окажется меньше старой⁴⁴.

Актуализация социальных проблем в связи с экономическим кризисом и усугублением проблемы безработицы заставила новую администрацию президента Обамы выдвинуть план по созданию так называемых “зеленых рабочих мест”⁴⁵, то есть рабочих мест в самых разных отраслях, способствующих в той или иной форме сохранению и восстановлению окружающей среды. Этот план призван решить сразу несколько актуальных задач: способствовать сохранению окружающей среды и энергосбережению; выступать драйвером инноваций и резервуаром квалифицированных хорошо оплачиваемых, часто наукоемких вакансий, которые к тому же не могут быть переданы в оффшоры.

⁴² Abney D. Preparing America to Succeed // Forbes. 2008. May 25.

⁴³ Например, американские специалисты Л. Клетцер и Р. Литан из Brookings Institution рассчитали возможности страхования потери рабочих мест промышленными рабочими (см. Kletzer L.G., Litan R.E. A Prescription to Relieve Worker Anxiety // Policy Brief // Institute for International Economics. Washington, D.C. 2001.

⁴⁴ Farrell D., Governing Globalization // The McKinsey Quarterly.

⁴⁵ <http://www.whitehouse.gov/assets/documents/mctf_one_staff_report_final.pdf>.

Другой стороной этой проблемы, являющейся предметом дискуссий в американском научном, политическом и бизнес-сообществах является вопрос о влиянии оффшоринга на уровень заработной платы американских работников. Многие противники оффшоринга высказывают опасения, что в результате конкуренции со стороны более дешевой рабочей силы из развивающихся стран уровень заработной платы в США также понизится. Детальный анализ этой проблемы проведен в работах американских экономистов Дж. Гроссмана и Э. Росси-Хансберга⁴⁶. Они рассматривают увеличение предложения фактора производства, в данном случае трудовых ресурсов, как эффект аналогичный повышению производительности этого фактора (в данном случае труда) в результате технического прогресса. В результате оффшоринга возникают три эффекта – эффект производительности, эффект относительных цен (удешевления товаров и услуг, производимых вне страны) и эффект увеличения предложения труда. На конкретном статистическом материале Гроссман и Росси-Хансберг показывают, что в США эффект повышения производительности перевешивает негативное влияние эффекта увеличения предложения труда, а сдерживающее влияние на зарплату низкоквалифицированных работников оказывается удешевлением цен импортируемых товаров, которое, очевидно, не является на 100% результатом оффшоринга. Этот подход предполагает, что заработная плата занятых в тех же отраслях и тех же специальностей, что и “экспортируемые”, может даже увеличиться в результате оффшоринга, если произойдет достаточное увеличение производительности⁴⁷.

Радикальные, протекционистские меры противников оффшоринга, предлагаемые в рамках проекта “Горизонт” вряд ли являются реалистичными и будут всерьез восприняты в широких политических кругах, где очень влиятельные позиции занимают представители крупного транснационального бизнеса. Кроме того, реальность сегодняшних дней такова, что глобализация бизнеса является уже свершившимся фактом, так же как и фактическое стирание национальных границ, и международная конкуренция компаний. Не следует забывать и о том, что США последовательно отстаивает принципы беспрепятственного свободного инвестирования в мировом масштабе в течение многих лет.

Наличие высокоорганизованного гражданского общества позволяет предполагать, что в рамках концепции социальной ответственности корпораций, набирающей силу в последнее десятилетие, многие социальные проблемы, вызванные переводом бизнеса в менее развитые страны, будут решаться по инициативе, при помощи и посредством самих корпораций. США продолжает оставаться наиболее привлекательным рынком сбыта для товаров и услуг, произведенных в разных странах, поэтому сами компании в конечном счете заинтересованы в поддержании высокой покупательной способности, то есть благосостояния жителей страны.

Ко второму блоку проблем, связанных с последствиями глобализации деятельности компаний, относятся вопросы качества производимых американскими компаниями в развивающихся странах товаров или услуг. В случаях производства товаров в развивающихся странах на первый план выходят вопросы безопасности производимых товаров. В последнее время произошло несколько получивших широкую огласку случаев отзыва крупными корпорациями своих товаров, произведенных в Китае. Подобные факты остро обозначили проблему механизмов обеспечения кон-

⁴⁶ См. *Grossman G.M., Rossi-Hansberg E. The Rise of Offshoring: It's Not Wine For Cloth Anymore. 2006. Aug.; Grossman G.M., Rossi-Hansberg E. Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring // Princeton University. 2006.*

⁴⁷ В качестве аргумента в споре с оппонентами оффшоринга они пишут, что ни один разумный экономист, комментатор или политик никогда не станет выступать против роста производительности труда.

троля качества и соотношения корпоративной и государственной ответственности за качество и безопасность продуктов. Становится все более очевидно, что львиная доля этой ответственности ложится на сами компании, поскольку американские регулирующие ведомства – Federal Drug Administration (FDA) и Consumer Product Safety Commission (CPSC) – не могут контролировать процесс производства товаров за пределами США. Так, FDA в состоянии проинспектировать только 10–20 китайских заводов по производству лекарств ежегодно при том, что в Китае насчитывается около 700 таких заводов⁴⁸.

В то же время компании непосредственно заинтересованы в укреплении репутации бренда и доверия потребителей, а также в отсутствии судебных исков. Учитывая растущее количество иностранных поставщиков и партнеров, а также своих собственных зарубежных филиалов, американские корпорации начинают вырабатывать единые нормы их мониторинга и проверки качества товаров и услуг на всех этапах. Ведущие компании, заботясь о своей репутации, стараются внедрить собственные внутренние стандарты качества, даже более строгие, чем федеральные или местные законы. Например, компания Wal-Mart недавно внедрила для своих поставщиков новые, гораздо более жесткие стандарты безопасности при производстве игрушек, включающие нормы содержания некоторых металлов и химических веществ, а также ужесточила тестирование и мониторинг всех стадий производства товаров за рубежом.

В августе 2008 г. был принят закон о реформировании Комиссии по безопасности потребительской продукции (CPSC), который значительно усилил ее финансирование и полномочия. Принятие закона было вызвано рекордным количеством отзывов некачественных товаров и связанных с этим скандалов в 2007 г. Закон ужесточает требования к прозрачности процесса производства и раскрытию цепочки поставщиков, предусматривает создание общественной базы данных, включающей все нарушения закона в части безопасности товаров, ужесточение ответственности (в т.ч. уголовной) за нарушение законов о безопасности товаров, а также защиту свидетелей, сообщивших о нарушениях в компаниях, связанных с безопасностью товаров. Однако только сами компании в состоянии обеспечить все необходимое для надлежащего контроля качества товаров и услуг – а это, в первую очередь, быстрый доступ к оперативной информации о состоянии дел в компании, четко разработанные стандарты и требования к каждой стадии производственного процесса, хорошо работающие коммуникационные сети и сотрудники, способные быстро обрабатывать информацию и принимать правильные решения.

Другой аспект проблем, связанных с качеством услуг, касается нового направления оффшоринга, а именно, перемещения в Индию, Китай и другие страны некоторых служб обработки клиентской информации банков и компаний. В последнее время за океан переводятся также некоторые юридические услуги частным лицам, например, услуги по оформлению налоговых деклараций. Из-за этого остро встает вопрос об обеспечении конфиденциальности персональной информации. Эта сложная технологическая и организационная проблема также должна быть решена компаниями.

Острые обсуждения вызывает также вопрос о негативном влиянии оффшоринга на дефицит торгового баланса США. Изменение характера деятельности американских ТНК в сторону массового переноса части производственных мощностей, деловых услуг и функций в страны третьего мира является значительным фактором, усугубляющим проблему дефицита, поскольку львиная доля произведенных в этих странах товаров и услуг импортируются обратно в США. В 1983–1995 гг. торговый баланс, посчитанный для филиалов американских ТНК за границей и филиалов ино-

⁴⁸ *Heineman Jr. Ben W. Safety First Abroad // Forbes. 2008. May 25.*

странных компаний в США, был в небольшом дефиците, в то время как с 1995 г. этот дефицит начал резко увеличиваться (Табл. 2). В то же время, этот дефицит играет все большую роль в увеличении дефицита торгового баланса США, – в 1980-е гг. доля дефицита, ассоциированного с деятельностью иностранных филиалов, составляла 27% общего дефицита торгового баланса США, а в 1990-е гг. эта доля достигла уже 47%⁴⁹.

Таблица 2

Дефицит торгового баланса, ассоциированный с деятельностью зарубежных филиалов американских ТНК и филиалов иностранных компаний в США

1990	31 млрд долл.
1997	63 млрд долл.
2002	132 млрд долл.

Источник: A New Look at the U.S. Current Account Deficit: The Role of Multinational Companies. McKinsey Global Institute, 2004. P. 10.

Несмотря на то, что компании других стран также переносят часть своих производств и бизнес-процессов за рубеж, это не отражается столь же отрицательно на их торговом балансе. Это можно объяснить тем, что компании США пока занимают лидирующие позиции в процессе оффшоринга. Некоторые экономисты даже предлагают рассматривать ту часть дефицита торгового баланса США, которая связана с деятельностью ТНК, не как признак слабости, а как показатель силы американской экономики. Так, в 2002 г. объем продаж иностранных филиалов американских компаний составил около 2,7 трлн долл., что примерно в три раза превышает объем экспорта из США. По оценке Бюро экономического анализа США, эти продажи вылились как минимум в 134 млрд долл. прибыли, материнских компаний, а это, в свою очередь, привело к увеличению рыночной стоимости их акций почти на 3 трлн долл., что составило около 25% всей рыночной капитализации. Таким образом, вывод операций в другие страны способствовал росту благосостояния американских акционеров, а также росту конкурентоспособности американских компаний и созданию новых рабочих мест⁵⁰.

Тот факт, что доля ТНК-ассоциированного дефицита в торговом балансе США является весьма существенной и, вероятно, будет оставаться таковой долгое время, явился даже основанием для предложения о составлении помимо традиционного торгового баланса, основанного на стране производства товаров и услуг, параллельного баланса, исходящего из собственности на производимые товары и услуги. Предлагаемые методологии подсчета предполагают учитывать со знаком плюс продажи филиалов американских компаний за рубежом за вычетом импорта. Точно так же предлагается исключить деятельность филиалов иностранных компаний, действующих на территории США. Подсчитанный таким образом дефицит торгового баланса оказывается на несколько десятков миллиардов долларов меньше традиционного⁵¹.

⁴⁹ A New Look at the U.S. Current Account Deficit: The Role of Multinational Companies, McKinsey Global Institute. 2004. P. 10.

⁵⁰ Ibid. P. 19.

⁵¹ См.: Lowe J. H. An Ownership-Based Framework of the U.S. Current Account. 1997–2006 // Survey of Current Business. 2008. Jan.

5. Глобализация принципов и механизмов финансовой отчетности

Актуальным вопросом, связанным с воздействием глобализации на американский частный сектор, является проблема введения стандартов международной финансовой отчетности. Взаимное влияние и взаимодействие компаний на мировой арене, а также глобализация финансовых рынков, приводит к необходимости обеспечить возможности сопоставления результатов деятельности компаний из разных стран. Для американских компаний этот вопрос является особенно серьезным в связи с существенными отличиями американской системы учета от европейской, с одной стороны, и с широкой распространенностью и влиянием собственно американской модели U.S. GAAP, с другой. Введение международных стандартов бухучета вызывает бурные дискуссии, хотя эти дискуссии, в отличие от тематики оффшоринга, ограничиваются профессиональным финансовым и управленческим сообществом.

После корпоративных скандалов и банкротств ряда крупных американских компаний в начале текущего века и принятия после этого в 2002 г. закона Сарбаниса-Оксли (Sarbanes-Oxley Act), регламентирующего корпоративную отчетность компаний и направленного прежде всего на исключение злоупотреблений, вопросы стандартов финансовой отчетности и аудита остаются одними из наиболее актуальных и обсуждаемых в бизнес-сообществе США. Помимо того что закон Сарбаниса-Оксли напрямую затронул интересы высшего руководства корпораций, которые должны теперь придерживаться гораздо более жестких правил отчетности о своих собственных доходах, резко возросли и «издержки соответствия» компаний этому закону. При этом в особенно уязвимой позиции оказались мелкие и средние компании. По данным исследовательского фонда финансовых руководителей (Financial Executives Research Foundation), только базовые затраты на аудиторские услуги в среднем составили в 2003 г. 1,2 млн долл. на одну компанию⁵². Следствием резкого роста «издержек соответствия» закону явилось увеличение количества частных компаний, акции которых не торгуются на фондовой бирже и которые не должны подчиняться закону Сарбаниса-Оксли.

Вопросы стандартов финансовой отчетности затрагивают глубинные интересы всех, кто так или иначе связан с корпоративной Америкой – сами компании, профессиональное бухгалтерское и аудиторское сообщества, представителей регулирующих организаций, а также широкие массы американских инвесторов, к которым относится большинство граждан США. Корпоративные банкротства начала тысячелетия вызвали глубочайшие преобразования всей системы корпоративной отчетности и аудита, которые идут и в настоящее время. Глобализация финансовой отчетности американских компаний относится к числу важнейших событий в этом ряду.

Глобализация деятельности американских компаний, и особенно стремительный взлет оффшоринга, с неизбежностью ведет к необходимости сближения стандартов американской и международной финансовой отчетности. Необходимость такой меры назрела и не отрицается всеми представителями заинтересованных сторон. Крупные американские ТНК и в настоящее время де-факто ведут финансовую отчетность (полностью или частично) как по американским стандартам U.S. GAAP, так и по международным стандартам. Американская Комиссия по ценным бумагам и биржам (SEC) уже выдвинула примерный график перехода американских компаний на международные стандарты финансовой отчетности – IFRS (International Financial Reporting Standards). План предусматривает постепенный переход всех компаний, подотчетных Комиссии, на международные стандарты в течение 8 лет, то есть к 2016 г. (Табл. 3).

⁵² Five Years and Accounting by Scott Leibs. CFO Magazine. 2007. July 1.

Предложенный SEC план перехода на международную финансовую отчетность (IFRS)

Дата	Действия
Конец 2009 г.	Возможность перехода на IFRS будет предоставлена ограниченной группе крупных компаний (примерно 110 компаний, по оценке SEC)
2011 г.	SEC оценивает результаты первого этапа и принимает решение о целесообразности перехода на IFRS. В случае положительного решения Комиссией будет разработан поэтапный план перехода, начиная с крупнейших акционерных компаний.
2014 г.	Первая партия компаний будет представлять финансовую отчетность по международным стандартам (в случае принятия положительного решения о целесообразности перехода в 2011 г.)
2016 г.	Все акционерные компании, независимо от размера, будут предоставлять отчетность по международным стандартам (в случае принятия положительного решения о целесообразности перехода в 2011 г.)

Источник: SEC.

В настоящее время международные стандарты используются в обязательном или добровольном порядке компаниями в более чем 100 странах. Плюсы перехода к единым международным стандартам очевидны. Это, в первую очередь, экономия издержек международных компаний, которые в настоящее время ведут отчетность как по американским, так и по международным стандартам, а также для аналитических и рейтинговых компаний за счет ликвидации необходимости постоянно проводить сопоставления финансовых документов, представленных в разных стандартах. Кроме того, единообразие будет способствовать прозрачности компаний для инвесторов. Однако данный переход связан с многочисленными проблемами и трудностями, на которые справедливо указывают как специалисты-аудиторы и финансовые менеджеры, так и эксперты, представители регулирующих органов и политики, в особенности представители демократической партии. Согласно плану, разработка стандартов должна быть передана от американской FASB (Federal Accounting Standard Board), которая через SEC подконтрольна Конгрессу, международной организации IASB (International Accounting Standard Board). Высказываются опасения, что в результате американское государство может потерять контроль над этим процессом. Такой поворот событий является особенно нежелательным после чрезвычайно болезненного процесса, через который прошли американские компании в результате принятия закона Сарбаниса-Оксли, когда потребовалось приспособление к целой системе новых мер по обеспечению безопасности инвесторов и прозрачности компаний.

Американские законы, регламентирующие прозрачность и защиту прав инвесторов, являются самыми строгими в мире, к тому же выполнение этих законов обеспечивается наиболее развитой регулирующей и контролирующей инфраструктурой. В стране существует уникальная, сильнейшая в мире государственная система контроля за финансовой деятельностью корпораций, в которую входят мощные государственные структуры – Конгресс США, Министерство юстиции, Комиссия по ценным бумагам и биржам, окружные прокуратуры и прокуратуры штатов⁵³. Помимо

⁵³ О масштабах этой системы свидетельствует, например, тот факт, что за период с 1998 по 2003 г. Комиссия по ценным бумагам и биржам обратилась с требованием внести исправления в финансовую отчетность к 1200 компаниям, в то время как британский эквивалент Комиссии, Комитет по проверке финансовой отчетности, за период с 1991 по 2003 г. требовал пересмотра отчетности всего 15 раз. (Holier than thou // The Economist. 2003. Feb. 6). При этом в шести странах Евросоюза вообще не существует механизмов правоприменения бухгалтерских стандартов, они есть только в Велико-

государственной системы, огромную роль в регулировании деятельности корпораций играют частные организации – биржи, аудиторские компании, бухгалтерские ассоциации, саморегулирующиеся организации бизнеса. Переход на международную отчетность может привести к шагу назад в этой области, а также свести на нет многочисленные усилия, затраченные компаниями и регулирующими органами при проведении в жизнь закона Сарбаниса-Оксли, поскольку вся вновь создаваемая система мер обеспечения прозрачности так или иначе опирается на U.S. GAAP. Однако сторонники перехода на международные стандарты указывают на то, что SEC, наоборот, получит дополнительные каналы влияния на международное бизнес-сообщество через взаимодействие FASB с IASB в процессе разработки новых международных стандартов. Характерно, что в Европе высказываются опасения о возможном излишнем влиянии США на систему международной отчетности. Осторожность, с которой американские законодатели собираются внедрять новую систему, позволяет предположить, что как вопросы перехода, так и сами детали международной системы будут тщательно прорабатываться и одобряться в США.

Другой проблемной точкой, связанной с будущим переходом на новую систему, является необходимость переподготовки и обучения огромного количества аудиторов, аналитиков и бухгалтеров, то есть специалистов, которые должны будут непосредственно работать с новыми стандартами. Эти вопросы в большей мере волнуют профессиональное сообщество и регуляторов. Дело осложняется не только тем, что придется обучать огромное количество людей новым правилам, но и принципиальной разницей в идеологии американских и международных стандартов. Используемый в США U.S. GAAP опирается на четкие правила и инструкции, детально описывающие порядок действий в каждой конкретной ситуации. Весь свод бухгалтерских правил составляет около 250 тыс. страниц. Международная система IFRS основана не на правилах, а на принципах, что делает ее более близкой к существующей европейской бухгалтерии. По мнению специалиста PricewaterhouseCoopers, движущей силой U.S. GAAP является единообразие, в то время как для IFRS таковой является прозрачность⁵⁴. Принципы IFRS по объему в десять раз короче американских, и они дают гораздо больше возможностей для интерпретации, а не для точного следования инструкции. В связи с этим международные стандарты дают больше возможностей для анализа, а американские – для фиксации фактов. Именно эта разница в подходах может оказаться камнем преткновения при переходе от одной системы к другой, поскольку американские финансовые работники в массе своей привыкли иметь четкие и детальные инструкции, которым надо следовать, чего им не может обеспечить международная система. В процессе перехода компании неизбежно столкнутся и с массой технических проблем. Например, к ним относится существование в разных странах местных интерпретаций международных принципов, что само по себе подрывает идею единых стандартов. В последнее время IASB при прямой поддержке FASB объявил о намерении предотвратить распространение местных стандартов и бороться за переход на действительно единый глобальный стандарт. Кроме того, для облегчения перехода на новые стандарты предполагается ввести трехгодичный мораторий на внесение любых изменений в эти стандарты с момента начала перехода.

Различается и подход к перспективе перехода на международные стандарты крупных и более мелких компаний. В то время как крупные ТНК уже фактически ведут значительную часть своих финансовых отчетов в международном формате

британии, Франции и Италии, а британская система считается лучшей по европейским стандартам. В аналогичной японской Комиссии работают всего 364 человека, в то время как в американской Комиссии занято более 3500 сотрудников. (Ведомости. 23.08.02).

⁵⁴ Leone M. Will Americans Foul Up Global Standards? // CFO.com. 2008. Apr. 30.

IFRS, и введение новых стандартов для них будет означать снижение издержек, поскольку отпадет необходимость параллельно представлять отчетность в стандарте U.S. GAAP, для мелких компаний переход на новые правила будет связан со значительным ростом издержек. Поэтому многие из них не предпринимают подготовительных мер по такому переходу, надеясь на возможную отсрочку обязательных дат перехода, как это происходило с некоторыми особо затратными статьями закона Сарбаниса-Оксли. Техническая необходимость в течение переходного периода вести часть дел как в старом, так и в новом формате для обеспечения преемственности и сопоставимости также приведет к росту затрат компаний на этот переход.

Среди наиболее часто высказываемых компаниями опасений – большая стоимость перехода на международные стандарты. Экономический кризис отодвинул на второй план стратегические и долгосрочные задачи для многих компаний, и для многих из них жесткая экономия издержек сейчас является вопросом выживания. По некоторым оценкам, затраты американских компаний по переходу составят от 0,1% до 0,7% от годовой выручки, в то время как аналогичный переход обошелся четыре года назад европейским компаниям в среднем в 0,05% годовой выручки⁵⁵. Более высокие издержки перехода в США связаны с более жесткой системой регулирования и контроля публичных акционерных компаний, а также с тем фактом, что процедуры этого контроля (прежде всего, регулируемые законом Сарбаниса-Оксли) опираются, как и U.S. GAAP, на правила, а не на принципы. Значит, в этой области также необходимо решать проблему совместимости отчетности, а также дополнять и перерабатывать систему аудита, что тоже требует затрат. Кроме того, поднимаются вопросы о совместимости отчетности внутри страны, поскольку требования SEC распространяются только на публичные компании, в то время как частные компании, в том числе и функционирующие в тех же отраслях, могут продолжать пользоваться привычным U.S. GAAP. Также вызывает опасения, что многие отрасли в США (например, страхование) также являются объектом жесткого регулирования, а процедуры и стандарты этого регулирования основываются на существующих принципах финансовой отчетности. Переход на новые стандарты повлечет необходимость перестройки механизмов регулирования этих отраслей.

План перехода на международные стандарты был утвержден Комиссией по ценным бумагам и биржам в конце августа 2008 г., незадолго до начала стремительно развивавшихся кризисных событий в финансовом секторе США. В конце января 2009 г. на должность главы SEC была утверждена М. Шапиро, которая более сдержанно относится к предложенным срокам перехода на международные стандарты. Многочисленность откликов, содержащих критические замечания по конкретным срокам и издержкам перехода на международную отчетность, а также нынешний экономический кризис позволяют делать предположения о том, что с достаточно высокой вероятностью предложенные ранее сроки перехода могут быть пересмотрены. Однако принципиальная необходимость перехода на унифицированную международную отчетность не вызывает сомнений.

⁵⁵ Johnson S. Guessing the Costs of IFRS Conversion // CFO.com. 2009. Mar. 30.

Одной из центральных проблем, стоящих перед американским обществом в эпоху глобализации, становится поиск баланса интересов всех сторон, которых касаются ее последствия. В центре внимания находятся различные аспекты фундаментальной проблемы баланса интересов крупного бизнеса и общества в целом. Социально-экономические последствия глобальной деятельности американских корпораций затрагивают интересы самых широких слоев – от представителей крупного бизнеса и профессиональных сообществ до миллионов представителей среднего класса, являющегося социальной опорой американского общества. Именно средний класс является основным потребителем товаров и услуг, производство которых теперь носит глобальный характер. Представители среднего класса являются в массе своей акционерами транснациональных компаний и, следовательно, заинтересованы в их успешной деятельности. В то же время они озабочены социальными последствиями оффшоринга – проблемой оттока рабочих мест, влиянием на уровень оплаты труда и качеством производимых в других странах товаров и услуг. Постоянным предметом внимания профессионального и политического сообщества являются долгосрочные последствия глобализации – от стратегических проблем национальной конкурентоспособности и удержания научно-технического лидерства до более конкретных вопросов обеспечения сопоставимости финансовой отчетности и прозрачности. Конечно, рассмотренные вопросы не исчерпывают всего многообразного влияния глобализации на частный бизнес США, но отражают наиболее актуальные в настоящее время грани этого непростого процесса. Показательно, что определение путей наиболее эффективного встраивания американских компаний в глобальные экономические процессы неизбежно сопряжено с поиском баланса интересов всех сторон.

ГЛАВА 4. СОЦИАЛЬНО ОТВЕТСТВЕННОЕ ПОВЕДЕНИЕ АМЕРИКАНСКИХ КОМПАНИЙ: НАЦИОНАЛЬНОЕ И ГЛОБАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

В условиях глобализации и развитого рынка, когда сеть конкурентов насыщена, а набор коммуникационных средств используется компаниями практически аналогично, характер конкуренции все сильнее тяготеет к использованию преимуществ репутационного капитала. Речь идет о востребованных обществом инициативах финансовых и производственных корпораций в контексте корпоративной социальной ответственности – КСО.

1. Концептуальные основы социально ответственного поведения бизнеса

Попытки осмысления проблематики КСО предпринимались уже в 1920-х гг., однако начало ее системного анализа было положено в 1953 г. американским экономистом Г. Боуэном в исследовании “*Социальная ответственность бизнесмена*”. В нем дается анализ поведения компаний с нормативных позиций, намечаются рамки и ключевые направления изучения КСО¹. Генезис, развитие и систематизация концепций КСО отражены в работах А. Керрола, Д. Виндзора, Р. Штойера и др. У Керрола модель КСО представлена в виде четырехуровневой пирамиды, в основании которой – *экономическая ответственность*, определяемая базовой функцией фирмы на рынке как производителя товаров и услуг. Лежащая выше *правовая ответственность* подразумевает необходимость “законопослушности” бизнеса в условиях рыночной экономики, соответствие коммерческой деятельности ожиданиям общества, фиксированным в правовых нормах. *Этическая ответственность*, в свою очередь, требует от деловой практики соответствия ожиданиям общества, не оговоренным в соответствующих правовых нормах, но основанным на существующих нормах морали. *Филантропическая ответственность* побуждает фирму к действиям, направленным на поддержание и развитие благосостояния общества через добровольное участие в реализации социальных программ².

Наибольшие расхождения обнаруживаются по вопросам содержания и пределов ответственности бизнеса. Сторонники теории “корпоративного эгоизма” считают достаточным для компании в целях ее соответствия критериям социально ответственного поведения своевременно перечислять налоги, выплачивать в установленные сроки дивиденды акционерам и соблюдать трудовые контракты. Теоретики “корпоративного альтруизма” убеждены в необходимости, но недостаточности этих обязанностей и относят к КСО также обязанность компаний вносить вклад в улучшение качества американской жизни и поддерживать сохранность природной окружающей среды (данная точка зрения была озвучена Комитетом по экономическому развитию в 1971 г.³). Авторы теории “разумного эгоизма” (Enlightened self-interest) считают КСО просто “хорошим бизнесом”, ведущим к сокращению долгосрочных потерь в прибыли. Для повышения имиджа компании они считают важным, чтобы корпоративный менеджмент ориентировался на интересы разных групп населения и проявлял заботу об окружающей среде, иногда даже в ущерб собственным интересам, что в дальнейшем окупится с лихвой.

¹ По мнению автора, эта ответственность состоит “в осуществлении политики принятия подобных решений либо следовании такой линии поведения, которые были бы желательны с позиции целей и ценностей общества”. См. Bowen H.R. Social Responsibilities of the Businessman // New York: Harper and Row. 1953. P. 6.

² Carol A. Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance // Academy of Management Review. 1979. V. 4. № 46. P. 500.

³ <<http://www.maecenas.ru/doc/2005>>.

У КСО в ее широкой трактовке имеются и открытые противники, а один из первых – Т. Левит, известный теоретик в области маркетинга. Растущее участие бизнеса в финансировании школ, больниц и социальных служб характеризуется им как “новая ортодоксия”, а в применении теории КСО на практике усматривается “угроза гибели капитализма”. По словам Левита, бизнес может получить больше шансов на выживание, если долгосрочная максимизация прибыли останется единственной целью и в теории, и на практике⁴. Нобелевский лауреат по экономике М. Фридман в статье, опубликованной в 1970 г. на страницах New York Times Magazine, обвиняет практикующих социальную ответственность менеджеров в “воровстве денег у собственников” (*акционеров – курсив А.Ш.*) и “вторжении в сферу, лежащую за пределами их профессиональной компетенции”. Статья пронизана стремлением доказать пагубное влияние социальной ответственности на эффективность бизнеса⁵. Р. Райх из университета в Беркли оценивает социальные инициативы бизнеса как “неудачную подмену деятельности избранного для этого правительства и НКО”. На его взгляд, “обременение бизнеса социальными функциями” и “освобождение от них государства” ведут к “сокращению и без того сузившихся у него социальных обязательств, ... сама тенденция к распространению КСО свидетельствует о неэффективности современных институтов власти”⁶.

В одном отношении критика КСО, претендующая на “защиту” интересов бизнеса, сыграла позитивную роль: под ее влиянием изучение проблематики пошло от нормативной оценки КСО к осмыслению ее с точки зрения повседневной практики управленческих решений, что стало шагом вперед. Фокус дискуссий сместился к проблеме реализации социальной ответственности на уровне фирмы. Заметную роль в ее осмыслении сыграли К. Дэвис и В. Фредерик. Дэвис первым обосновал необходимость КСО не с нормативных позиций, а следуя логике рационального выбора⁷. Иначе говоря, он дает понять, что *социальная вовлеченность компании относится к числу ее собственных интересов*. С такой позицией согласуются современные взгляды ответственного менеджмента. Убеждает в этом пример некоммерческого объединения корпораций США “Бизнес за социальную ответственность” (БСР), занимающегося популяризацией концепции КСО. БСР трактует социальные расходы компаний не в смысле односторонней благотворительности, а как взаимовыгодное партнерство с обществом, что делает коммерческую деятельность высокоэффективной и позволяет бизнесу выживать в условиях жесткой конкуренции⁸.

В. Фредерик вводит в научный оборот понятие “корпоративной социальной восприимчивости” (КСВ) как способности корпорации воспринимать общественное воздействие. Выделяются два ключевых подхода к эффективному восприятию корпорацией общественных проблем. Первый нацелен на интегрирование вопросов взаимодействия бизнеса и общества в систему стратегического управления. Согласно подходу, содержанием КСВ является мониторинг внешней среды, анализ ожидаемых конкретных социальных групп, разработка и внедрение планов взаимодействия

⁴ Levitt T. The Dangers of Social Responsibility // Harvard Business Review. 1958. V. 36. № 56. P. 49.

⁵ Friedman M. The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits // New York Times Magazine, 1970, Sept. 13.

⁶ <<http://post.economics.harvard.edu/hier/2001papers/2001list.html>>.

⁷ Davis K. Can Business Afford. 1960. P. 70.

⁸ По определению этой организации (1400 корпоративных членов), КСО – это взаимосвязанный набор политики, социальной практики и программ, интегрированных в процесс бизнеса, цепочки поставок, процедуры принятия решений на всех уровнях компании и включающих ответственность за прошлую и текущую деятельность, а также за будущее влияние ведения бизнеса на социальную и природную среду. <<http://www.maecenas.ru/doc/2004-35.html>>.

с этими группами и соответствующий управленческий инструментарий⁹. Второй подход подразумевает прямое вовлечение корпорации в общественные процессы: парламентские и президентские выборы, дискуссии в СМИ, лоббистские кампании. Здесь социальная восприимчивость выступает специфической функцией менеджмента, существующей наряду с планированием и отчетностью.

В зависимости от узкой или расширенной трактовки КСО расходятся представления об оптимальном наборе факторов, влияющих на деловые успехи компании. Ряд исследователей считает необходимым ограничить их акционерами, потребителями, поставщиками, финансовыми организациями и трудовыми ресурсами. Наиболее отвечающим современным требованиям к бизнесу является мнение классика современного менеджмента П. Друкера о необходимости учета всех факторов, так или иначе влияющих на деятельность компании, независимо от того, находятся они внутри или вне ее¹⁰.

На практике, современный корпоративный менеджмент вовлечен в систему разноуровневых и разноплановых взаимоотношений со многими компонентами внешней среды. Компании выступают, с одной стороны, субъектами воздействия на население территории базирования, экологию, экономическое положение региона, занятость, состояние социальной инфраструктуры и т.п., с другой, – объектами влияния и давления со стороны государственных органов, социально ответственных инвесторов, НКО и СМИ. Среди проблем, с которыми сталкивается руководство компании, исходящее из принципа открытых систем, наиболее важными являются состояние глобальной экономики, распространение новейших ИТ, требующих изменений в системе корпоративного управления, и особенности социокультурной среды и политических институтов в той или другой стране базирования ТНК.

2. Особенности американской и европейской моделей регулирования КСО

Существует два основных подхода к регулированию КСО. Первый, когда компания самостоятельно определяет степень своего вклада в общество; второй подразумевает выработку государством и обществом обязательных к исполнению либо декларативных требований к бизнесу. В разрезе этой дилеммы просматриваются различия между сформировавшимися в США и странах Евросоюза моделями КСО. В зависимости от варианта ее разрешения модель является “открытой” (в США) и “скрытой”, зарегулированной (в Европе)¹¹. Открытость американской модели КСО обязана особенностям природы предпринимательства в США, опирающегося на максимальную свободу субъектов и саморегулирующийся характер многих сфер общественной жизни. Для США, если не брать в расчет периоды острых экономических кризисов, когда регулятивные функции госаппарата приобретают исключительно важное значение, характерно минимальное вторжение государства в предпринимательскую деятельность, что не исключает использование правительством механизмов стимулирования участия бизнеса в социальной поддержке общества, таких как налоговые льготы и зачеты, закрепленные на законодательном уровне. Во многих случаях ответственность компаний перед обществом иницируется ими самими

⁹ Ackerman R.W. How Companies Respond to Social Demands. Harvard Business Review. 1973. V. 51. № 4. P. 88.

¹⁰ Друкер П.Ф. Задачи менеджмента в XXI веке. М.: Вильямс. 2004. С.19–23.

¹¹ В этих странах позиция государства по стимулированию и поддержке процессов социальной отчетности в значительной мере определяет ее цикл и содержание. Государство может законодательно стимулировать отчетность, жестко задавая ее сроки, либо оставлять весь процесс подготовки социальной отчетности на усмотрение компаний, ограничиваясь лишь рекомендациями. Matten D. Moon J. A Conceptual Framework for Understanding CSR in Europe. Oxford University Press. 2004.

и предусматривает их самостоятельность в определении объема общественного вклада (благотворительных пожертвований) за рамками юридических обязательств. В США благотворительность распространяется не только на сферы искусства и культуры, но также науки, университетское образование и здравоохранение, чего нельзя сказать о европейских странах, где высокие налоги стали причиной переноса ответственности за финансирование этих направлений на государство. Европейская модель КСО подразумевает установление государством более или менее жестких юридических норм, обязывающих компании неукоснительно следовать принципам социальной ответственности, т.е. в Европе КСО носит обязательный характер. Соответствующие законы существуют в Швеции, Голландии, Франции и др.¹²

Независимо от разновидности модели КСО в той или другой стране, везде действуют выработанные государством правовые нормы. В США этические кодексы корпоративного управления, федеральные и местные акты, нормы и стандарты разработаны таким образом, чтобы стимулировать социально ответственное поведение банков и компаний. В 1977 г. конгресс США принял Закон о коммунальном реинвестировании – КРА (Community Reinvestment Act), предписывающий американским банкам инвестировать в компании, расположенные на той территории, где совершаются банковские операции. КРА остается основным инструментом поощрения социальной вовлеченности банков на местном уровне. И хотя Закон не предусматривает никаких санкций, механизмы реализации документа весьма эффективны¹³. Отдельные законы специально адресованы ТНК: Закон о коррупции за рубежом (Foreign Corrupt Practices Act – *FCPA*); Закон о нарушении гражданских прав (The Alien Tort Claims Act), который наделяет иностранных граждан правом обращения с жалобами в федеральные судебные органы США на американские дочерние компании за действия, совершенные в нарушении американских законов и норм международного права¹⁴. В 2002 г. вступил в действие Закон Сарбанеса-Оксли, обязывающий открытые акционерные компании, акции которых котируются в США, следовать расширенным стандартам корпоративной отчетности, которые теперь включают нефинансовые аспекты управления рисками. Другим инструментом регулирования сферы ответственности компаний на международном уровне служит “Корпорация частных внешних инвестиций” (ОПИК – Overseas Private Investment Corporation), одна из функций которой – страхование инвестиций американских компаний от финансовых и политических рисков более чем в 150 странах. ОПИК требует, чтобы деятельность получивших страховку компаний содействовала развитию стран базирования иностранных производств, охране окружающей среды, соблюдению международного законодательства о труде и правах человека. Эти требования закреплены в контрактах, причем ОПИК требует их соблюдения и от субподрядчиков¹⁵. Социальную направленность имеет и механизм публичных тендеров, который обязывает компании придерживаться “высоких стандартов” ведения бизнеса за рубежами США.

¹² <<http://www.dti.gov.uk/support/responsibility.htm>>.

¹³ Согласно Закону, муниципалитет обязан выделить каждому банку “подведомственную территорию” и “прикрепить” его к местному правительственному агентству, наблюдающему за ходом выполнения программы коммунального инвестирования. По итогам отчета составляется рейтинг банков по критерию активности в области социального инвестирования. Рейтинговый список публикуется крупнейшими изданиями с пояснениями, что касается он лишь показателей социальной вовлеченности. Однако если известные клиентам банки оказываются с этой точки зрения не в первых рядах, это может способствовать заключению об их финансовой несостоятельности и стать причиной переориентации вкладчиков на другой финансовый институт.

¹⁴ Journal of Business Systems. Governance and Ethics. 2008. V. 3. № 1. P. 12.

¹⁵ См.: Globalization: Numerous Federal Activities Complement U.S. Business's Global Corporate Social Responsibility Efforts // United States Government Accountability Office. 2005. Aug. P. 18.

3. КСО в восприятии корпоративного менеджмента

В настоящее время практика КСО носит необратимый характер, а динамика ее популярности среди менеджеров компаний видна из данных опросов: если в 2002 г. социально ответственное поведение в качестве своего приоритета называло 30% из 1192 топ-менеджеров американских компаний, то в 2007 г. – уже 60% (лишь 4% называли социально ответственную деятельность “пустой тратой времени и средств”). Положительное восприятие КСО корпоративным менеджментом сохранялось и в период поразившего США финансового кризиса. Например, на конференции, организованной в декабре 2008 г. БСР, 2/3 лидеров ведущих американских компаний заявили, что КСО могла бы смягчить рецессию в экономике; 84% выразили убеждение, что предприятия, как и прежде, будут получать выгоды от хорошей репутации¹⁶.

Позитивное восприятие КСО находит отражение и в социальной практике менеджеров компаний. По оценкам исследовательской организации Social Investment Forum (СИФ), в 2007 г. один из каждых 8 долл. в профессиональном управлении (из общего объема в 19,9 трлн долл.) принадлежал социально ответственным инвестициям. Данный показатель фиксирует рост на 258% по сравнению с аналогичным показателем 1995 г.¹⁷ В настоящее время филантропической деятельностью охвачено 98% американских компаний (в странах ЕС – 94%). США являются лидером и по объему частной и корпоративной благотворительности в процентах от ВВП, где эта доля превышает 2,2%; для Великобритании, Франции, Японии и Германии она составляет соответственно – менее 1% , менее 0,5%, 0,26% и 0,2% ВВП. К новым качествам филантропии в США относятся источники, за счет которых формируется капитал доноров зачастую это инновационные компании, работающие в сфере высоких технологий. Эти компании оказывают влияние на общественное мнение и отличаются глобальным мышлением.

Качественные сдвиги наблюдаются и во взглядах американского общества на роль бизнеса. В индустриальную эру преобладающим было представление о компаниях как об экономических единицах, выполняющих “технологическую функцию извлечения прибыли”. В постиндустриальную эпоху такое представление, равно как и “искусственное разделение экономики, политики и этики”, ушли в прошлое, в первую очередь, в глазах стейкхолдеров. Нужно отметить, что соотнесение меры ответственности политики компаний с мнением стейкхолдеров отнюдь не формальная уступка им. Многие специалисты напрямую связывали характер этих взаимоотношений компаний с успехом выхода компаний из финансового кризиса. На состоявшемся в марте 2009 г. круглом столе с участием представителей международного бизнеса, ученых и экспертов из США и других стран, организованном Институтом по корпоративной этике, центральной темой обсуждения явилась “Разработка инструментов управления отношениями между компаниями и стейкхолдерами для обеспечения выживания бизнеса, его репутации и успеха в условиях кризиса”¹⁸.

Благотворительные средства компаний адресуются целевым социальным группам через НКО и специализированные фонды. Компании редко берут на себя бремя организационных издержек по благотворительности, предпочитая оплачивать в этой области организационную и экспертную работу профессионалов. В бюджетах компаний эти издержки составляют 10–15% от сумм реализуемых проектов. Через НКО проходит преобладающий объем средств от корпораций США на финансирование социальных проектов (75%) и только 25% через специализированные структуры,

¹⁶ <[www.bsr.org/files/BSR Cone 2008 Survey.pdf](http://www.bsr.org/files/BSR_Cone_2008_Survey.pdf)>.

¹⁷ The Report on Socially Responsible Investing Trends in The U.S // The Socially Responsible Forum. 2008. P. IV.

¹⁸ Freeman R., Harrison J., Wicks A. Managing for Stakeholders // Yale University Press. 2009.

созданные крупными компаниями для отбора реципиентов и распределения ресурсов. Если спонсируемые бизнесом НКО отсутствуют, компании выступают инициаторами их создания. Таким образом, бизнес “подпитывает” и развивает гражданское общество в этой сфере. В последние годы партнерами НКО стали компании Nike, Intel, Coca-Cola, Kodak, Cisco Inc., General Electric, Johnson & Johnson и др. В партнерствах участвуют такие влиятельные НКО и благотворительные организации, как Care International, Habitat for Humanity International, Action Network, Human Rights Watch, Corporation Watch, Centre for Research on Globalization и др.

В некоторых случаях оперирующие за рубежом США компании создают у себя специализированные отделы, отвечающие за формирование местной инфраструктуры, субсидирование медицинских учреждений, распространение международных трудовых стандартов, а также отделы, отвечающие за выполнение законов о безопасности труда и охране окружающей среды. В последние годы заметна тенденция к анализу и планированию каждой статьи социальных корпоративных расходов, в том числе и благотворительных пожертвований. Многими компаниями взят на вооружение интегрированный подход, основывающийся на использовании при оценке инвестиционного проекта комбинации финансовых, социальных и экологических параметров.

Социальная ответственность охватывает и поставщиков. Под давлением выдвигаемых корпорациями и инвесторами требований к поставщикам и контракторам, применения соответствующего законодательства, а также международной стандартизации и сертификации они все шире вовлекаются в этот процесс. Для ТНК наличие большого количества поставщиков создает большие риски. Низкое качество продукции, поставляемой хотя бы одним из поставщиков, приводит к существенным потерям для компаний. Крупным источником рисков служит и то, как ведется производство у поставщика. Имеются факты предъявления крупных исков некоторым американским отраслевым компаниям, продукция которых производилась из древесины реликтовых лесов или текстиль производился в развивающейся стране детьми, работающими по 14–16 часов в день за нищенскую зарплату. Такие иски приносят ущерб репутации фирмы, что оборачивается падением ее продаж и прибылей. Разработаны “Правила поведения поставщиков”, выполнение которых обеспечивается: а) их проверкой и отказом осуществлять закупки у компаний, которые не удовлетворяют данным правилам; б) проведением тренинга поставщиков.

4. Факторы внедрения в бизнес-практику КСО и механизмы ее реализации

К фундаментальным факторам движения бизнеса к КСО относятся.

1. Прослеживаемая, начиная с 1960-х гг., тенденция к росту общественного недовольства негативными для окружающей природной среды последствиями роста производства и повышению ценности в экономике XXI века человеческого капитала и нефинансовых активов. Отношение потребителей к тому или иному товару или услуге во многом определяется ответственным поведением фирмы к своему персоналу, партнерам, окружающей среде, обществу в целом. Существенную часть нефинансовых активов фирмы составляет стоимость самого брэнда, которая не в последнюю очередь определяется репутацией – сложившимся и устойчивым восприятием ее клиентами, общественностью, СМИ, органами власти и управления. О значении нефинансовых активов свидетельствуют два факта. Если в 1981 г. аудиторы закладывали репутацию в стоимость лишь 17% компаний, то в 2006 г. – 80%. В 2008 г. доля готовых переключиться на другой брэнд британских покупателей равнялась 50%, если его предлагает социально-ответственная компания. В США сме-

нить потребительские предпочтения в сторону социально ответственных ТНК выразили готовность двое из каждых трех опрошенных американцев.

2. Поведение американского бизнеса в духе КСО в высокой степени обусловлено двумя важными обстоятельствами: а) качественными изменениями социума, ставшим более сложным и разнообразным по составу и лучше организованным, чем тридцать лет назад; б) и что особенно важно, повышенным общественным спросом на КСО. В эру постиндустриализма массовое общество и массовое потребление перестали в США быть массовыми¹⁹. Одновременно с демассификацией происходил процесс дифференциации продукции и сервиса, что объективно отражало растущее разнообразие потребностей, ценностей и стилей жизни американцев в эру “новой экономики” и поэтому корпорации вынуждены были адаптироваться к происходящим изменениям²⁰. Социальная демассификация особенно отчетливо выражена в США, но она также прогрессирует в Британии и других странах Европы.

Современная структура американского общества заполнена сложно переплетенной, взаимодействующей массой умело организованных, часто хорошо финансируемых ассоциаций, агентств и групп интересов, представленных на всех уровнях власти и управления, экспертами, взыскательными потребителями, рейтинговыми агентствами, СМИ, профессорами, учителями и учащимися школ и вузов. По последним данным, свыше 1 млн 300 тыс. американских компаний взаимодействуют с более чем 90 тыс. школ и университетов, 330 тыс. церквей и сотнями тысяч ответвлений свыше десяти тысяч общенациональных организаций. Сюда надо добавить свыше миллиона местных общественных групп и ассоциаций, каждая со своей повесткой и приоритетами. Их обслуживанием занимается свыше 144 тыс. юридических фирм. В такой плотно сгруппированной социальной сфере каждая корпорация встречает противодействие организованных групп, многие из которых располагают штатом профессионалов, прессой, доступом к партиям и государственным учреждениям, могут нанимать экспертов и юристов²¹.

В этом очень взаимосвязанном социальном окружении каждый шаг корпорации находится под пристальным вниманием. Если в индустриальную эпоху критика в адрес корпораций фокусировалась почти исключительно на экономических вопросах – низкая оплата труда, завышение цен на продукцию, производство товаров низкого качества, то на этапе постиндустриализма корпорации обвинялись в укрытии информации относительно последствий их производственной деятельности на окружающую среду, дискриминации по гендерному признаку, за отказ брать на себя со-

¹⁹ Группы, которые на протяжении всей индустриальной эпохи боролись за интеграцию и ассимиляцию в массовое общество, сейчас отказываются сглаживать свои различия. Наоборот, они специально подчеркивают свои уникальные особенности.

²⁰ На эти фундаментальные перемены указывает Э. Тоффлер при анализе перехода США от индустриального к постиндустриальному обществу (вторая и третья цивилизационные волны). В эпоху индустриализма наиболее расхожими были установки, согласно которым массовая продукция – наиболее развитая и эффективная форма продукции, что рынок для массового потребления требует стандартизированной продукции, что массовое распределение наиболее выгодно, что “масса” работников единообразна и их действия мотивируются одинаковыми побудительными причинами. Руководитель предприятия “второй волны” был обучен, что синхронизация, централизация, максимизация прибыли и концентрация производства необходимы для достижения его цели. С приходом “третьей волны” руководитель корпорации осознал, что все его старые установки проблематичны. Корпорации “второй волны”, организованные для работы в массовом (обезличенном) обществе, столкнулись с немалыми проблемами и тенденциями, наиважнейшая среди которых – восходящий уровень социального многообразия, питаемого дополнительными разделениями на рынке труда, отразившими изобилие новых профессий и широкое разнообразие потребителей.

<<http://www.nadprof.ru/library/books/Toffler/18.html>>.

²¹ <<http://www.nadprof.ru/library/books/Toffler/18.html>>.

циальные обязательства перед населением общины, в которой они оперируют, и мн. др.

Таким образом, современная корпорация вынуждена отвечать на вызовы внешней среды, окружения, на изменения социальных сил, возросшую роль информации, морали и этики. Эти факторы продвигают корпорации к многогранным, многоцелевым формам. В новых условиях корпорации уже не могут сегодня работать только как механизмы для максимизации отдельных экономических функций, а также в системе “искусственного разделения экономики, политики и этики”.

3. Нарастание мировых глобальных проблем, таких как загрязнение окружающей среды, изменение климата, распространение болезней, социальное неравенство – все это не может не вести к осознанию бизнесом необходимости принятия ответственности за ту среду, в которой они живут и работают.

4. Фирма, которая вкладывается в нефинансовые активы, пользуется привлекательностью для инвесторов, она меньше платит процентов по кредитам; ее репутация положительно влияет на доходность капитала, потребительские настроения и объем продаж. И напротив, падение репутации может обернуться его снижением. Результаты исследования 469 американских компаний различных отраслей, проведенного некоммерческой организацией “Конференс Борд” в 2005 г., продемонстрировали значительную положительную корреляцию доходности активов и доходности продаж с социальной активностью компании, а также положительную, хотя и менее значительную корреляцию доходности капитала с социальной активностью компании.

О пользе социальных программ свидетельствуют данные опроса в 2006 г. трехсот крупнейших американских компаний, выяснилось, что у располагавших ими компаний риски снижались при росте котировок акций в среднем на 5%. Нельзя не сказать и о влиянии на сокращение издержек компаний инвестиций в экологически эффективные технологии (вторичная переработка, экономия энергопотребления, сокращение выбросов). Так, корпорация 3М за 17 лет сэкономила 894 млн долл. с помощью программы “Предотвращение загрязнения окупается”²². В настоящее время в США действует целый ряд инвестиционных фондов, активно ищущих “зеленые предприятия”, т.е. имеющие хорошую репутацию с точки зрения заботы о социальной сфере и экологии.

Внедрению в бизнес-практику социальных программ способствует влияние КСО на привлекательность бизнеса для инвесторов. В силу этических соображений и заинтересованности в том, чтобы инвестиции способствовали приросту и сохранению биржевой стоимости акций предприятий, инвесторы проявляют интерес к деятельности компаний в решении социальных и экологических проблем, а также к их способности управления рисками. Другим стимулом инвестирования в социальные проекты компаний является предъявление им менее жестких требований судебными органами. Выполняя часть работы государства, американский бизнес справедливо рассчитывает на ответные уступки. В инструкциях федерального суда США указывается, что штрафы компаний могут быть уменьшены или полностью отменены, если они осуществляют эффективное социальное инвестирование.

Убедительным свидетельством возрастающей роли КСО в коммерческой практике служит бурное развитие рынка социально ответственных инвестиций (СОИ)²³. Сегмент СОИ представлен на финансовых рынках почти всех развитых

²² <http://www.3m.com/about3m/sustainability/policies_ehs_tradition_3p.jhtml>.

²³ Под СОИ подразумеваются материальные, технологические, управленческие, финансовые или иные ресурсы компаний, направляемые по решению корпоративного менеджмента на реализацию социальных программ, разработанных с учетом интересов всех сторон в выгодных для общества

стран, а его мировой объем в начале 2008 г. приблизился к 3 трлн долл. В США находится самый крупный рынок СОИ, составляющий 80% мирового и 9,4% всех мировых активов, находящихся в профессиональном управлении²⁴. Главными участниками рынка СОИ являются инвестиционные фонды, профессиональные менеджеры, управляющие активами частных и институциональных клиентов, а также финансовые институты общественного инвестирования. Можно выделить две основные модели СОИ. Первая – “просеивание” (screening) – предполагает выбор для инвестиционного портфеля ценных бумаг компаний, отвечающих заданным этическим, социальным и экологическим критериям. Первые фонды СОИ стали появляться в США в 1970-е гг. Они отличались тем, что отказывались инвестировать в компании, получавшие доходы от продажи оружия (в странах, где осуществлялись военные действия) и использовавшие детский труд. Позднее список запретных для инвестирования компаний пополнился предприятиями по производству атомной энергии, табачной и алкогольной продукции, фирмами биотехнологического комплекса, связанными с производством генно-модифицированной продукции; компаниями без известных брендов, оперирующими на фрагментированном рынке и состоящими из множества средних и мелких предприятий, не являющихся производителями конечной продукции; предприятиями с хорошей репутацией, но без существенного влияния на окружающую среду (например, новостными агентствами).

Наблюдается переход от отсева нежелательных объектов инвестирования к *позитивному просеиванию* – целевому поиску бумаг компаний, вкладывающихся в социальную, образовательную и медицинскую помощь населению. В результате активности фондов СОИ произошли изменения в политике ряда компаний, например, в 2004 г. Exxon Mobil внедрила в свою практику международные стандарты MOT, а Dell и Hewlett-Packard впервые приступили к переработке отходов. Так как метод “просеивания” требует значительных усилий и затрат на изучение корпоративной деловой практики, многие инвесторы в связи с трудностями его самостоятельного осуществления предпочитают для вложения своих средств обращаться в *социально ответственные взаимные фонды*. В 2005 г. в США было зарегистрировано свыше 250 фондов по сравнению со 168 в 2000 г., использующих при построении портфеля социальные и экологические фильтры²⁵.

Второй моделью СОИ является “активность инвесторов в роли акционеров”. Инвесторы, будучи совладельцами предприятий, акции которых находятся в свободном обращении, могут вступать в диалог с руководством на совещаниях и представлять на них резолюции акционеров. Если они набирают 50% голосов, то руководство компании обязано их выполнить. Но даже если резолюции не набирают нужного числа голосов, они, тем не менее, стимулируют рост понимания существующих проблем, привлекают внимание СМИ, НКО, других общественных организаций и способствуют усилению давления на корпоративный менеджмент²⁶.

Все чаще используемым в компаниях механизмом реализации КСО является корпоративное волонтерство (КВ) – добровольное участие персонала в оказании безвозмездных услуг на местах. По оценкам экспертов, доля программ волонтерских услуг в валовых расходах компаний США на социальную деятельность составляет около 40%. Если раньше КВ считалось “периферийным” для стратегических целей компании, то теперь признано интегральным компонентом их успешного достижения.

сферах, полагаясь на то, что в стратегическом отношении организацией будет достигнут определенный социальный и экономический эффект.

²⁴ Report on Socially Responsible Investing Trends in the United States // The Social Investment Forum 2007 / Colorado Springs. 2008. May. P. 3.

²⁵ Social Investment Forum. 2005.

²⁶ <<http://www.foe.org/international/shareholder/index.html>>.

В 2007 г. волонтеры имелись в большинстве ведущих американских компаний, при этом 92% топ-менеджеров поддержали желание персонала участвовать в волонтерских услугах на уровне общин, в том числе за рубежом; 77% – согласились с тем, что программы КВ совпадают со стратегией компании; более 50% – указали на связь между этими программами и прибыльностью, а 60% – выразили убеждение, что добровольная работа персонала обеспечивает слаженность в работе и ведет к росту производительности труда²⁷.

Таблица 1

Корпоративное волонтерство: выгоды для компании, общества и сотрудников

Выгоды для компании	Выгоды для общины	Выгоды для сотрудников
Укрепление репутации “социально ответственного работодателя” в глазах стейкхолдеров	Разработка бизнес-плана для НКО	Развитие личных навыков
Повышение производительности труда	Консультирование по вопросам финансового управления, маркетинга и связей с общественностью	Возможность работать в новой среде и получать новые знания
Профессиональное развитие кадров	Консультирование в области договорных отношений	Развитие навыков работы в команде совместно со специалистами других отделов
Инновации и управление переменами	Проведение тренингов, в том числе по ИТ	Новый жизненный опыт
Активный диалог со стейкхолдерами	Создание основы для долгосрочного партнерства с НКО	Возможность внести вклад в решение социальной проблемы

КВ может осуществляться в самых разнообразных видах: 1) организация программ пожертвований в денежной и натуральной форме (участие в комитете помощи местному сообществу – экспертиза заявок на предоставление грантов); 2) организация сбора пожертвований на рабочем месте группами сотрудников для благотворительных целей, при этом корпорация вносит свой доленой вклад; 3) личная волонтерская деятельность, например, оказываемые на добровольной основе профессиональные юридические услуги; 4) групповая волонтерская деятельность (участие групп сослуживцев в проекте помощи бездомным); 5) помощь “лицом к лицу” (работа со школьниками или несовершеннолетними правонарушителями в качестве наставника, общественного защитника или учителя); 6) членство в НКО (например, работа казначеем в благотворительной столовой); 7) деятельность, непосредственно связанная с профессиональной работой (выступление в роли гида для группы школьников, знакомящихся с деятельностью компании); 8) индивидуальная или групповая работа в благотворительном проекте на условиях частичной занятости (например, оплачиваемое освобождение на три месяца от основной работы для реализации проекта местного сообщества); 9) краткосрочная работа на условиях полной занятости в роли “директора напрокат” (трехмесячный перерыв в исполнении основных обязанностей для того, чтобы выполнить определенную задачу, при сохранении занятости и гарантиях возвращения на свое рабочее место в компанию); 10) долгосрочная работа на условиях полной занятости (например, годичный перерыв для ис-

²⁷ <<http://www.urbanecomomics.ru/publications>>.

полнения какой-либо функции в благотворительной организации или фонде при сохранении занятости и гарантиях возвращения в компанию); 11) управление деловыми связями компании с местными организациями (например, помощь в развитии компаний-поставщиков, принадлежащих представителям этнических меньшинств, или управление программами для потребителей с особыми нуждами)²⁸.

Американский опыт КВ уже много лет внедряется по всему миру. Например, сотрудники компании H.V.Fuller начиная с 1973 г. оказывали значительную помощь местным сообществам в США. С тех пор этот опыт получил распространение во многих государствах, например, уже в 1980-е гг. соответствующие программы действовали в 30 странах Европы, Латинской Америки и Азии.

В конце XX в. в штате Калифорния (Силиконовая долина) в попытке подойти к некоммерческому сектору как к бизнесу, привнеся в него предпринимательский опыт, родилась идея "*Филантрокапитализма*" или *венчурной филантропии*²⁹. Как и большинство других зародившихся в США новых идей в этой области, ВФ получила быстрое распространение в странах Европы, включая Великобританию, Германию и Францию. Значение ВФ определяется наблюдаемым в последние годы снижением эффективности использования некоторыми НКО благотворительных средств. Последующее за этим разочарование заставило одну часть доноров отказаться от благотворительности и закрыть двери перед "просителями", другую же – искать пути контроля своих пожертвований и попытаться применить приобретенные в сфере бизнеса навыки в области филантропии.

Известно о применении в развитых странах разных инструментов поддержки перспективных развивающихся компаний, начиная от банковских кредитов и кончая различными схемами прямых и венчурных инвестиций, "мезанинного" финансирования, лизинга, факторинга и т.д. НКО же в основном живут от одной фандрайзинговой кампании до другой, либо от гранта до гранта, который на сегодняшний день остается основной формой филантропической деятельности. В случае ВФ речь идет об эффективно работающих социальных учреждениях и механизмах, приносящих общинам пользу в долгосрочной перспективе благодаря более профессиональному подходу в работе с инвесторами. ВФ позволяет получить синергетический эффект от стратегического использования пожертвований с целью системного поддержания наиболее значимых для общества программ на среднесрочной основе.

К основным составляющим венчурной филантропии относятся: 1) *высокая вовлеченность* – при использовании венчурных подходов доноры устанавливают тесные взаимоотношения с социальными учреждениями и фондами; 2) *целевое финансирование*, применение разных его форм, начиная от грантов и кончая займами; 3) *долгосрочное сотрудничество* – предложение значительной и устойчивой финансовой поддержки для ограниченного числа организаций на трех-пятилетнюю перспективу; 4) *нефинансовое участие* – дополнение финансовых инвестиций венчурных партнеров услугами в виде индивидуального консультирования (*коучинг*) по вопросам управления организацией, стратегического планирования, маркетинга и коммуникаций, работы с персоналом, а также доступа к другим донорам и партнерам; 5) *организационное развитие* – ориентированность на обеспечение долгосрочной жизнеспособности организаций и развитие их операционных возможностей, а не просто на поддержку отдельных проектов.

По аналогии с системой финансовых институтов политику благотворительных организаций можно разделить на два вида: *консервативную и рисковую*. Также как и

²⁸ <<http://www.urbaneeconomics.ru/publications>>.

²⁹ Термин *филантрокапитализм*, впервые введенный в употребление американским редактором журнала Economist М. Бишопом, подразумевает использование инструментов корпоративной благотворительности в частном секторе.

в финансовом мире, консервативное инвестирование позволяет получать стабильный, но далеко не самый высокий процент отдачи при минимальной венчурной составляющей. Венчурное инвестирование, напротив, может принести неожиданно высокий процент отдачи от инвестиций в конкретные проекты, однако уровень их риска на рынке может быть также высоким. В системе организации рискованной филантропии успешно действуют частные и корпоративные фонды, некоммерческие исследовательские организации, ставящие перед собой разные по масштабам и характеру социальные цели и задачи³⁰.

Таблица 2

**Некоторые известные в США венчурные социальные фонды:
их цели и задачи**

Фонды	Цели и задачи
Acumed Fund (New York)	Создание в Южной Азии и Африке структур жизнеобеспечения (по снабжению водой, в области здравоохранения и строительству жилья)
The Center for Venture Philanthropy (California)	Ускорение преобразования общества на основе венчурного финансирования программ социального развития
Common Goods Ventures (Maine)	Повышение эффективности деятельности неприбыльного сектора путем использования и апробаций новейших управленческих технологий
Draper Richards Foundation (California)	Помощь в реализации новаторских проектов в области социального предпринимательства путем предоставления трехлетнего финансирования
The Ekoing Green (New York)	Улучшение общества путем выявления и поддержки лидеров будущего и учрежденных ими организаций
Full Circle Fund (California)	Решение проблем, связанных с развитием территорий путем предоставления финансовой, технологической и управленческой помощи
New Schools Venture Fund (California и Massachusetts)	Содействие реформе системы образования путем поддержки нетрадиционных и оригинальных образовательных программ
Pacific Community Ventures (California)	Улучшение жизни малообеспеченных слоев населения в Калифорнии путем предоставления помощи перспективным проектам развития
Robin Hood Foundation (New York)	Решение проблемы бедности в Нью-Йорке путем выявления и поддержки наиболее эффективных проектов местных сообществ
Venture Philanthropy Partners (Washington D.C.)	Обеспечение возможности для развития образования детей из малообеспеченных семей путем создания высокоэффективных

³⁰ Например, в США хорошо известна экспертная некоммерческая организация Центр эффективной филантропии, которая готовит по заказам благотворительных фондов основанные на беспристрастном анализе данные, позволяющие им инвестировать наиболее эффективные социальные проекты. The Centre for Effective Philanthropy. <www.effectivephilanthropy.org>.

	образовательных организаций внутри сообществ
Social Venture Philanthropy Partners International Free Junius Fund (California)	Обеспечение гендерного равенства в образовании путем финансирования соответствующих проектов

5. Социальные отчеты компаний

Корпоративные социальные отчеты являются в США установившейся практикой. Международные экспертные организации, ассоциации бизнеса, аудиторские фирмы разрабатывают стандарты составления и верификации социальной отчетности (Social Accounting), которая, дополняя раскрываемую компаниями финансовую информацию, позволяет получить достаточно полное представление об их устойчивости и долгосрочных перспективах. Эти вопросы впервые привлекли внимание правительств, научных кругов и профессиональных бухгалтерских организаций в начале 1970-х гг. К этому времени при формировании инвестиционных портфелей стал учитываться уровень КСО компаний – эмитентов ценных бумаг, появились индексы фондовых инвестиций в социально-ориентированные организации. С 1971 по 1977 г. число компаний из списка 500, представивших социальную отчетность, увеличилось с 239 до 456³¹. Однако международные экологические и социальные стандарты в то время еще не существовали, а большинство из имеющихся были разрознены, носили случайный характер (работа по обращениям, ответ на просьбы местных властей или требования профсоюзов).

Положение изменилось в 2000 г., когда около половины крупнейших мировых компаний представили глобальные отчеты по экологическим программам (Global Environmental Reports), а 54% – по программам социальной ответственности и корпоративного гражданства³². На это были свои причины. Последнее десятилетие XX в. ознаменовалось широким движением сторонников вывода КСО на глобальный уровень, а впервые эта идея родилась на всемирном саммите 1992 г. в Рио-де-Жанейро, и целый ряд ТНК объединился под названием *Всемирный Деловой Совет по Устойчивому Развитию*. 1992 год знаменателен также проведением “Саммита Земли”, где на международном уровне обсуждалась проблема способов уравнивания интересов бизнеса с интересами мирового сообщества.

Уже в 1980-е гг. в академических кругах сложилось убеждение, что отчетность об экологическом поведении нельзя рассматривать узко, в отрыве от более широкой отчетности о влиянии компаний на общество в целом, что она должна содержать информацию о том, насколько своей деятельностью компания способствует как собственному устойчивому развитию, так и среды ее оперирования. Попытка увязывания в глобальном масштабе социальных и экологических вопросов в один пакет была предпринята в 1994 г. в швейцарском городе Ко-Монтрё, где руководители крупных транснациональных корпораций США, Западной Европы и Японии приняли Международный свод этических правил. В нем содержатся положения “об обязанности компаний участвовать в проектировании будущего тех общин, в которых они оперируют, обеспечивать продуктивную занятость и высокую покупательную способность населения стран присутствия ТНК, вносить вклад в соблюдение прав человека, образование и медицинское обеспечение, поддерживать окружающую среду и избегать расточительного использования природных ресурсов”. Перевод идеи устойчивого

³¹ Remembering Thirty-five Years of Social Accounting: A Review of the Literature and Practice. 2007. Mar. 1. P. 8–9.

³² CSR Network (2000). The Global Reporters and DTI (2001). DTI. London.

развития на язык практического менеджмента вылился в появление после 2000 г. концепции *“корпоративной устойчивости”*. Спустя некоторое время более 1500 компаний, включая мировые брэнды, объявили о добровольном принятии *“Принципов отчетности по устойчивому развитию”*³³.

На волне общемировой кампании по устойчивому развитию получает распространение мировой фондовый индекс Доу-Джонса по устойчивому развитию (Dow Jones Sustainability Index – DJSI), который стал первым показателем для инвесторов, определяющим способность компаний создавать долгосрочную акционерную стоимость, оптимизируя социальные и экологические итоги своей деятельности и управляя нефинансовыми рисками. Индекс завоевал популярность в деловой среде стран ЕС и Северной Америки, в 2005 г. он *“получил прописку”* в США и Канаде. Методика составления DJSI построена на выявлении лучших результатов по отраслям и на анализе механизмов их получения. Индекс исчисляется по большому количеству показателей путем заполнения компаниями вопросников. Полученные данные проверяются уполномоченными аудиторами. Рассчитанные и проверенные таким образом показатели затем группируются по трем направлениям: экономика, экологичность и социальная деятельность компании. Около 60% показателей одинаковы для всех компаний независимо от отраслевой принадлежности, а 40% различаются по секторам. После расчетов по специальной взвешенной шкале по этим показателям определяются места компаний и финансовых институтов в мировом таблице о рангах по *“устойчивому развитию”* с разбивкой по секторам. Социальные отчеты варьируются от простых пиаровских инструментов до сложных отчетов, содержащих реальные данные о мерах по учету интересов общества в повседневной коммерческой деятельности компаний³⁴.

Государственные органы, инвесторы и НКО преимущественно обращают внимание на нефинансовые аспекты корпоративной деятельности; акционеры требуют от руководства компаний повышения конкурентоспособности и увеличения прибыльности; потребители – предоставления более подробной информации о качестве продукции. Особого внимания заслуживает оценка роли трансграничных НКО, нередко добивающихся от дочерних компаний публикации сведений не только о соблюдении экологических и трудовых стандартов, но также о налогах, сборах, платежах за использование природных ресурсов и других выплатах правительствам принимающих стран. Примером деятельности трансграничных НКО является основанная в США коалиция *“Международная кампания за право на информацию”* (в ее составе более 200 НКО), которые требуют от дочерних предприятий и основных подрядчиков соблюдения принятых в США стандартов в отношении раскрытия информации³⁵.

Важным этапом развития социальной отчетности явилось внедрение рекомендательного международного стандарта, разработанного возникшей в 1997 г. в США независимой трансграничной некоммерческой организацией *“Глобальная инициатива в области отчетности”* (Global Reporting Initiative – ГРИ). Опубликованный в 2000 г. стандарт ГРИ базируется на триедином принципе отчетности - в областях экономики, окружающей среды и социальных вопросов. Рекомендуемый набор индикаторов для комплексной оценки устойчивого развития был встречен компаниями с пониманием – в 2005 г. более 600 компаний подготовили отчеты по методике ГРИ, которые системно отражали достижения, измеряемые по 50 основным и 46 дополни-

³³ <<http://www.globalreporting.org/AboutGRI/WhatWeDo/>>.

³⁴ OECD. Making Codes of Corporate Conduct Work: Management Control Systems and Corporate Responsibility. 2001. P. 12.

³⁵ International Right To Know: Empowering Communities Through Corporate Transparency // AFL-CIO. Amnesty International USA <<http://www.irtk.org/irtkreport.pdf>>.

тельным показателям³⁶. Ежегодные интегрированные отчеты по методике ГРИ представляют известные американские компании – 3M, Alcoa, Dupont, Fedex, Chevron, Ford, Procter & Gambel, Polaroid, Hewlett-Packard, IBM, Intel, AT&T, Nike и др.

Наряду с ГРИ в США и странах ЕС действуют международные системы стандартов в области отчетности типа AA 1000 ISO (International Standards Organization) и SAI 8000 (Social Accountability International). Все известные системы стандартов социальной отчетности движутся к взаимному согласованию с последующей унификацией (такой тип отношений продемонстрировали разработчики двух лидирующих ныне стандартов – AA 1000 и ГРИ). Существуют и альтернативные подходы, когда в комплексной работе с показателями используются расчеты эффективности (например, система сбалансированных показателей оценки бизнеса), инициативы, основанные на отраслевом подходе (горнорудные, нефтегазовые компании и агропромышленный сектор). Практика составления годовых отчетов компаний, вошедших в список Global-500, позволяет сделать вывод, что самые качественные нефинансовые отчеты готовят компании, возглавляющие списки мировых лидеров. Среди наиболее социально активных преобладают компании, работающие в сфере высоких технологий, производители информационных продуктов, медикаментов, образовательных и развлекательных услуг, а также в сферах энергетики и потребительских товаров.

6. Правила и стандарты ОЭСР и организаций системы ООН

В процессе глобализации и превращения ТНК в один из ведущих факторов мировой экономики они стали оказывать столь мощное влияние на внутреннее развитие стран их базирования, что возникла потенциальная угроза выхода коммерческой деятельности транснационального бизнеса из-под контроля местных правительств. В этой связи в международных организациях – ОЭСР, ЮНКТАД, МОТ сложилось убеждение, что власть рассредоточенных по всему миру дочерних компаний должна быть уравновешена взятием ими на себя гарантий выполнения международных социальных и природоохранных обязательств. Впервые страны-члены ОЭСР согласовали свод Руководящих принципов для многонациональных предприятий в 1976 г., а в 2000 г. они были пересмотрены, уточнены и утверждены 36 странами. Документ является сводом принятых на многосторонней основе руководящих принципов и включает в себя вопросы предоставления компаниями полной информации, обеспечения занятости, трудовых отношений, охраны окружающей среды, коррупции, интересов потребителей, налогообложения и др. К руководящим принципам прилагаются положения о порядке их осуществления, предусматривающие создание национальных контактных пунктов в каждой принявшей их стране, через которые могут быть поданы жалобы и урегулированы споры между предприятиями и стейкхолдерами³⁷.

В разработке международных правил видная роль принадлежит МОТ. В 1998 г. она внесла на рассмотрение мирового бизнеса Декларацию об основополагающих принципах и правах в сфере трудовых отношений, а в 2004 г. трехстороннюю Декларацию о принципах социальной политики ТНК (инвестиции и ответствен-

³⁶ В стандарт ГРИ включены данные о маркировке потребительских товаров и продуктов, трудовой практике, заработной плате и пособиях, создании новых рабочих мест, численности сотрудников, получающих вознаграждение в зависимости от их производительности, о НИОКР, вложениях в подготовку кадров и другие виды человеческого капитала, благотворительной деятельности в денежной и натуральной форме (волонтерская деятельность персонала компании), об удовлетворенности работников предоставленными им условиями труда, о диверсификации рабочей силы, участии в общинных проектах, защите (или нарушении) права коренных жителей и мн. др.

³⁷ The OECD Declaration and decisions on international investment and multinational enterprises: basic texts. 2000.

ность – социальное измерение глобализации). В ней содержится обращение к ТНК поддержать выработанные МОТ и одобренные ОЭСР предложения об эффективном и повсеместном использовании компаниями международных экологических и трудовых стандартов³⁸.

Весомый вклад в деятельность компаний по решению социальных проблем глобализации вносит ООН. В 1999 г. на Всемирном экономическом форуме К. Аннан выступил с призывом к лидерам ТНК соблюдать в бизнесе десять универсальных принципов ООН в области прав человека, трудовых отношений, окружающей среды и в борьбе с коррупцией. Достигнутый в июле 2000 г. Глобальный договор ООН (UN Global Compact) объединил компании, учреждения ООН, правительства 135 стран и общественные организации. Под Договором стоят 5000 подписей руководителей компаний из США, стран Латинской Америки, Азии, Африки и Тихоокеанского региона, а также 1500 подписей представителей организаций гражданского общества. В 2008 г. к Договору присоединились 1473 компании – это 30% рост по сравнению с предыдущим годом³⁹. Глобальный договор рассчитан на добровольную инициативу бизнеса в отношении поддержки принципов устойчивого развития, прозрачности операций, публичной отчетности, внедрения принципов Договора в деловую стратегию, корпоративную культуру и повседневную деловую практику. Наконец, в сентябре 2000 г. главы 189 государств, включая США, ратифицировали Декларацию Миллениума ООН, содержащую пункты об искоренении нищеты и голода, повышении качества жизни, снижении детской смертности, обеспечении всеобщего начального образования, борьбе с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими болезнями, о поддержании устойчивости природной окружающей среды путем создания государственно-частных альянсов глобального партнерства⁴⁰. Круг задач, близких к указанным, был детально проанализирован в опубликованном Всемирной Комиссией ООН в 2004 г. пространном отчете о социальных последствиях глобализации, а также на саммите “восьмерки” в июне 2007 г. Страны-участницы обязались содействовать согласованию в международных масштабах принципов КСО⁴¹.

Оценивая возможности применения и контроля за исполнением международных систем социальных стандартов и обязательств в глобальном масштабе, подчеркнем следующее. *Во-первых*, для постоянного международного мониторинга систем регулирования на основе отчетности, аудиторских проверок и сертификации существуют немалые трудности. Контроль за деятельностью разбросанных по всему миру многочисленных предприятий требует представления немыслимой по масштабу и сложности отчетности и, чтобы она имела хоть какой-то смысл, проведения столь же сложных проверок, имея в виду, что многие компании публикуют данные, которые не поддаются сопоставлению и не являются полностью прозрачными. Такие проверки требуют самой разнообразной квалификации, не говоря уже об огромных затратах. Как отмечалось в недавнем докладе ЮНКТАД, “проверить применение кодексов поведения и качество отчетности корпораций на глобальном уровне остается чрезвычайно трудным делом”. *Во-вторых*, если для развитых стран выдвигание высоких социальных стандартов является способом обеспечения социальной стабильности путем определенного перераспределения доходов в условиях высокого

³⁸ Стандарты МОТ описывают базовые принципы в области трудовых отношений, такие как запрет всех форм дискриминации, свобода собраний, независимость профсоюзов, право на коллективное отстаивание своих интересов, запрещение детского труда и ряд дополнительных соглашений в области безопасности труда, занятости инвалидов и надомной работы.

³⁹ United Nations Global Compact 2008. New York. 2009. Mar. P. 3.

⁴⁰ USAID From the American People. U.S. Agency for International Development // Office of Global Development Alliances / Management Systems International. 2007. Jan. P. 19.

⁴¹ G8 Summit 2007. Growth and Responsibility in the World Economy. Summit Declaration. 2007. June 7. P. 7.

уровня развития экономики, то для развивающихся стран с отсталой, полупатриархальной экономикой, специфическими формами предприятий (преимущественно это мелкие семейные предприятия) и социальной неразвитостью еще не сложились условия для их адаптации к стандартам Запада⁴². Наличие этой проблемы объясняет ограниченное участие правительств слаборазвитых стран в обсуждении относящихся к КСО программ и международных стандартов в их “северном варианте”. В ряде стран в этом плане кое-что сделано. Например, в Индии и на Филиппинах существуют правила, которые обязывают иностранные предприятия консультироваться с представителями общин, перед тем как инвестировать в них те или иные проекты. Если компания отказывается вступать с ними в диалог и заключать формальное соглашение, то она рискует не получить “социальную лицензию” на проведение деловых операций. *В-третьих*, некоторые местные правительства вообще не придерживаются системы ценностей, связанной с защитой интересов их граждан, либо не проводят политику, которая могла бы способствовать реализации КСО иностранными компаниями.

7. Социально ответственное поведение компаний США за рубежом

В начале XXI в. американские компании проявили заинтересованность в том, чтобы на определенных условиях взять на себя решение социально-экономических проблем развивающегося мира. Так, примечательной чертой саммита ООН в Йоханнесбурге в 2002 г. было большое представительство бизнеса, – руководители многих корпораций предлагали свои услуги главам правительств развивающихся стран по реализации необходимых для них программ образования, подготовки кадров, водоснабжения, электрификации и развития инфраструктуры, добиваясь взамен доступа на местные рынки. Опыт ведения американского бизнеса в наименее развитых странах свидетельствует об объективной его заинтересованности в их политической, экономической и социальной стабильности, в том числе с помощью благотворительной деятельности. Нарастанием ее объема ответственные компании преследуют цель “создания культуры возможностей”, которая подразумевает здоровое население, чистую окружающую среду, расширение клиентской базы на развивающихся рынках, создание современной инфраструктуры, гранты на образование местных кадров – все то, что обеспечивает свободный поток товаров и услуг⁴³. Для компаний, заинтересованных в стандартизации методов управления цепочками поставок в глобальном масштабе, неразвитые кадровые ресурсы в бедных странах нередко становятся причиной откладывания инвестиционных проектов или перевода инвестиций в другие регионы.

Американские ТНК оказывают определенное позитивное влияние на местные органы власти стран приема в плане деbüroкратизации отдельных процедур, например, пересмотра местным госаппаратом ряда законодательных актов, регулирующих правила инвестирования и налогообложения в принимающей стране в сторону их оптимизации. В результате повышается прозрачность экономики принимающей страны, ее привлекательность для иностранных инвесторов, что благоприятствует развитию там социальной инфраструктуры. В целом ряде стран получает иностранную поддержку сектор образования, в него направляются значительные частные и корпоративные пожертвования для закупки необходимого оборудования и материалов для школ. Помощь оказывается и в форме стипендий для лучших учащихся.

⁴² USAID From the American People. U.S. Agency for International Development // Office of Global Development Alliances / Management Systems International. 2007. Jan. P. 37. <www.msiworldwide.com>.

⁴³ <www.msiworldwide.com>.

Безусловно, способствует улучшению условий жизни местного населения проявленная компаниями социальная ответственность в виде участия в проектах развития общин, малого и среднего предпринимательства путем выделения пожертвованных и предоставления стартового капитала по льготным ставкам. Одним из положительных результатов политики дочерних компаний за рубежом является создание новых рабочих мест. Иностранные и местные предприятия широко используют труд огромного числа людей как непосредственно, так и косвенно – через поставщиков и договоры подряда, расширяя тем самым возможности для предпринимательской деятельности. Это способствует повышению потребительской способности и оказывает положительное воздействие на экономику развивающихся стран. Многие малые и средние местные предприятия преуспевают там благодаря поставке компаниям ресурсов и оборудования, услуг и рабочей силы. Все это признанные плюсы.

Вместе с тем, остаются нерешенными проблемы, не идущие на пользу принимающим странам, – ряд компаний, участвуя в инициативах по КСО, одновременно устанавливают монопольные цены, укрывают доходы от налогообложения путем перекачки их из одной страны в другую и усиливают экологическую нагрузку в районах разработки сырьевых ресурсов и др. Однако имеются факторы, противодействующие этим неблагоприятным явлениям. В первую очередь следует указать на информационную глобализацию, способную воспрепятствовать их развитию. Контроль за выполнением ТНК предписаний этического, экологического и социального характера осуществляют НКО, ответственные акционеры и портфельные менеджеры из инвестиционных фондов. Эффективным инструментом в борьбе за корпоративную этику служат публичные кампании в СМИ и Интернете. Поэтому нарушения ТНК международных стандартов становятся широко известны.

В современной американской бизнес-практике получает все большее распространение использование компаниями социальных программ и благотворительных акций для привлечения внимания к их репутации. Показательным примером является фармацевтическая компания Johnson & Johnson, принявшая участие во “Всемирной программе выживания детей” (Worldwide Child Survival Programme). Компания “пожертвовала” частью своей продукции и распространила ее через пользующийся высокой репутацией в мире Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ). И хотя компания потеряла на этом часть прибыли, эти потери с лихвой окупилась приобретением имиджа, помноженного на репутацию ЮНИСЕФ. В 2008 г. такой же прием был опробирован международной американской продовольственной компанией General Mills, расширившей добровольные инициативы в виде филантропических вкладов: они выросли на 17% по сравнению с их объемом в 2007 г.⁴⁴

Решение задач по развитию бедных стран невозможно без существенной внешней помощи. Признание фундаментального значения усилий мирового сообщества в русле ОПР и противодействие тем самым основным социальным глобальным вызовам в XXI в. нашло свое отражение в том, что начиная с 2000 г. страны, объединенные в Комитет содействия развитию ОЭСР, предоставили помощь на сумму около 420 млрд долл. Прослеживается тенденция ежегодного увеличения объемов помощи со стороны доноров: с 2000 по 2005 г. его ежегодный рост удвоился, составив 105 млрд долл.⁴⁵ В последние десятилетия структура предоставляемой помощи по линии ОПР со стороны США радикальным образом изменилась, если в 1970 г. основной ее объем выделяло правительство, то в 2006 г. около 80% всех благотворительных средств и услуг поступили от крупных американских компаний, НКО, университетов, инвестиционных банков и фондов, церковных организаций и др. Тем не менее валовой объем ОПР признан недостаточным для решения ост-

⁴⁴ General Mills Corporate Social Responsibility. Minneapolis (Minnesota USA). 2009. P. 20.

⁴⁵ См.: Экономика общественного сектора. М.: ИНФРА-М. 2009. С. 625.

рейших социальных проблем беднейших стран⁴⁶. Поэтому для правительств США и стран ЕС активное участие в их решении ТНК и инвестиционных фондов сохраняет свое значение.

Нужно заметить, что выступающие за развитие государственно-частных партнерств по линии ОПР официальные лица США рассматривают помощь не как самоцель, а в виде средства, которое бы позволило бедным странам в перспективе, без зависимости от иностранной помощи, выйти на самостоятельный путь модернизации своей экономики и внести фундаментальные изменения в их институтах государственного управления и экономических структурах, чтобы обеспечить этим странам экономический и социальный прогресс. Показательным в этом смысле является подготовленный в 2004 г. *Агентством США по международному развитию* (ЮСАИД) документ под названием “Государственно-частные альянсы в целях трансформационного развития”. Роль, отведенная бывшей американской администрацией в рамках ОПР американскому капиталу, раскрывается в обнародованном в 2006 г. “Плане действий по гармонизации”. В нем подчеркивается, что “тесное сотрудничество ЮСАИД с различными донорами (*корпорациями, частными фондами, НКО – курсив А.Ш.*) позволит Агентству послужить успешным дополнением к их действиям для достижения согласованных целей в пользу бедных стран”⁴⁷. К 2005 г. благодаря усилиям ЮСАИД сложилась глобальная сеть из 290 альянсов с участием 339 корпоративных партнеров и 89 инвестиционных фондов, приступивших к реализации в развивающихся странах проектов в сферах образования, здравоохранения, сохранения запасов питьевой воды, профессиональной подготовки, развития информационных технологий, сертификации лесных ресурсов и развития на местах мелких предприятий. В 2007 г. насчитывалось уже более 600 альянсов с участием свыше 1700 партнеров, и США стали мировым лидером по масштабам вовлечения частного и корпоративного секторов в многосторонние партнерства и соглашения о сотрудничестве с правительствами развивающихся стран, в том числе для обмена идеями, ресурсами, знаниями и технологиями, что предусмотрено Глобальным договором ООН. На финансирование партнерских проектов от ТНК поступило 5,8 млрд долл., от ЮСАИД – 2,1 млрд долл.⁴⁸

Опыт использования альянсов выявил качества, позволяющие избегать дублирования и распыления средств. К тому же ресурсы альянсов являются диверсифицированными, в дополнение к финансам они включают человеческий капитал, интеллектуальную собственность, диалог и экспертизу. Особенно активно ответственные компании участвуют в альянсах, работающих по международным программам здравоохранения. Ярким примером является Всемирный альянс по вакцинации и иммунизации, сумевший мобилизовать ресурсы и объединить усилия крупных фармацевтических компаний США, правительств и доноров. Разрабатываемые и распространяемые по всему миру компаниями антиретровирусные медикаменты помогли сдержать рост числа смертей от СПИДа. Давление же НКО способствовало понижению цен на лекарства от этой болезни. В опубликованном в ноябре 2007 г. ЮНЕЙДС/ВОЗ “Докладе о состоянии эпидемии ВИЧ/СПИДа” приведены цифры, из которых следует, что число вновь инфицированных несколько снизилось благодаря профилактическим мерам, хотя все еще остается высоким (2,5 млн чел.).

Кроме того, ведущими ТНК совместно с ВОЗ учрежден Мировой альянс регионального здравоохранения, получивший известность благодаря финансированию

⁴⁶ Речь идет прежде всего об Африке, где согласно применяемому ООН Индексу развития человеческого потенциала, отражающему уровень здравоохранения, образования и благосостояния, находятся 34 из 40 наименее развитых стран. Business Week. 2007. Dec.10. № 46. P. 26.

⁴⁷ Laurie A. The Future of Foreign Assistance Aid. Council on Foreign Relations. 2009. Jan. P. 6-7.

⁴⁸ Ibid. P. 30.

соответствующих проектов в развивающихся странах, – только за 2004 г. участвующие в Альянсе американские фонды предоставили свыше 700 млн долл. на финансирование программ здравоохранения и 1500 международных грантов в области медицины на сумму около 14 млн долл.⁴⁹ Наблюдается увеличение объема корпоративных благотворительных зарубежных грантов. Суммарные же инвестиции зарубежных правительственных, частных и корпоративных доноров в здравоохранение бедных стран в 2008 г. превысили 8 млрд долл., причем на шесть стран – США, Японию, Великобританию, Германию, Францию и Канаду – пришлось около 80% всех денежных средств⁵⁰.

Крупнейшими донорами мирового здравоохранения являются американские фармацевтические компании Merck & Co и Pfizer Inc, каждая из которых пожертвовала на эти цели почти 400 млн долл. Наряду с благотворительными вкладами 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 стабильного высококачественного медицинского обслуживания и профилактики ВИЧ/СПИДа; проводятся медицинские исследования в Африке к югу от Сахары. Персонал компании участвует и в Программе “Мобилизация против малярии” в Гане, Кении и Сенегале. С участием Pfizer создан некоммерческий “Альянс за здоровую границу”, благодаря усилиям которого улучшилось качество медицинского обслуживания и профилактики диабета и сердечно-сосудистых заболеваний среди испаноязычного населения приграничных районов США и Мексики. В тех странах, где государство не в состоянии полностью поддерживать здравоохранение, американские компании берут на себя его доленое финансирование и/или техническое оснащение в обмен на контракты. Таким образом были обеспечены новейшим оборудованием медицинские клиники в Бурунди, Чаде и Мозамбике. Наряду с фармацевтическими корпорациями в списке крупных доноров – производители нефти, высоких технологий, финансовых услуг и потребительских товаров. В частности, нефтяная корпорация Exxon Mobil через свой благотворительный фонд в 2006 г. предоставила средств, оборудования, материалов и услуг на 138,6 млн долл. в рамках финансирования международных проектов по строительству начальных школ для учащихся Анголы, Чада, Мозамбика, Экваториальной Гвинеи и Нигерии.

По данным “Конференс-Борд” за 2007 г., ежегодное увеличение объемов международной благотворительной помощи со стороны крупных американских корпораций составило 22%. Менеджеры по PR оценивают благотворительность корпораций как важный механизм выстраивания конструктивных отношений с местной властью и получения контрактов на выполнение заказов почти в половине случаев (47%).

Долговременным характером отличается участие компаний США в программах и инициативах ООН. Например, многие сотрудники General Mills и TNT, обеспечивающей логистику по всему миру, много лет плодотворно сотрудничают в качестве волонтеров с добровольцами ООН в международной продовольственной программе ВФП (World Food Programme), предоставляя и распределяя продукты питания и различного рода услуги голодающему или пострадавшему от природных катаклизмов населению.

⁴⁹ Expanding the Impact of Foreign Assistance through Public-Private Alliance // USAID. N.Y. 2007. Dec. P. 34.

⁵⁰ Размеры медицинской помощи в разных странах-получателях варьируются. По подсчетам Мирового банка, в 2008 г. на медицинскую помощь странам южнее Сахары (исключая ЮАР) в среднем пришлось 20% ее валового объема в рамках ОПР, в тоже время в Бурунди, Чаде, Гвинеи-Биссау, Мозамбике и Танзании эта доля превысила 50% <www.msiworldwide.com>.

Заслуживает внимания и деятельность Cisco Systems Inc – ведущего производителя компьютерного оборудования и основного участника глобального процесса “трансграничного образования”. Данный процесс характеризуется возрастающей мобильностью учебных программ и гармонизацией образовательных стандартов по всему миру, особенно на уровне бакалавров и магистров, а вместе с этим – активизацией межстрановых перемещений студентов и преподавателей. В рамках программы “трансграничного образования”, охватившей 150 стран, уже подготовлены десятки тысяч квалифицированных кадров в сфере компьютерного обслуживания. В области внедрения в образовании современных методов видная роль принадлежит компании Intel, приступившей в 2006 г. к осуществлению международных программ в сфере применения современных обучающих технологий. Еще раньше компания разработала долгосрочную обширную программу “Обучение для будущего”, по которой, начиная с 2000 г., уже прошли обучение 3 млн учителей в 35 странах, в том числе с 2002 г. – сотни тысяч преподавателей, студентов и учителей российских школ⁵¹.

Ответственную политику в развивающихся странах успешно реализуют Chevron (нефтедобыча) и Home Depot (американская розничная сеть). Например, Chevron, действуя в русле политики ЮСАИД, внесла значительный вклад в выполнение разработанной правительством США программы восстановления разрушенной после десятилетий гражданской войны экономики Анголы; компания участвовала в реконструкции мостов, профинансировала трехлетний план развития страны (2002–2005 гг.), вложив сотни миллионов долларов в образование, профессиональную подготовку местной рабочей силы, а также в развитие мелкого бизнеса (миникредитование) в аграрном секторе. Это позволило вовлечь в деятельность по восстановлению экономики страны 300 тысяч ангольцев⁵².

Видная роль принадлежит инвестиционным фондам, вкладывающимся в развитие местных кадров тех стран, в составе населения которых сравнительно высока доля молодежи. К примеру, созданный на базе Межамериканского банка развития инвестиционный фонд в последние годы профинансировал программы образования и профессиональной подготовки в странах Латинской Америки и Карибского Бассейна, где проживает свыше 50% населения в возрасте до 25 лет. Если в 2005 г. в систему образования и профессиональной подготовки было вовлечено 12 тыс. молодых латиноамериканцев, то к концу 2007 г. – более 17 тыс.⁵³

* * *

Можно с уверенностью утверждать, что инкорпорирование КСО в стратегию компаний в последнее десятилетие носит необратимый характер. Прошло время, когда корпоративная филантропия считалась приложением к “серьезному” бизнесу. В деловом мире безоговорочно признаны преимущества КСО, благодаря которой американские компании получают выгоду, и закладывается фундамент для их выживания в условиях глобальной конкуренции. В настоящее время социальная практика компаний, являясь более систематизированной и многообразной, включает в себя: 1) вовлечение в жизнь комьюнити, имея в виду не только финансовую помощь из полученной компанией прибыли, но и участие персонала в безвозмездных добровольных мероприятиях социального и природоохранного характера, вхождение представителей компаний-доноров в правление благотворительных организаций; 2) сочетание фокусной краткосрочной благотворительности со среднесрочной вен-

⁵¹ См. <<http://hard.tvoycomputer.ru/>>.

⁵² USAID From the American People // U.S. Agency for International Development / Office of Global Development Alliances // Management Systems International. 2007. Jan. P. 54, 63.

⁵³ ENTRA 21. Job, life and skills training for youth. Wash. D.C. 2008. P. 98.

чурной ее формой; 3) более сконцентрированный, интегрированный подход, совмещающий финансирование, волонтерство, социально-ориентированный маркетинг; благотворительные программы становятся ориентированными на конкретные конечные результаты; 4) происходит разделение благотворительной деятельности в теории и на практике на акты милосердия (charity) и филантропию, целью которой является устранение источников глобальных общественных проблем; 5) институализацию КСО – ежегодные публикации социальных и экологических отчетов компаний согласно утвержденным международным стандартам и рекомендациям ООН, ОЭСР и трансграничных НКО.

Обязательным элементом политики корпораций становится налаживание обратных связей со стейкхолдерами и рассмотрение их предложений, возрастает профессиональный уровень социальных бизнес-проектов. Устойчивый характер приобретает обмен информацией относительно разных аспектов КСО между представителями деловых кругов разных стран через разветвленную общемировую сеть сайтов, семинаров и конференций. Изучение концепций КСО вошло во все учебные курсы по корпоративному менеджменту ведущих экономических вузов.

Происходит расширение географии КСО; компании гарантируют выполнение обязательств по соблюдению международных стандартов и нормативов в области прав человека, трудовых отношений, развития социальной инфраструктуры, систем образования и здравоохранения в странах Азии, Африки и Латинской Америки. По линии ОПР создаются различные по целям альянсы в составе которых корпорации, университеты, НКО, частные благотворительные организации и инвестиционные фонды, международные неправительственные и межправительственные организации; через альянсы обеспечивается крупное финансирование глобальных социальных и экологических программ.

Вместе с тем, пока нет достаточных оснований оценивать итоги деятельности альянсов по линии ОПР как показатель успешного социально сбалансированного глобального развития, имея в виду сохраняющийся дисбаланс в распределении выгод глобализации, объясняемый наличием сильных и слабых игроков мировой системы, сложностью достижения согласованных решений и оптимального глобального социального управления при учете участия в альянсах конкурирующих партнеров с разными интересами. Социально-экономические преимущества от глобализации получают развитые и среднеразвитые страны, бедные же остаются слабыми игроками глобальной системы. В условиях сложного и не всегда скоординированного взаимодействия различных доноров и организаций, ряд глобальных проблем остается нерешенным. Например, концентрация усилий доноров на борьбе с конкретными болезнями “отвлекает” от решения задачи по ликвидации структурных условий, подрывающих здоровье, – бедности и гендерного неравенства.

Наиболее сложным применительно к развивающимся странам остается вопрос имплементации КСО. *Во-первых*, в них преимущества от КСО в полной мере не используются в силу узкого набора инвестиционных механизмов и ограниченного выбора фондовых ценностей, которые сужают возможности местных общин по извлечению выгод из инвестиций в местные рынки. *Во-вторых*, сохраняются факторы, тормозящие социальную деятельность корпораций, – расходы на благотворительные проекты в ряде стран не включаются в скидки при налогообложении, что оказывает на благотворительность сдерживающий эффект; не способствует успешной деятельности корпораций в контексте КСО и высокий уровень коррупции: из-за нее выгоды от мер, направленных на благо той или другой общины, достаются совсем не тем, кому они предназначены. *В-третьих*, усилия по реализации КСО на базе сотрудничества с местными НКО в развивающихся странах подчас малоэффективны.

ГЛАВА 5. США В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОТОКАХ ПРЯМЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Уникальность американского участия в международных потоках прямых инвестиций (ПИ) связана с совмещением США позиций крупнейшего в мире инвестора и получателя ПИ. Столь мощный потенциал говорит о возможностях страны контролировать глобальное перераспределение потоков ПИ и неизбежно проецируется на проблему лидерства США в глобальной экономике. Логичным является весомое влияние США на политические условия инвестиционной деятельности в современном мире.

Выигрывает и американская экономика. Через зарубежную деятельность национальных компаний и по каналам внутренних иностранных вложений экономика США функционирует как неотъемлемый элемент глобализирующейся мировой экономики и таким образом открывается широкий спектр возможностей в использовании преимуществ глобализации. Эти аспекты и предполагается проанализировать в данной главе.

1. Современная практика зарубежных операций ТНК США

В международной практике научных исследований общепризнанным является подход, связывающий специфику современной природы ПИ и долгосрочные тенденции развития международного производства с изменениями в глобальной экономической среде. Носителями этих изменений являются движущие силы процесса глобализации: научно-технологический прогресс (НТП), политика либерализации, конкуренция¹. В ракурсе влияния этих факторов глобализации американские компании, безусловно, в выигрышной позиции. Технологическое лидерство, накопленный опыт открытой инвестиционной политики, высокий уровень конкурентоспособности являются важнейшими характеристиками экономики США.

В наиболее общем виде реакция американских ТНК на изменения в глобальной экономической среде выражается в значительном увеличении зарубежных вложений. За период 2000–2008 гг. эти вложения увеличились почти в 2,5 раза, с 1,532 до 3,699 млрд долл. (в текущих ценах)². Усилилась и роль зарубежных филиалов в деятельности ТНК. Так, в течение 1977–2007 гг. доля материнских компаний в инвестиционных расходах ТНК США снизилась с 80% до 74%, занятости – с 78% до 69%, произведенной продукции – с 75% до 70%³.

Технологический прогресс, а соответственно высокая стоимость инноваций и растущие риски подталкивают компании к использованию преимуществ на основе внутрифирменных операций, а значит и расширению международного производства. Влияние НТП во многом определяет и сдвиги в отраслевой структуре ПИ в пользу технологически сложных отраслей. Так, в рамках обрабатывающей промышленности США первые позиции прочно занимают химия (включая фармацевтику), производство компьютеров и электронных компонентов, транспортное машиностроение.

Важнейшим направлением в вывозе ПИ стала и сфера услуг, доля которой в зарубежных вложениях близка к 70%. Переориентация ПИ на этот сектор во многом связана с возрастающей ролью услуг в современной экономике. Несмотря на технологические прорывы, ПИ остаются подчас единственно возможным способом доставки услуг на внешние рынки. К тому же далеко не исчерпаны и возможности либерализации инвестиционного режима в этой области. В частности, незадолго до кризиса такую возможность использовали компании США в Японии, где снятие ограни-

¹ См. подробно UNCTAD. World Investment Report 2002. Ch. V.

² Survey of Current Business. 2009 July. P. 19.

³ Survey of Current Business. 2009. Aug. P. 64.

чений на рынке страховых услуг, позволило им заметно укрепить свои позиции в данном сегменте.

Эту отраслевую картину дополнил и возросший интерес ТНК к сектору природных ресурсов и смежных отраслей, вызванный начавшимся в 2002 г. резким ростом цен на сырьевые товары. За короткий период “бума” американские ТНК увеличили ПИ в добывающие отрасли в 1,6 раза, причем нефтегазовый сектор аккумулировал их основной объем – более 70% ПИ, размещенных в добывающей промышленности, и 84% – в поддерживающих отраслях⁴.

Растущая сложность знаний и стремление справиться с глобальной конкуренцией заставляют ТНК концентрировать усилия на тех активах компании, где ее преимущества наиболее эффективно реализуются, т.е. области “ключевой компетенции”. Однако собственным потенциалом компании не ограничиваются и стремятся к расширению спектра преимуществ на основе географического рассредоточения операций. В настоящее время зарубежную сеть американских ТНК образуют 24,5 тыс. филиалов. Подобный подход ведет и к усложнению всего комплекса внутрифирменных связей ТНК, где главный ориентир – углубление интеграции. *Размещение за рубежом корпоративных сервисных функций* является одним из направлений в формировании этого комплекса. Согласно оценкам, более трети ПИ в сектор услуг приходится на ТНК-производителей товаров. Традиционной практикой является в данном случае учреждение филиалов в сервисных отраслях, влияющих на конкурентоспособность экспорта, способствующих повышению эффективности промышленного производства, продвижению товаров от потребителей к производителю. С образованием региональных интеграционных группировок появился и мощный стимул к выделению управленческих функций. В деятельности американских компаний этот механизм получил преимущественное развитие в рамках региональных штаб-квартир. В частности, в Гонконге сосредоточено более 220 штаб-квартир американских компаний.

Но отличительной особенностью современных условий, безусловно, является усиленное внимание ТНК к НИОКР. За период 1996–2007 гг. доля зарубежных филиалов в общих вложениях ТНК в НИОКР поднялась до 14,9%. Основной объем НИОКР зарубежные филиалы США продолжают осуществлять в развитых странах. Великобритания и Германия аккумулируют более трети этих средств. Однако по динамике расходов безусловным лидером является Китай. В отмеченный период они выросли здесь более чем в 100 раз. Традиционные сферы деятельности иностранных филиалов американских компаний: автомобилестроение, химическая промышленность (особенно фармацевтика), информационно-коммуникационные технологии. В последние годы этот перечень дополнили профессиональные, научные и технические услуги.

Выделение функции НИОКР и расширение вложений в эту область предусматривает решение ТНК *вполне конкретных задач*.

а) Адаптация продуктов и процессов к местным условиям в расчете на рост продаж и укрепление конкурентных позиций ТНК. В случае успеха компания может увеличить свою долю не только в стране пребывания, но на региональном и глобальном рынках. Реальным становится и рост непрямого экспорта, за счет расширения спроса на материалы, ресурсы и услуги, поставляемые страной базирования.

б) Поиск более экономичных путей инноваций и повышение эффективности международного производства. В частности, первоначальная задача компании Motorola сводилась к адаптации модели мобильного телефона к специфике требований китайского рынка. Но этот рынок быстро развивался, и локальные адаптационные НИОКР переросли в инновационные, причем с ориентацией на глобальный рынок.

⁴ UNCTAD. World Investment Report. 2007. P. 100.

Центр Motorola China Research Institute превратился в глобально ориентированный центр НИОКР в Китае.

в) Осуществление технологического мониторинга, который позволяет быть в курсе новых разработок за пределами страны происхождения, оценивать их значимость, получать информацию от разработчиков технологий и потребителей.

На основе анализа деятельности 200 ТНК (наряду с США, представляющими Европу и Японию) в развитых странах были выделены определяющие факторы размещения здесь НИОКР. К этим факторам относятся: необходимость адаптации иностранной технологии к местным рынкам, привлечение квалифицированного научного персонала и получение информации о ведущих иностранных рынках и потребителях⁵. Из 104 опрошенных представителей высшего управленческого персонала компаний 70% видят основной выигрыш в привлечении наиболее квалифицированных специалистов, прежде всего, применительно к высокотехнологичным отраслям.

К важнейшим направлениям формирования внутрифирменного комплекса относится и *размещение отдельных операций, этапов, стадий производства в разных географических точках*. Реализуя подобный подход, ТНК получают возможность использовать быстро меняющиеся различия в ресурсах, рынках, логистике и, таким образом, добиваться более эффективной деятельности компании. Широкая география производственных операций в этом случае позволяет заметно увеличить объем производства, с его ростом снижаются и издержки. Индикатором эффективности производственных взаимосвязей является в данном случае внутрифирменная торговля.

С появлением информационно-коммуникационных технологий получило развитие и такое перспективное направление, как *разделение услуг на отдельные компоненты и размещение их в подразделениях ТНК разных стран*. Процессы фрагментации в секторе услуг в настоящее время охватывают такие сложные виды деятельности, как дизайн, финансовый анализ, разработка программного обеспечения для ЭВМ, проектирование и т.д. Обработывающая промышленность содержит быстрорастущий компонент услуг, и чем шире эти возможности, тем более весомый вклад вносят услуги в конкурентоспособность компаний. Уже сейчас половина продаж таких компаний как IBM и General Electric приходится на сферу услуг. Размещение сервисных функций в зарубежных филиалах позволяет ТНК значительно снизить издержки. Подобный выигрыш, как правило, является результатом более низких трудовых затрат. Дает эффект и консолидация операций, с которой связано уменьшение расходов на инфраструктуру и управление. Так, создание в Индии общего для компаний под управлением General Electric подразделения, занимающегося вводом данных и обработкой информации, а также других сервисных структур позволило последней добиться ежегодной экономии в 300 млн долл.

Американские компании выигрывают и за счет лидирующих позиций в наиболее перспективных направлениях ПИИ. В середине текущего десятилетия на долю США приходилось 2/3 всех проектов по предоставлению информационно-коммуникационных услуг, 60% всех проектов в области центров телефонного обслуживания, 55% – совместного обслуживания.

Движущие силы глобализации не только внесли кардинальные изменения в деятельность ТНК, но и стимулировали переход к новой, комплексной интеграционной стратегии. Реализуя эту стратегию, американские компании заметно продвинулись в направлении формирования интегрированной системы международного производства (ИСМП) в таких отраслях, как автомобильная промышленность и электроника. Принципиально важная особенность ИСМП состоит в том, что любой зарубежный филиал осуществляет функции для ТНК в целом или в тесной связи с другими

⁵ UNCTAD. World Investment Report. 2005. P. 160.

филиалами на основе сложного внутрифирменного разделения труда. Наиболее точным индикатором ИСМП принято считать динамику торговли между филиалами. В частности, за 10 лет (с 1995 г.) доля экспорта с филиала на филиал во внутрифирменной торговле США товарами и услугами выросла с 48% до 58%⁶. Вместе с тем возможность реализовывать комплексные стратегии в секторе услуг пока явно отстает от обрабатывающей промышленности. В начале текущего десятилетия на местные продажи приходилось 84% производимых в принимающих странах услуг, что говорит о превалировании взаимосвязей между головной компанией и филиалом, а значит, и о функционировании в рамках простой стратегии. Напротив, комплексная стратегия предполагает разделение труда между несколькими филиалами, включая также и головную компанию.

Американские компании не ограничиваются расширением спектра конкурентных преимуществ на внутрифирменной основе. В практике этих компаний все более широкое распространение получают организационные формы, не связанные с отношениями собственности. В рамках этих форм формально независимые посредники – поставщики, производители, сбытовые структуры – взаимодействуют на контрактной основе, и лишь в некоторых случаях эти взаимосвязи дополняются участием в капитале на условиях меньшинства. Подобная передача функций на внешний подряд (аутсорсинг), как правило, уже следующий шаг после учреждения внутрикорпоративного производства и преимущественно мотивируется отсутствием необходимости жесткого контроля над операциями. Активно используют внешние структуры для выполнения определенных функций такие отрасли экономики, как автомобильная промышленность, электроника, производство одежды. Благодаря прогрессу в области сетевых технологий, созданию высокоскоростных сетей передачи данных и увеличению их пропускной способности динамично развивается аутсорсинг услуг. Внешние структуры становятся важным источником и инновационных идей. В частности, Procter & Gamble считает, что, к 2010 г. компания сможет получить половину таких идей, используя упомянутый источник, причем в начале этого десятилетия показатель составлял только 20%.

Растущая зависимость от внешних источников технологий в области НИОКР во многом продиктована объективными обстоятельствами. Сложность инноваций требует широкого спектра профессиональных знаний и дорогостоящего оборудования. Одной фирме, какой бы мощной она не была, часто не под силу мобилизовать финансовые и технологические ресурсы для постоянного обновления продукции. Например, в 2004 г. стоимость вывода нового лекарства на рынок приблизилась к 800 млн долл., причем на аутсорсинг приходилось 26% общей стоимости работ в области поиска активной субстанции и разработки нового лекарства.

Вместе с тем передача на подрядной основе более широкого спектра функций независимым фирмам нередко приводит к выпадению из цепочки создания стоимости такого важнейшего звена как производственная деятельность ТНК. Некоторые компании вообще отказываются от производственных функций и оставляют их производителям-подрядчикам. Развивая взаимосвязи по линии внешнего подряда, компании получают возможность концентрировать усилия на области “ключевой компетенции” и таким образом укрепляют свои конкурентные позиции.

Несомненны в данном случае и выгоды от специализации, поскольку специализированная структура функционирует более эффективно. К тому же основные производители-подрядчики нередко сами являются крупными ТНК, которые учреждают собственные производственные системы для обслуживания потребителей. Эти компании добиваются роста эффективности за счет более высокого коэффициента использования производственных мощностей, поскольку могут производить для не-

⁶ Рассчитано по: Survey of Current Business. 2008. Jan. Tab. 1. P. 61.

скольких поставщиков, используя один и тот же завод. Создав внутрифирменное производство, они не только сами применяют новые технологические процессы, но в ряде случаев содействуют своим партнерам в инновации продуктов. Действуя в глобальных масштабах, компании поддерживают своих клиентов во всех основных географических точках размещения производства, также предоставляют и послепродажное обслуживание. Электроника оказалась пока наиболее восприимчивой к такого рода переменам. Согласно оценкам, к середине этого десятилетия, доля мирового рынка, контролируемого производителями-подрядчиками, приблизилась к 20%. Три американские компании – Solectron, SCI Systems/Sanmina, Jabil Circuit – вошли тогда в число 5 крупнейших производителей подрядчиков по объему поступлений.

Как считает авторитетное международное издание World Investment Report, за этими изменениями в организационной структуре ТНК просматривается важнейшая особенность эволюции современного международного производства: “в плане отношений собственности формирующаяся глобальная производственная система становится более открытой, но все жестче координируется ведущими игроками в каждой отдельно взятой системе международного производства”⁷.

Параллельно с действием основных факторов в каждой стране или регионе действует специфический набор условий, стимулирующий привлечение ПИИ, и, таким образом, определяется география производственных операций. Устойчивой тенденцией в размещении прямых инвестиций США является их концентрация в развитых странах (Великобритания, Нидерланды, Канада, Швейцария, Германия, Япония, Мексика). В рамках ЕС-25 сосредоточено почти 50% ПИИ США. Ключевую роль в подобном решении ТНК играет доступ к крупным и открытым рынкам. Эти страны обладают также мощным технологическим потенциалом, что говорит об их возможностях обеспечить размещение специализированных видов деятельности в различных секторах производства товаров и услуг. Существенное влияние оказывают и наличие высококвалифицированной рабочей силы, сеть фирм поставщиков, сходство правовых систем в области маркетинга и торговли, меры по защите прав интеллектуальной собственности, общая языковая принадлежность, географическая близость, политическая стабильность. Вместе с тем в последние 10 лет США отходят от устойчивых предпочтений и гораздо больше инвестируют в Нидерланды, нежели Великобританию. Подобные перемены связаны с тем, что Нидерланды, в отличие от Великобритании, являются не только членом ЕС, но и входят в зону евро. Эта страна фактически стала выступать в роли экспортной платформы для американских компаний в рамках Европейского союза.

Параллельно с традиционной практикой, США активизируют также возможности стран, осуществляющих экономические преобразования. Весомую роль в данном случае играют такие факторы, как либерализация режима ПИИ, интенсивный процесс формирования рыночных структур, уровень издержек. В период 1991–2003 гг. в странах с высоким уровнем дохода среднегодовые темпы прироста занятости в американских филиалах составили 3%, в группах выше и ниже среднего уровня – 6%, с низким уровнем дохода – 9%. Эти различия, безусловно, говорят об усилении инвестиционной активности в развивающихся странах. К важнейшим изменениям в географии потоков ПИ последних лет можно отнести расширение вложений в экономику Индии и Таиланда. Только в течение 2007 г. отток ПИ США в Индию увеличились на 48%, Таиланд – 37%.

Вместе с тем нельзя не отметить и резко выраженные различия в характеристике инвестиционных потоков, направляемых в разные группы стран. Так, в 2006 г. доля высокоразвитых стран в произведенной продукции образованных филиалов

⁷ UNCTAD. World Investment Report. 2002. P. XXII.

составляла 90%, а занятых – 66%, что, безусловно, свидетельствует в пользу более эффективных вложений США в этих странах.

Таким образом, “улавливая” специфику современной природы ПИИ, американские ТНК активизируют свою деятельность именно в русле этих изменений. На основе углубления интеграции перестраивается система внутрифирменных связей, при этом концентрируется внимание на таких ведущих направлениях, как расширение корпоративных НИОКР по линии филиалов и процессы фрагментации в сфере услуг. Вводятся и новые элементы в систему межфирменных связей, к важнейшим из которых можно отнести появление производителей-подрядчиков.

Наряду с долгосрочными факторами инвестиционное поведение компаний находится под влиянием изменений в циклах деловой активности. Начавшийся с провалом на рынке жилья в конце 2007 г. и вызвавший затем спад деловой активности в мировой экономике, американский кризис, безусловно, внес коррективы и в динамику вывоза ПИ. В 2008 г. годовой отток ПИ составил 247,3 против 503,3 млрд долл. в 2007 г. Наиболее заметным стало падение такого источника финансирования ПИ как вложения в акционерный капитал, что, в свою очередь, стало следствием снижения активности в сфере международных слияний и поглощений. Так, только в рамках ЕС-15 к декабрю 2008 г. объем этих сделок упал до 91 млрд долл., что было на 55% ниже, чем год назад.⁸ Межфирменные займы фактически превратились в погашение долга филиалами. Незначительно, но выросла реинвестированная прибыль, в основном за счет увеличения самой доли, направляемой на эти цели. Если в 2007 г. данный показатель составил 65%, то в 2008 г. – 68%. Негативное влияние на оценку оттока ПИ в стоимостном выражении оказало и понижение большинства ведущих мировых валют против доллара (евро, британский фунт, канадский доллар) с конца 2007 по конец 2008 г. Снижение оттока продолжилось и в I квартале 2009 г. – 24 млрд долл. в сравнении с 84,5 млрд долл. в IV квартале 2008 г. (без учета колебаний валютного курса)⁹, причем такая динамика прослеживалась по всем источникам финансирования ПИ.

В трудных финансовых условиях обычной практикой компаний становится реструктуризация зарубежных активов. Так, руководствуясь соображениями снижения издержек, компания Dell часть своих операций (около 2000 рабочих мест) переводит из Ирландии в Польшу. Сократив персонал, Hewlett-Packard склоняется также в пользу перевода части своих мощностей в направлении быстроразвивающихся рынков, в частности, Индии.

Но снижение экономической активности отнюдь не означает приостановку деятельности компаний, направленной на укрепление конкурентных позиций. Так, несмотря на финансовые потери, производитель химических товаров RPM International Inc через свой филиал приобрел компанию Zerodraft, и, таким образом, обеспечил выход на рынок строительных услуг Швейцарии и Лихтенштейна.

Возможность укрепить позиции в конкретном сегменте рынка, к тому же и в условиях ослабленной конкуренции, использует компания Phizer. Создав в Индии в 2008 г. подразделение Established Products Business Unit, специализирующееся на продажах дженериков (препаратов, с истекшим сроком патентной защиты), Phizer приобрела права у индийской компании Aurobindo на реализацию 39 наименований твердых лекарственных форм в США, 20 – в ЕС и 11 – во Франции. Ожидается, что в течение ближайших 5 лет объем рынка таких непатентованных препаратов может возрасти до 500 млрд долл. Вместе с тем следует принять во внимание и такой мотив компании, как компенсацию собственных потерь в результате прекращения па-

⁸ Hamilton D.S., Quinlan J.P. The Transatlantic Economy. 2009. P. 9.

⁹ Survey of Current Business. 2009. July. P. 14, 24, 64.

тентной защиты. Например, по препарату Zoloft поступления упали в 2007 г. до 531 млн долл. против 3,3 млрд в 2005 г., когда такая защита еще действовала.

Весьма примечательно, что страны с формирующимися рынками сохранили свои позиции американских партнеров и в этих условиях. Так, исследование, проведенное компанией KPMG, показывает, что в первой половине 2008 г. компании США осуществили 154 приобретения в странах с формирующимися рынками¹⁰. Однако во второй половине года с ухудшением экономической ситуации, количество сделок упало до 99. Ведущая роль в этих операциях принадлежала компаниям Китая (39). Бразилии (17) и Индии (12). Комментируя подобный выбор, представитель KPMG отметил, что страны с формирующимися рынками не оказались застрахованными от влияния кризиса, однако сохранились фундаментальные характеристики, которые делают их привлекательными – потенциальные потребители, наличие естественных ресурсов, квалифицированная рабочая сила, можно добавить сюда и низкие издержки.

В целом, зарубежные прямые инвестиции США играют все более заметную роль в экономической жизни страны. За период 1995-2007 гг. доля этих вложений в ВВП США выросла с 9,5% до 20,2%. Прямые инвестиции открывают путь к рационализации инвестиционных стратегий компаний, укреплению их конкурентных позиций, а значит росту прибыли и поступлений в бюджет. Зарубежные вложения также способствуют расширению экспорта и созданию дополнительных рабочих мест. Более высокие поступления на зарубежные вложения в сравнении с иностранными инвестициями в США, позволяют корректировать позиции страны в сфере международных расчетов, что особенно важно в условиях растущей внешней задолженности США.

2. Прямые иностранные инвестиции в США и их экономические последствия

Реализуя важнейшее преимущество открытой глобальной экономики – возможность инвестировать больше, чем сберегать – США на протяжении уже многих лет продвигаются по пути экономического роста, привлекая дополнительный капитал. Вместе с тем в текущем десятилетии динамика прямых вложений в экономику США явно замедлилась в сравнении с предшествующим периодом. Так, в течение 2000-2008 гг. иностранные ПИ в США выросли в 1,8 раза, с 1421 до 2647 млрд долл., тогда как за 5 лет “инвестиционного бума” 1995-2000 гг. это увеличение было более чем двукратным. Негативную роль в данном случае сыграли такие факторы, как снижение годового притока ПИ (рост бюджетного дефицита и финансовая нестабильность, последствия событий 11 сентября) и приоритет других форм, прежде всего, портфельных вложений.

Основной объем иностранных ПИ (около 80%) продолжает поступать в США из развитых стран. Ведущими инвесторами остаются Великобритания, Япония, Нидерланды, Канада, Германия, Франция. В последнее время расширили свое присутствие в США Индия, Южная Корея, Чили, Бразилия, а также ближневосточные страны.

Главной движущей силой международных потоков прямых инвестиций в США традиционно являются операции по слиянию и поглощению. На приобретение американского бизнеса было направлено в 2008 г. 243 млрд долл., что составило 93% всех инвестиционных расходов. Необходимость быстро реагировать на действие рыночных сил, требующих повышения конкурентоспособности, становится домини-

¹⁰ U.S. and U.K. Companies Remain Top Targets for and Leading Acquirers of Emerging Market Companies // US.KPMG.com.

рующим мотивом этих операций в современной глобальной экономической среде. Развитие инновационной деятельности, высокая эффективность применения новейших технологий обозначили и ключевые факторы укрепления конкурентных позиций, а выход на американский рынок превратился для инвесторов в оптимальный вариант решения назревших проблем. Так, в расчете на доступ к передовой и постоянно обновляющейся технологической базе осуществляются приобретения в сфере информационных технологий, причем представителями различных отраслевых структур. Выход на растущий и прибыльный рынок США дает объединение с американскими компаниями, предоставляющими медицинские услуги. Стремление иностранных партнеров консолидироваться в более крупные и эффективные структуры, способные в дальнейшем к диверсификации рисков и возмещению претензий в крупных размерах, как правило, приводит к приобретению американских страховых компаний.

Важнейшей характеристикой активности в данной сфере являются мега-сделки (более 1 млрд долл.). В данной категории можно выделить такие крупнейшие операции этого десятилетия, как приобретение British Petroleum (Великобритания) американской Amoco (55 млрд долл.), Vodafone (Великобритания) – Air Touch Communications (60 млрд долл.). Почти половина всех расходов в 2008 г. были потрачены на операции, стоимостью выше 5 млрд долл. Выросли в стоимостном выражении и расходы на новые предприятия с 13 млрд в 2000 г. до 18 млрд в 2008 г. И если в 2003 г. филиалы иностранных компаний осуществили 536 проектов по новым предприятиям и расширению уже действующих, то в 2007 г. – уже более 760.

Накопленный объем ПИ преимущественно сосредоточен в американской обрабатывающей промышленности – 34% (химия, общее и транспортное машиностроение, производство компьютеров и электронных компонентов) и секторе услуг – около 60% (оптовая торговля, финансы, банковское дело). На долю добывающей промышленности в этом объеме ПИ приходится 3%, коммунальных услуг – 2%, сельского хозяйства – 1%.

В ряде случаев инвестиции одной-двух стран доминируют в отрасли, что можно охарактеризовать как своего рода форму международной специализации иностранных ТНК. Так, Нидерланды и Великобритания, преимущественно представленные Royal Dutch Shell и British Petroleum, являются основными инвесторами в нефтяной сектор США. Компании Японии доминируют в оптовой торговле, а европейские – в розничной. В информационном бизнесе явный перевес на стороне инвесторов Германии. Франция, Британия потеснили представителей других стран в банковском секторе, а вместе с Данией и Канадой они заметно преобладают в области финансов.

В отличие от прошлых лет для новых вложений в современных условиях характерно заметное расширение их отраслевого спектра. Если в середине 1990-х гг. преобладали 2-3 отрасли, то, в 2007 г. значительный рост расходов наблюдался в фармацевтике, основной химии, транспортном машиностроении, производстве двигателей, турбин, оборудования для распределения электроэнергии, металлообработке, а также в комплексе отраслей услуг.

За счет прямых инвестиций США удалось расширить внутренние ресурсы накопления. В 1995–2007 гг. доля ПИ (годовой приток) в валовых внутренних капиталовложениях выросла с 4,3% до 9%. Увеличилась и доля накопленных ПИ в ВВП США с 7,3% до 15,1%.

Размещение прямых вложений сопровождается созданием новых рабочих мест в американской экономике. На иностранных предприятиях занято около 5,5 млн человек. По численности занятых лидерство прочно удерживает обрабатывающая промышленность (33%). В частности, количество работающих на предприятиях Sie-

mens составляла к середине текущего десятилетия 66 тыс. человек, больше чем в компаниях Microsoft and Coca-Cola вместе взятых. Подобная направленность ПИ, безусловно, в пользу укрепления промышленного потенциала США. В среднем американские филиалы платят зарплату больше на 25%, чем в частном промышленном секторе, что, соответственно, влияет и на рост ее уровня в экономике в целом¹¹. На иностранных предприятиях нередко выше и производительность труда. Так, в обрабатывающей промышленности США такие предприятия в среднем имеют долю добавленной стоимости выше на 14%¹². Американские филиалы иностранных компаний открывают для национальных фирм и каналы выхода на новые рынки. С середины 1990-х гг. объем экспорта филиалов вырос в 1,6 раза.

Одна из важнейших особенностей современных условий – расширение участия филиалов иностранных компаний в НИОКР, при этом результаты разработок нередко находят применение и в национальных компаниях. За период 1997–2006 гг. расходы на НИОКР этих подразделений выросли с 17,2 до 34,2 млрд долл. Увеличилась и их доля в общих расходах американского бизнеса с 10,9 до 13,8% (2005 г.). Основной объем НИОКР финансируется собственно филиалами или другими частными компаниями. Более 80% расходов филиалов на НИОКР осуществляется ведущими инвесторами в экономику США. Безусловным лидером по расходам на НИОКР остается обрабатывающая промышленность, где приоритетными являются фармацевтика, транспортное машиностроение, производство компьютеров. Филиалы компаний Швеции и Германии, во многом за счет преобладания в отраслевой структуре НИОКР фармацевтики, имеют наиболее высокий показатель доли расходов на НИОКР в добавленной стоимости (10%).

О результатах деятельности американских филиалов иностранных компаний можно судить и по объему уплаченных ими налогов – в середине текущего десятилетия этот показатель приблизился к 50 млн долл. Вклад в экономический потенциал США и формирование конкурентной рыночной среды, безусловно, способствуют укреплению в целом конкурентоспособности страны, а значит и повышению жизненного уровня ее граждан.

Ни в коей мере не ставя под сомнение экономический эффект привлекаемых ПИ, некоторые аспекты сложившейся ситуации, на наш взгляд, требуют уточнения. Так, общепризнанно, что принимающая страна выигрывает в случае иностранных инвестиций, если увеличивается их накопленный объем. Однако главной движущей силой потоков ПИ в США остаются международные операции по слиянию и поглощению, а изменения в собственности не увеличивают объем ПИ.

Важнейшая особенность рассматриваемой ситуации состоит также в том, что в роли получателя ПИ выступает экономика мирового лидера. Ряд западных специалистов считает, что именно возможность заимствования знаний и новейших технологий, часто недоступных в стране базирования, во многом определяет решение иностранных инвесторов о размещении ПИ в США¹³. Отчасти это подтверждает и отраслевая структура вложений, которая строится явно в расчете на американский опыт в технологически сложных отраслях. Подобный подход просматривается и по линии НИОКР. В таких областях НИОКР, как химия, фармацевтика и медицина, общее машиностроение на филиалы иностранных компаний приходится почти 1/4 расходов, осуществляемых американским бизнесом. Столь высокий показатель связан не только с весомым присутствием в этих отраслях, но и стремлением воспользо-

¹¹ Assessing Trends and Policies of FDI in the United States // U.S. Department of Commerce. 2008. P. 2.

¹² Report for Congress FDI in USA: An Economic Analysis // CRS. 2008. P. 5.

¹³ См. например: Kiel Working Paper. 2008. May. № 1420.

ваться преимуществами США как центра проведения научных исследований в рамках упомянутых направлений.

В данной связи уместно обратиться к анализу деятельности иностранных и американских предприятий, который предлагает крупнейший специалист по внешне-экономической проблематике Р. Липси¹⁴. Сравнивая уровень оплаты труда на предприятиях, исследователь приходит к выводу, что в первом случае этот показатель в целом по отраслям выше. Но если устранить влияние различий в масштабах предприятий, образовательном уровне в штате и отрасли, доли женщин в составе рабочей силы и т.д. дифференциация в оплате труда не выглядят существенной в обрабатывающей промышленности. В других же секторах тенденция к более высокой оплате труда на предприятиях, принадлежащих иностранному капиталу, просматривается более четко. Оценивая производительность труда, ученый ссылается на исследования, которые показывают, что в рамках обрабатывающей промышленности более высокий уровень производительности труда на иностранных предприятиях скорее отражает природу отраслей, где сконцентрированы вложения. В границах отрасли различия преимущественно объясняются размерами предприятий, уровнем капиталоемкости и квалификации занятых. Однако если предприятия, принадлежащие иностранному капиталу, по уровню производительности труда и опережали национальные компании, то они явно отставали от предприятий, принадлежащих ТНК США.

Довольно сложно однозначно оценить и результаты такого сегмента деятельности филиалов, как торговые операции. Несовпадение в динамике экспортно-импортных операций на уровне страны и филиалов, заметные колебания по отдельным годам привели к снижению доли американских филиалов иностранных компаний в экспорте и импорте товаров США. В период 1996–2006 гг. доля таких подразделений упала соответственно с 20,1% до 18,8% и с 31,3% до 26%. Эти показатели заметно выше, чем доля филиалов в произведенной продукции или занятости, что позволяет сделать вывод о более тесных взаимосвязях с материнскими компаниями, нежели американской экономикой. Филиалы иностранных фирм гораздо в большей степени, чем национальные компании, полагаются на импорт промежуточных продуктов. Так, в первой половине этого десятилетия более половины импорта иностранных филиалов обрабатывающей промышленности составляли товары для дальнейшего использования в производстве. Соответственно, здесь будет ниже доля местного компонента в произведенной продукции.

В сравнении с импортом, где заметно преобладают поставки головных компаний, экспорт филиалов отличается более широкой географией операций. Так, в первой половине текущего десятилетия филиалы компаний Германии, осуществляли 2/3 поставок в эту страну. Однако такой экспорт составил только 15% объема экспорта филиалов Германии, действующих в США. Важнейшими экспортными рынками для Германии стали Канада и Мексика. Выход на внешние рынки американские подразделения также осуществляют через собственную филиальную сеть, выстроенную на основе ПИ, которая не входит в структуру головной компании. Подобная практика особенно широкое распространение получила в области транспортного машиностроения.

В результате переориентации торговых филиалов с импорта готовой продукции в США на ее производство внутри страны второстепенная функция обслуживания внешней торговли, которая традиционно реализовывалась по линии иностранных прямых инвестиций в США, претерпевает изменения. За период 1987–2006 гг. доля филиалов оптовой торговли упала в экспорте с 66% до 40%, в импорте – с 78% до 62%, а доминирующая роль в структуре экспорта филиалов перешла к обрабаты-

¹⁴ *Lipsey R.E. Home and Host Country Effects of FDI // NBER Working Paper. 2002. № 9293.*

вающей промышленности. Формирующаяся структура товарных потоков этих подразделений показывает совпадение лидирующих позиций в экспорте и импорте, в частности, такой отрасли как транспортное машиностроение. Подобная особенность говорит о продвижении американских филиалов иностранных компаний в направлении создания интегрированной системы международного производства.

Вместе с тем превышение импорта филиалов над экспортом остается довольно существенным, что негативно отражается и на торговом балансе США. В период 1996–2006 гг. этот показатель увеличился в 2,4 раза. Как считают эксперты, на подразделения оптовой торговли приходится более 2/3 разрыва в экспортно-импортных операциях филиалов. К негативным последствиям этих операций можно также отнести их влияние на занятость в американской экономике.

Отмечая неустойчивую динамику доли филиалов в произведенной продукции, а также ее падение в занятости (с 5% до 4,6%) и накопленных иностранных активах (с 21,7 до 13,6%), американские эксперты не смогли прийти к единому мнению: считать ли эту тенденцию временной и неопасной или же рассматривать как признак более серьезных проблем в инвестиционной привлекательности США¹⁵. Едва ли можно внести определенность в эту альтернативу и в условиях развернувшегося финансово-экономического кризиса.

Падение на фондовых рынках и финансовые трудности, ослабление деловой активности в американской экономике и странах-инвесторах подтолкнули компании, прежде всего, к снижению затрат; соответственно, стали останавливаться предприятия, сокращаться действующие производственные мощности, фабричные линии, персонал. Так, заметно сократила объем своих операций в США британская компания GlaxoSmithKline. Корейский производитель автомобилей Hyundai, продажи которого в декабре 2008 г. упали на 48%, пытается адаптироваться в кризисных условиях путем введения гибкого графика работы. В целях сокращения растущих запасов непроданных автомобилей приостанавливает производство на своих предприятиях компания Honda.

Предпочтительным способом решения проблем для иностранных компаний, испытывающих подобные трудности, остается гибкая внесудебная реструктуризация. Подпадая под защиту главы 11 Кодекса законов США о банкротстве, компании имеют возможность не только уменьшить долговую нагрузку, но и осуществить реорганизацию, провести перезаключение трудовых контрактов. В частности, предпринятые попытки продать компанию Spansion Inc, которая является третьим в мире производителем чипов (11,4% акций принадлежит японской Fujitsu), не принесли успеха. Тогда Spansion Inc выбрала именно реструктуризацию через банкротство, собираясь в дальнейшем переключиться на более прибыльные направления деятельности. Процедуру банкротства предпочел и филиал крупной европейской химической компании Lyondell Chemical. Только в Хьюстоне на 9 предприятиях этой компании было занято 4,5 тыс. чел., а долговые обязательства по американским операциям составили 8 млрд долл. В уязвимой ситуации иностранные компании оказываются и в результате мер, принятых государством. В частности, поставщики иностранных автопроизводителей не подпадают под План помощи автомобильным компаниям, объявленный министерством финансов США.

Вместе с тем экономический спад отнюдь не лишил иностранных инвесторов возможностей делать вложения. Та же процедура – банкротство без ликвидации – применительно к национальным компаниям используется инвесторами для покупки в них доли участия. В частности, Fiat стал владельцем 10% акций с перспективой увеличения уже в новой структуре Chrysler. Особое значение в этих условиях придается стратегии эффективных приобретений. Падение цен на активы американских компа-

¹⁵ Economic Report of the President Transmitted to the Congress. 2007. Feb.

ний и низкий курс доллара, безусловно, сыграли в сложившихся условиях стимулирующую роль. Важнейшим объектом подобных операций стали биотехнологические фирмы США. Количество этих фирм в США приближается к 400, но на рубеже нового века их насчитывалось в 2 раза меньше, причем в 98 принимал участие японский капитал, а в 46 – западноевропейский. Оснащенные самой современной технологией, с отличным кадровым потенциалом, эти фирмы в относительно короткий период времени смогли разработать и получить патент на значительное количество медицинских препаратов и способов их получения. В настоящее время в разработке американских исследователей находится около 3000 лекарственных средств. Вполне закономерно в этой связи и стремление расширить доступ к таким разработкам. В частности, швейцарская корпорация Roche Holding AG, руководствуясь именно этим соображением, достигла соглашения о дружественном поглощении биотехнологической компании США Genentech. Уже упоминавшаяся британская компания GlaxoSmithKline оказалась крайне заинтересована в приобретении американской компании Allergan (AGN). Помимо смягчения кризисных трудностей подобная сделка позволяет ей расширить портфель препаратов, находящихся на последней стадии клинических испытаний и, таким образом, компенсировать потерю патента (срок которого истекает) хорошо продаваемого препарата Imitrex. В поле зрения иностранных инвесторов и не столь пострадавшая в этот кризис компьютерная индустрия США. В частности, IKON Office Solutions Inc. была приобретена японской компанией Ricoh, известный разработчик программного обеспечения Borland Software – британской Micro Focus.

Высокие технологии США находятся под пристальным вниманием и представителей стран с формирующимися рынками. По сведениям компании KPMG, в первой половине 2008 г. страны данной группы осуществили 39 приобретений в США, во второй половине года – 24. В частности, государственные компании из Абу Даби ATIC и Mubadala стали совладельцами Advanced Micro Device, которая еще два года назад занимала вторую позицию как технологический лидер после Intel. В трудной для американской компании финансовой ситуации арабские инвесторы фактически получили возможность диктовать свои условия. На начальной стадии переговоров американской стороне предполагалось оставить 55,6% акций совместной Foundry Company, а затем эта доля упала уже до 34,2%. Высокую активность продемонстрировали индийские инвесторы, на счету которых 12 операций.

Тесная корреляция слияний и поглощений с притоком ПИ выводит его показатель на вторую позицию в этом десятилетии после максимума 2000 г. – 319,7 млрд долл. Однако крупнейшие потери, связанные со снижением стоимости активов, которые понесли в период кризиса филиалы иностранных компаний, перекрыли этот показатель. Сократился также объем межфирменных займов и лишь незначительно выросла реинвестированная прибыль. В целом же приток ПИ в американскую экономику за период 2007–2008 гг. упал с 296,1 до 196,7 млрд долл. Падение продолжилось и в I квартале 2009 г. соответственно 35,3 млрд долл. против 96,8 млрд долл. в IV квартале 2008 г. (без корректировки стоимости). Основной вклад в эту динамику вносит заметно снизившаяся активность в сфере международных приобретений американских компаний.

Но даже на этом фоне перспективы инвестиционных потоков в США не выглядят пессимистично. Так, Mercedes-Benz собирается инвестировать более 290 млн долл. в расширение своего предприятия в Алабаме. Компания ThyssenKrupp подтверждает свои намерения строить сталелитейный завод в этом же штате стоимостью 4 млрд долл. Японский производитель автомобилей Nissan собирается вложить в переоснащение своего завода в Миссисипи 118 млн долл. В планах SPARTA Composite Product, подразделения британской аэрокосмической компании Cobham

Рис, – строительство предприятия по изготовлению деталей в Вирджинии, стоимостью 13 млн долл.¹⁶ Весьма убедительно говорит о намерении остаться на американском рынке и стимул, введенный компанией Hyundai, – продажа автомобиля предполагает и возможность его возврата в случае, если покупатель теряет работу.

Благоприятные перспективы для прямых вложений в такие отрасли, как инфраструктура, энергетика, здравоохранение и окружающая среда открывает и План администрации Б. Обамы, стимулирующий экономическую активность в стране, на основе принятого Закона о восстановлении экономики и реинвестировании (The American Recovery and Reinvestment Act). По оценкам Американского общества гражданских инженеров, в ближайшие 5 лет для модернизации только инфраструктуры США потребуется более 2 трлн долл. Иностранные инвесторы готовы откликнуться. В частности, на Всемирном форуме в Давосе Япония заявила о заинтересованности своих компаний в участии в таком быстро развивающемся сегменте прямых вложений как сектор окружающей среды.

Современный кризис продемонстрировал не только реалистичность рисков, связанных с резким ухудшением финансовых условий. Важнейшей особенностью этого кризиса стало заметное укрепление позиций стран с накопленными финансовыми ресурсами, включая и пространство прямых инвестиций. Подобные перемены уже давали о себе знать на протяжении всего текущего десятилетия. Так, в течение 2000–2007 гг. доля США в общемировом объеме вывезенных ПИ упала с 21,2% до 17,9%, а ввезенных с 21,6% до 13,8%. Ослабление позиций стало не только уступкой Европейскому союзу, превратившемуся в крупнейший в мире принимающий регион. Во многом благодаря растущему спросу на сырьевые товары существенно расширилось присутствие в мировом инвестиционном пространстве частных и государственных компаний развивающихся стран, а также стран с переходной экономикой. Учитывая мощный экономический потенциал США, пока едва ли можно говорить о появлении серьезного конкурента, однако свое влияние эта “формирующаяся сила” уже продемонстрировала – явный признак неотложного решения США собственных финансовых проблем.

¹⁶ <www.U_S_InvestmentNewsLocationUSA.htm>.

ГЛАВА 6. МЕСТО И РОЛЬ США В МЕЖДУНАРОДНОЙ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ*

Несколько десятилетий глобализации привели к столь глубокому переплетению движения капиталов в мире, что выделение того или иного финансового центра носит достаточно условный характер: во всех крупных и малых финансовых центрах ведущие игроки оперируют сбережениями семей, малых фирм и крупных корпораций, правительств всего мира. Концентрация сбережений, их перераспределение, определение и перераспределение рисков, финансирование капиталовложений в глобальном масштабе – это функция ведущих мировых финансовых центров. Роль американского финансового центра в современном мире велика, но первая проблема любого исследователя – выделение параметров центра из всего объема мировых финансовых институтов и их операций. Экономика США, на которую приходится порядка четверти¹ (в зависимости от способа измерения) мирового ВВП, должна обладать огромным финансовым сектором для обслуживания внутренних кредитных рынков. Масштабы и сложность сектора для такой страны не являются привнесенными извне, как для большинства стран с развивающимися рынками – напротив, они выросли на базе англосаксонской правовой (институциональной) системы и более полувека интенсивного экономического роста после Второй мировой войны. Оценка места и роли финансового сектора страны предполагает выделение его связи с источниками сбережений и процессом накопления внутри самой страны, а также определением проблем финансового сектора внутри страны и его связи с внешними операциями.

Круг проблем, влияющих на положение США в мировой экономике и в частности их финансового сектора, практически бесконечен. Изоляция объекта исследования в таких условиях крайне затруднительна. Мы подходим к этой задаче, сосредоточившись на наиболее важных, по нашему мнению, динамичных проблемах, которые определяют положение финансового сектора США и основные тенденции в изменении этого положения, как в долгосрочном плане, так и под влиянием системного кризиса, развернувшегося в мировой экономике с осени 2008 г. Мы выделяем пять основных факторов оказывающих воздействие на положение американского финансового сектора:

- масштабы внутренней частной финансовой системы;
- роль доллара как мировой резервной валюты;
- структура экспорта и импорта капитала;
- огромная сложность и чувствительность (англосаксонской) системы для решения проблем финансовых и иных рисков;
- способность регуляторов самой мощной (экономически и политически) страны мира воздействовать на формирование правил игры остального мира.

Важным вопросом в ситуации выхода из кризиса 2008-2010 гг. становится выбор направления развития правил ведения бизнеса и регулирования в финансовом секторе после эпохи либерализации. Возможна и даже вероятно дальнейшая (причем достаточно быстрая) унификация международных правил ведения бизнеса на основе “модернизированного американского базиса”, который быстро создается новой администрацией Б. Обамы. Но нельзя исключить временное расхождение между сегментами мировой финансовой системы, пока не возобладает вновь естественная тенденция к унификации. Первый случай более вероятен (несмотря на явные разли-

* Авторы приносят свою благодарность А. Иващенко за большую помощь в анализе статистики.

¹ 24% – в 2008 г., при расчете мирового ВВП в долларах США того же года.

чия ситуации в регионах мира во время кризиса), поскольку американские регуляторы под давлением кризиса вынуждены действовать быстро. Восстановив жизнеспособность американской частной финансовой системы, они окажут огромное влияние на характер развития остального мира, даже не прибегая к какому-либо давлению при переговорах внутри “большой двадцатки” или ОЭСР. Второй вариант предполагает большее воздействие других групп интересов, особенно держателей крупных валютных резервов, в особенности ЕС, ОПЭК и БРИК. В этом случае можно ожидать несколько большего влияния других институциональных основ развития, определенной регионализации подходов, большего упора на долгосрочных методах финансирования с большей ролью государства, государственных банков и банков развития, гарантий.

Шансы на “десаксонизацию” мировых финансов не столь велики, как полагают многие авторы проектов реформ. Фундаментальные факторы мощи финансового сектора США не исчезают во время данного кризиса. В июне 2009 г. масштабная программа реформы внутренней системы регулирования финансовых рынков и институтов была внесена администрацией в Конгресс. Она представляет собой как обширную программу реформ, так и внутренний компромисс между интересами различных ведомств в правительстве США. Они придадут американскому финансовому центру новую структуру, которая уже будет действовать в следующих десятилетиях.

Остальные страны с известным трудом формируют свои интересы, а главное технологические подходы, так что начать действовать самостоятельно в условиях кризиса для них довольно-таки сложно. Другие страны ранее не имели опыта выдвижения своих идей в сколько-нибудь развитом виде, доведенном до технологической реализации. Переговоры в «большой двадцатке» идут медленно, большинство предложений по изменению архитектуры мировой финансовой системы не имеет единой поддержки вне англосаксонской группы. Позиции ЕС (по существу франко-германская), стран БРИК, группы стран – держателей больших (особенно долларовых) активов достаточно различаются по интересам, по степени радикализма и по возможной скорости имплементации. Хотя идет явное усиление относительной силы других финансовых центров, не произошло в конечном итоге “катастрофы” финансов. Иронией мирового послекризисного развития может оказаться в среднесрочном плане фактическое усиление американского влияния на процессы регулирования финансовых рынков, несмотря на финансовый шок, пришедший из глубины их системы.

Мы рассматриваем сложившееся к 2008 г. положение американского финансового центра и его кризис на основе анализа ситуации, предшествовавшей и способствовавшей мировой рецессии. Об окончательных последствиях финансового кризиса для положения центра пока рано давать окончательное заключение. В частности, в мире и в России читающая публика перегружена (в очередной раз) теориями “заката” США и развития других экономических и финансовых центров. Сдвиги в положении США в финансовом мире неизбежны, но изменение их роли и ослабление их влияния – процесс сложный, не носит однонаправленного характера и главное – не внезапный. Потребуется еще несколько лет, прежде чем будет достигнута ясность в этом плане, так что следует опираться на реальные процессы, а не на борющиеся гипотезы.

1. Структура финансового сектора США и роль дисбалансов

Место американского центра в современной мировой финансовой системе нужно определять в исторической перспективе, причем в условиях мирового кризиса это место может серьезно измениться. Оно базировалось на нескольких критически важных факторах американской экономики и общественной системы: огромный внутренний рынок сбережений и кредита; устойчивость прав собственности при либеральности и адаптивности системы; высокая эффективность рынка в отношении информации, способности перераспределения рисков; способность к глобальному перераспределению сбережений; значительная самостоятельность при способности воздействовать на формальные и неформальные правила поведения финансовых институтов на рынках всего мира.

Характер американской финансовой системы имеет огромное значение при определении ее «места и роли». Речь идет о правовом или, более точно, об институциональном базисе. В данной работе достаточно отметить, что США являются ядром англосаксонской сферы хозяйствования, базирующейся на соответствующем типе права, характере принятия решений. Наряду с ним исторически существует «континентальный» институциональный базис Европы и Латинской Америки, базирующийся на романском праве. Азиатский базис, как, впрочем, и континентальный, не остаются вполне независимыми или изолированными. Основные принципы частной собственности, в частности устойчивости (надежности) контрактов и т.п. являются общими. В то же время корпоративный контроль, многие формальные и неформальные институты в сфере бизнеса остаются различными, несмотря на столетия конвергенции и огромные усилия по их конвергенции (в частности после Азиатского кризиса).

В Японии и Южной Корее, других странах азиатского континента с 1940-х гг. (результат войны), и в частности с конца 1990-х гг. (результат кризиса) произошли значительные изменения в характере собственности, контроля, вплоть до бухгалтерского учета. То же самое (по другим причинам) можно сказать и о «континентальном базисе» (ЕС). Для целей нашей работы достаточно сказать, что англосаксонский базис в его американской форме (включая международные финансовые организации) оказывал во второй половине XX века огромное влияние на типы институционального развития в других регионах мира, причем особенно в финансовом секторе. За последние десятилетия, особенно после Азиатского кризиса произошло существенное сближение между банковскими системами мира также, как и в сфере макроэкономической и бюджетной политики. Одним из достижений этого периода стало существенное снижение инфляции в мире и стабилизация бюджетов. Другие институциональные типы, однако, не потеряли своей специфики, что видно по характеру течения финансового кризиса 2008-2010 гг.

Развитый финансовый сектор при устойчивом праве, высокой степени защиты прав собственности играл большую роль в развитии Великобритании и всего мира в XIX-XX веках. Эта роль была в значительной мере усилена быстрым развитием американского финансового сектора после Второй мировой войны. Для целей нашего исследования мы постоянно будем исходить из указанных различий, хотя их анализ выходит за пределы работы. В какой-то степени эти различия прибавили финансовой системе США дополнительную миссионерскую роль – со времени создания и после отмены Бреттон-Вудской системы – расширения, унификации, постоянной либерализации мировой финансовой сферы как в пределах, так и за пределами собственно англосаксонского домена. Роль американского финансового центра, естественно, обращена как на внутренние, так и на внешние проблемы функционирования, как во всякой экономике. Масштабы экономики, ее сложность во многом определяют

специфику финансов и наоборот. Как во всякой системе банки и финансовые институты осуществляют критически важные функции перераспределения сбережений, выработки и учета рисков в цене финансовых продуктов и инструментов.

США воздействуют на остальной мир, предоставляя “швейцарские услуги” по надежности хранения средств, хотя они состоят не в секретности вкладов при низкой доходности, а в надежности прав собственности при огромных масштабах рынка.

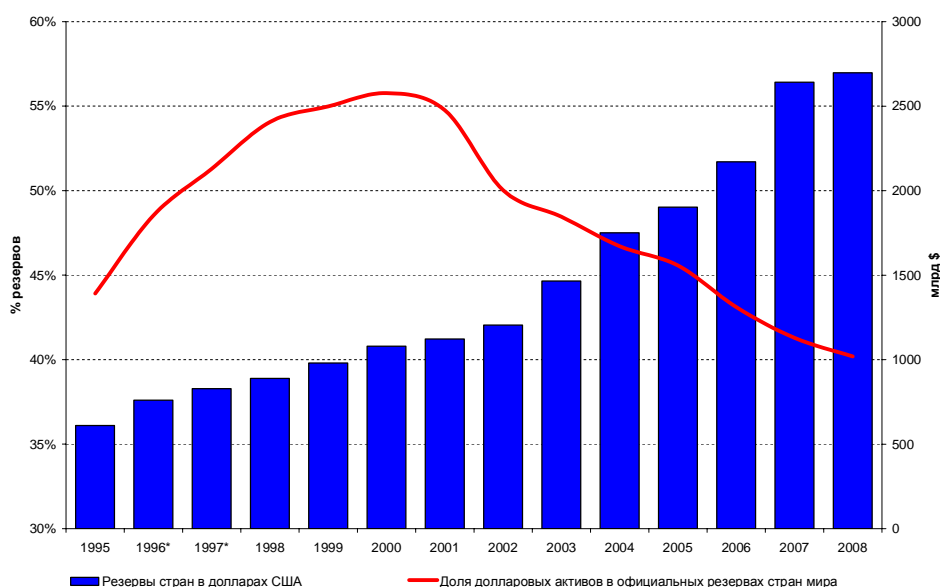
Инвесторы всего мира от центральных банков до бизнесменов, уклоняющихся от налогов, предпочитают низкий доход при гарантии сохранности и удобстве управления средствами. При оптимизации своих портфелей многие категории индивидуальных и институциональных инвесторов, в том числе российских, решают проблему устойчивости своих инвестиционных портфелей с использованием всей палитры инструментов американского рынка. Практическое решение такой задачи включает в себя минимум два явных основных компонента: высокодоходные рискованные (по коммерческим и политическим рискам) вложения в странах с развивающимися рынками (в особенности в России); некоторый объем “безрисковых” вложений в США (иных странах) с низким доходом. Этот резерв средств в США играет роль резерва ликвидности как для семейных, так и для коммерческих портфелей, может выступать как залоговый материал для обратных (“карусельных”) вложений в страну происхождения, обеспечение гарантий и т.п.² Так что при общем уровне низкого политического риска для инвестиционно-кредитных операций для инвесторов финансовый центр в США – центр не для извлечения высокой прибыли или ренты (финансовым посредникам или центральным банкам) вроде оффшоров или развивающихся рынков. Это национальный центр, ставший одной из основных опор мировой финансовой системы, опирающийся на масштабность, надежность и высокую конкуренцию во внутренних операциях. Инвесторам всего мира предложен классический выбор: низкая доходность за надежность, – и они активно покупают эту глобальную услугу, особенно в условиях политической неустойчивости в мире, или осуществляют “бегство к качеству” бумаг при финансовых потрясениях. Рост курса доллара осенью 2008 г. при бегстве в казначейские бумаги США из других стран указывает на сохранение доверия в мире к доллару и американскому финансовому центру даже в момент сильнейшего кризиса – правда, за неимением практических альтернатив необходимых масштабов.

Роль доллара в мире базируется, прежде всего, на огромном предложении надежных долларовых активов частным и государственным инвесторам. Как резервная валюта доллар вышел за пределы своей страны, обеспечив не только ценные бумаги для частных инвесторов, или наличные средства расчетов для стран с неустойчивыми валютами, но и огромные объемы официальных резервов. Даже сокращение в последние годы доли доллара в резервах центральных банков до 40% (от пика в 56% в начале 2000-х гг.) оставляет держателей с растущей массой в более чем два с половиной триллиона долларовых авуаров (*График 1*). Широкие колебания курса доллара–евро влияют как на потоки товаров, так и капиталов. Рост этих авуаров замедлился, но их держатели постоянно находятся в конфликте интересов; попытки избавиться от долларовых рисков могут обесценивать основную массу вложений (особенно важно для Китая). Бесспорно, что продажа такого массива облигаций центральным банкам всего мира дала возможность финансирования бюджета и платежного баланса. Взамен американская финансовая система предоставила серьезную услугу остальному миру, дав ему возможность хранить свои сбережения

² Наличие резерва ликвидности за рубежом меняет поведение фирм в развивающихся странах, характер проведения макроэкономической политики этих стран, условия формирования их валютных рынков, а главное – инвестиционные операции фирм в странах с рискованными деловыми климатами.

в надежных активах, что снизило цену заимствования кредитных ресурсов американскими фирмами и банками, штатами и Минфином США у остального мира. Это играло свою положительную роль в устойчивости развития мира, обеспечивая перенос рисков во времени. Привлечение иностранных капиталов в США сыграло серьезную роль в экономическом развитии страны в далеком и недавнем прошлом. Любители “похорон доллара” могут, видимо, рассчитывать на снижение роли доллара в среднесрочной перспективе, но не потери долларом его роли в ближайшие годы и даже десятилетие. Бегство от доллара может приобрести элементы долгосрочного тренда, но останется чрезвычайно подвержено конъюнктуре валютных рынков, тем более что общие интересы держателей долларовых активов препятствуют “катастрофам”, которые так популярны в СМИ.

График 1. Официальные резервы стран мира в долларах США и доля долларовых активов в резервах, 1995-2008 гг.



Источник: COFER.

Американская финансовая система характерна тем, что обладает обеими опорами для кредитования экономики: развитой банковской системой и системой небанковских институтов и инструментов с мощным фондовым рынком и огромной ролью прямых инвестиций. Ведущим показателем (хотя не главным – важна совокупность секторов) привлекательности и силы финансового центра является в современных условиях биржа. Именно по масштабам оборота биржи легко понять, в какой степени Американский центр мощнее большинства конкурентов – доля двух американских бирж в мировом биржевом обороте (по 51 бирже – см. Табл. 1) колеблется в 2000-х гг. между 47 и 62%, что в целом в два раза выше американской доли в мировом ВВП. Более высокая ликвидность американских бирж, абсорбция акций (гибридных инструментов) ведущих фирм всего развивающегося мира обуславливает и размах оборота, также как и характер колебаний. Доля двух ведущих бирж США вырастает в сумме оборота 51 биржи мира именно в конце экономических подъемов, достигая своего максимума перед биржевыми кризисами.

Годовой оборот основных рынков акций, трлн долл.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nasdaq + NYSE	30,9	21,4	17,6	16,8	20,4	24,2	33,6	57,3	70,1
Остальные 49 бирж	18,9	16,7	15,5	16,5	21,9	26,9	36,4	45,2	43,2
Всего по членам WFE ³	49,8	38,1	33,1	33,3	42,3	51,1	70,0	112,5	113,3
Доля Nasdaq + NYSE, %	62,0	56,2	53,0	50,3	48,2	47,4	48,0	51,0	61,9
Доля Nasdaq + NYSE + Лондонская биржа (LSE), %	71,2	68,0	65,3	61,3	60,4	58,5	58,8	60,1	67,4

Источник: WFE, расчеты ИЭФ.

Привлекательность американских бирж заключается в их высокой ликвидности. В мире оборота акций, в сущности, приходится говорить о доминировании англосаксонских бирж⁴, на которых традиционно оперировали ведущие американские инвестиционные банки. Отметим, что динамика индексов в мире носит сходный характер, особенно после сокрушительного снижения роли Токийской биржи в 1990-х годах. Это собственно и указывает на самостоятельность американского рынка, готовность обслужить (вместе с Лондоном) лучшие компании других стран – при сходной динамике доходности ликвидность все-таки остается у сильных. Если собственники фирм в развивающемся мире и даже в ЕС рассчитывают на существенный рост курсов акций, то обычно агрессивная стратегия компании предполагает рано или поздно, выход на биржи США. Более консервативные стратегии предполагают регистрацию и котировку на европейских биржах, которые имели все же несколько меньшую волатильность в прошедшую декаду. Для собственников и для менеджеров котировки на биржах в США остаются как символом успеха, так и важным способом извлечения высокого дохода с высоким коммерческим риском (по меркам стран ОЭСР), но без политических рисков инвестирования в развивающихся странах. Разумеется, для стран зоны евро в эти годы доходность вложений в США детерминировалась не только динамикой курсов акций и процентных ставок, прибылей и дивидендов, но и широкими волнами колебаний курса евро к доллару. Затяжные последствия биржевого кризиса 2001 г. в США чувствовались вплоть до 2006 г., так что предкризисный взлет акций в данном цикле оказался скорее несколько ниже возможного (примерно на уровне начала 2000-х гг.). В любом случае место США на биржах мира во многом определяется внутренней ликвидностью, историей надежности и доходностью. Развитие новых конкурирующих финансовых центров в области биржевой торговли акциями потребует огромных капиталов и высокой правовой защиты, высокого доверия инвесторов, чтобы сместить роли бирж в мире в заметном масштабе.

Прочные позиции американских бирж (особенно вместе с Лондонской) указывают на контроль над самым волатильным, но и высокодоходным сектором мировой экономики (кроме разве что валютных спекуляций). Биржа, естественно, не изолиро-

³ World Federation of Exchanges – ассоциация крупнейших регулируемых бирж мира на начало 2009 г. насчитывает 51 постоянного члена. Расчет проведен по фиксированному списку из 51 биржи.

⁴ Ужесточение регулирования и повышение издержек ведения бизнеса в Нью-Йорке в последнее десятилетие было использовано Лондоном, который предоставил более либеральные условия, в частности при IPO и для новых компаний.

вана, а опирается на два сектора, которые вместе обеспечивают базовые возможности американского центра: банковскую систему и рынок облигаций. Специальные исследования показали, что банки в состоянии оперировать в более сложной правовой среде, чем рынки облигаций⁵. В то же время именно облигационные займы составляют растущую долю мирового финансирования крупных проектов развития и, одновременно, займов для хранения сбережений правительствами и различными фондами. Американские коммерческие банки имеют огромные активы – достигшие на 1 июля 2008 г. величины в 10 трлн долл. Их внешние операции существенно уступают масштабам внутреннего кредитования, что подчеркивает базисную роль такого фактора как объем внутреннего рынка в развитии финансовых центров.

Не менее наглядно мощь американского центра видна на рынках с заимствованиями в форме долговых бумаг – доля американского центра в последние годы была устойчива на обоих рынках: внутренних облигаций и внешних долговых заимствований (см. Приложение – Табл. 1). Среди всех внутренних выпусков облигаций в мире на США приходится устойчиво 43% или даже более. Более 25% всех внешних выпусков также приходится на долю США, так как на этом рынке намного больше активность международных организаций, выше роль суверенных заимствований и т.п.⁶ Большой внутренний рынок облигаций, в частности довольно надежных муниципальных и федеральных, позволял до сих пор (и, видимо, в будущем) американским институциональным инвесторам абсорбировать значительные объемы относительно рискованных бумаг из развивающихся рынков, ипотечного сектора и др. Как теперь оказалось, избыточные риски пришли не из других стран, а из недр собственного рынка США – грустное, но явное доказательство роли и мощи внутреннего рынка. В секторе нефинансовых корпораций доля США подсакивает до 36% в мировом объеме, хотя она традиционно низка в “чисто” государственных заимствованиях.

Экономика США является одним из центральных объектов (и источников) прямых инвестиций. В этом отношении чрезвычайно важно учесть различия в структуре вложений американских компаний – прямых и портфельных – за рубежом. Соответственно, это относится и к вложениям из-за рубежа в США. Тут мы имеем дело в большей мере как бы с игрой двух почти равных по роли игроков: США (особенно вместе с другими англосаксами) и “Остальной мир”, учитывая, что значительная часть остального мира бедна и на финансовых рынках мало заметна.

Наш анализ в кратком виде показывает, что США в целом привлекают огромные объемы капитала в форме облигаций, причем высокорейдовых (казначейство). Предоставляя услугу надежности хранения средств, американские заемщики выигрывают на разнице в ставках процента по выплачиваемым и привлекаемым кредитам. На начало 2008 г. США вложили 17,6 трлн долл. за рубежом, “Остальной мир” вложил в США 20,1 трлн. Но структура вложений двух сторон “большой финансовой игры” настолько существенно отличается, что ее легче рассматривать по основным компонентам (см. Приложение – Табл. 2).

“Проигрывая” “Остальному миру” порядка 2,5 трлн долл. вложений США получают, как правило, заметно больший доход на свои вложения⁷. Взвешенная разница

⁵ Григорьев Л., Гурвич Е., Саватюгин А. Финансовая система и экономическое развитие. // МЭиМО. № 7. 2003.

⁶ Выход на внешние рынки сопряжен с валютными рисками, другими сложными и дорогими транзакционными факторами. В малых странах один большой кредит МВФ может оказаться больше всей мощности национальных рынков облигаций.

⁷ Мы меряем “доход” сектора страны по доходу, показанному при переводе в страну в платежном балансе (в основном дивиденды и проценты, курсовые выигрыши). Разумеется, это делает такой показатель не “нормой прибыли”, а нормой репатриированной прибыли. Показатель, в частности, составляет за пределами “дохода” реинвестирование прибылей в стране вложения капитала. Накоплен-

между доходностью вложений США за рубежом и “Остального мира” в США составляла в 2006–2008 гг. устойчиво 1,4 процентных пункта (5–6,5% против 3,6–5%), измеряя доходность только по репатриированным переводам по платежному балансу. Суммарная абсолютная разница в доходе в пользу экономических агентов США была невысока. В основном этот выигрыш складывался из значительного дохода по прямым вложениям против платежей по огромным облигационным заимствованиям. Разумеется, превосходство (разница) США на 1 трлн долл. прямых вложений (3,3 против 2,4 трлн) при “проигрыше” на почти 3 трлн (6,6 против 8,4 трлн) по облигациям имеет огромное значение, как для политики крупных корпораций, так и для внешней политики. Если американские компании получали самые высокие ставки дохода за рубежом именно по прямым вложениям – 11-12%, то доходность остального мира в США по этому типу вложений была вдвое ниже, а самые высокие ставки дохода были по казначейским облигациям. Очевидно, что национальные интересы США предполагают важные цели в правовом поле: максимально свободный доступ транснациональных компаний к прямым вложениям в высокодоходные активы по всему миру; обязательность выполнения долговых обязательств; развитая система информации о состоянии активов по всему миру; надежная система учета коммерческих и политических рисков.

Специфическая роль США как крупного глобального заемщика лежит в нескольких сферах. Во-первых, это огромный внутренний рынок, на котором даже крупные международные игроки играют подчиненную роль. Во-вторых, высокая надежность дает возможность США привлекать большие массы долгового капитала по низким ставкам, в том числе для финансирования государственного долга. В-третьих, это значительное преимущество при вложениях прямого капитала за рубежом.

Сложная и масштабная финансовая система США интенсивно развивалась в течение послевоенного периода, достигнув по ряду параметров “паритета” с остальным миром. Мощь финансового центра позволяла американской экономике решать ряд проблем своего развития, выходя за рамки разумных ограничений рисков. В особенности это относится к большим внешним заимствованиям, послужившим средством поддержания высокой динамики личного потребления при нулевой норме сбережений из располагаемого дохода американского населения в 2000-х гг. Англосаксонская либеральность стала и силой развития, и источником неожиданных, и незамеченных рисков, которые практически взорвали мировой экономический подъем первого десятилетия XXI века.

2. Накопление рисков и кризис системы финансирования

Центральное положение американского финансового центра в мире обычно рассматривалось как источник стабильности в рискованной среде остального мира. Но оказалось, что недостатки регулирования, недостаточность контроля над целым типом финансовых институтов (хедж-фонды и забалансовые операции ряда институтов) и инструментов (деривативы) вместе оказалось эквивалентным отсутствию контроля за системными рисками. Это привело к кризису 2007–2009 гг. именно в этом опорном центре. Существующая модель финансирования американской экономики становилась все более и более неустойчивой по мере роста дисбалансов, а также роста государственного дефицита, в первую очередь, связанного со снижением налогов в начале 2000-х гг. и ростом военных и социальных расходов. Экономический рост в значительной степени поддерживался за счет наращивания долгов

ные объемы зарубежного прямого капитала растут как за счет новых вложений, так и за счет реинвестирования и переоценки активов.

всеми секторами экономики, а платежный баланс – за счет разницы в доходности зарубежных активов США и зарубежных активов в США. Огромное значение имел резервный статус доллара, что позволяло покрывать дефицит платежного баланса страны путем продажи надежных облигаций (AAA) государственного и частного секторов центральным банкам и частным инвесторам за рубежом.

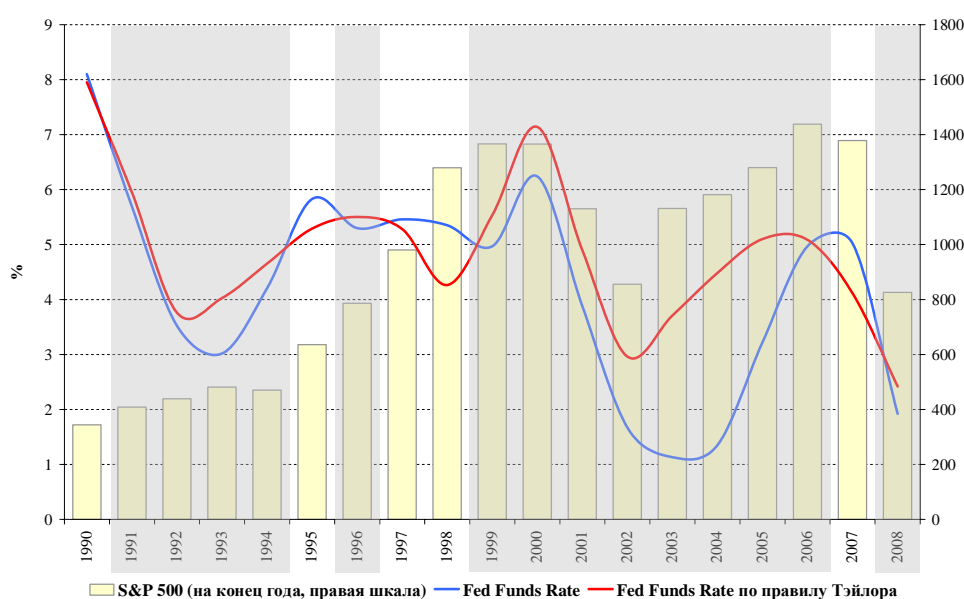
Дисбалансы бюджета, платежного баланса приобрели встроенный характер и быстро росли как в абсолютных, так и в относительных значениях. Такое положение американской экономики вызывало обеспокоенность экономистов (особенно активные дискуссии пришлось на 2004–2005 гг.). К примеру, в ноябре 2004 г. экономисты Н. Рубини и Б. Сетсер в своей работе предупреждали о том, что “... существующее благоприятное положение дел в ближайшее время изменится. Быстрое ухудшение чистой инвестиционной позиции США, вызванное большими торговыми и платежными дефицитами, не может продолжаться бесконечно. Накопленные противоречия в финансовой системе таковы, что они могут оказать разрушительное воздействие в ближайшие три-четыре года”⁸. Последующие несколько лет, казалось бы, опровергали опасения пессимистов, – хотя дисбалансы продолжали расти, они не вызывали существенных сбоев. Среднегодовой чистый приток сбережений в США, измеренный по текущему платежному балансу, составлял за девять лет (2000-2009 гг.) громадную величину в 4,7% ВВП США. Именно в этот период выделились наиболее проблемные в будущем сегменты финансового сектора, связанные с низкокачественной ипотекой и растущей секьюритизацией кредитных активов и навесом деривативов.

Усложняющееся положение финансового сектора было усугублено очевидными ошибками в монетарной политике, которые были сделаны еще в 2002-2005 гг. Хотя рецессия 2001-2002 гг. закончилась уже в начале 2002 г., базовые процентные ставки, которые были снижены до 1%, оставались на этом уровне еще 2 года. Видимым мотивом подобной стратегии являлось стимулирование инвестиций в основной капитал в реальном секторе, которые были поддержаны и налоговыми льготами в ходе реформ Дж. Буша-мл. Значимого роста инвестиций в производственные активы не произошло, зато подскочили вложения в жилищное строительство, шло дальнейшее накачивание потребительского кредитования. Таким образом, ожидаемые результаты политики налоговых льгот, инвестиций в основной капитал и низких ставок, не были достигнуты. Как показывает *график 2*, именно в период 2002-2004 гг. наблюдается наибольшее расхождение между фактической ставкой ФРС и ставкой, определенной по правилу Тейлора⁹. Побочным эффектом такой политики стал бурный рост фондового рынка.

⁸ Roubini N., Setser B. The US as a Net Debtor // The Sustainability of the US External Imbalances. 2004. Nov.

⁹ Правило Тейлора, предложенное американским экономистом Дж. Тейлором в 1993 г., предлагает формулу определения номинальной процентной ставки центрального банка в зависимости от разницы между фактическим и потенциальным ВВП и разницы между фактическим и целевым уровнем инфляции.

График 2. Ставки по федеральным фондам: фактический уровень и по правилу Тейлора



Источники: Federal Reserve, Bloomberg, оценки ИЭФ.

Хотя ФРС с конца 2004 г. постепенно начала повышать процентную ставку во избежание перегрева экономики, существенного эффекта это уже не имело. К удивлению многих, долгосрочные процентные ставки, не контролируемые напрямую монетарными властями, продолжали снижаться даже при росте краткосрочных ставок. Такое непредвиденное развитие событий, противоречащее традиционной логике экономической теории, стало одним из свидетельств нарастания рисков в системе. Монетарные власти США так же оказались в растерянности, о чем свидетельствует знаменитое высказывание главы ФРС А. Гринспена в очередном полугодовом отчете Сенату: "...в настоящее время, в целом неожиданное поведение долговых рынков остается загадкой"¹⁰. По мере повышения краткосрочных процентных ставок произошло "обращение" линии доходности, т.е. сберегающие агенты "наказывались", а не поощрялись за свою готовность сберечь в течение большего периода времени. Для объяснения этого феномена ("puzzle") был предложен ряд теорий, наиболее известной из которых стала гипотеза Б. Бернанке (в то время – одного из директоров ФРС) о "перенасыщении сбережений" (*savings glut*). Согласно такому подходу необычное поведение процентных ставок связано с поведением тех, кто является "антиподом" американской расточительности, а именно крупных развивающихся стран с большими профицитами платежного баланса и их центральных банков (включая нефтеэкспортеров). При появлении значительных профицитов развивающиеся страны покупали наиболее ликвидные краткосрочные инструменты – казначейские векселя, однако по мере увеличения резервов увеличивали долю более долгосрочных казначейских бумаг, а также других инструментов. Так как центральные банки не ставят своей первоочередной целью достижение максимальной доходности, то такая логика выглядела вполне рациональной. Для США это позволяло наращивать дефициты сверх того уровня, который до этого времени мог считаться критическим. Образовалась связка грандиозной важности для мировой и американской экономик: американский долларовый долг – огромные вложения сбережений остального мира, особенно Азии (Китай) и стран-нефтеэкспортеров. Два фундаментальных фактора –

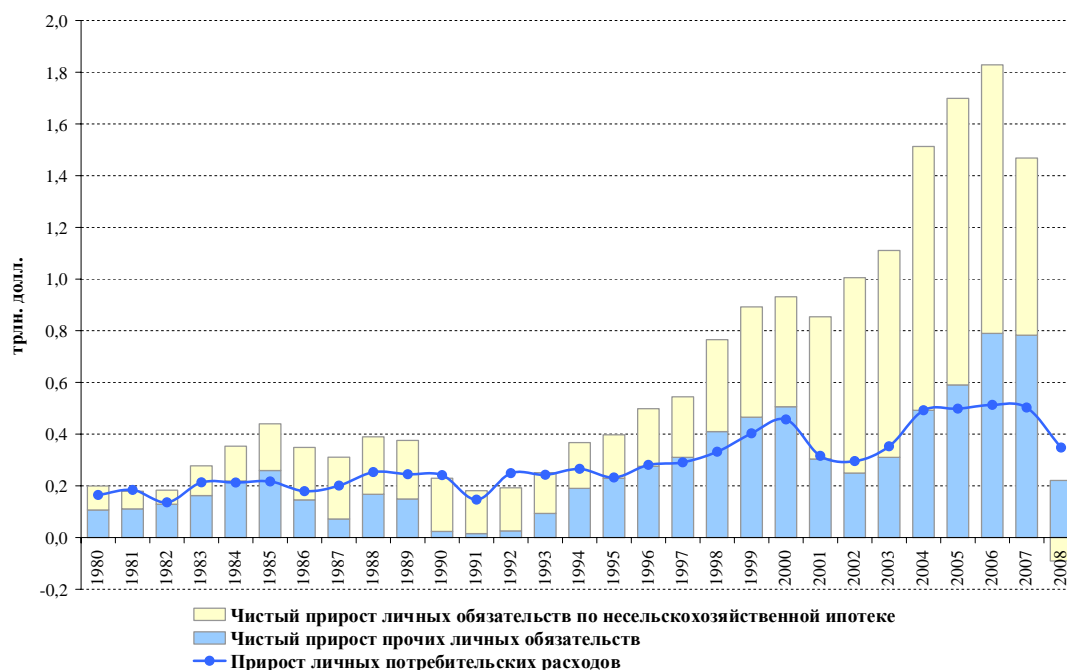
¹⁰ Federal Reserve Board's Semiannual Monetary Policy Report to the Congress // Before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs // U.S. Senate. 2005. Feb. 16.

приток средств из остального мира для покрытия платежного дефицита и политика низких процентных ставок, – способствовали образованию “пузыря” на американском финансовом рынке.

Драматическое (но еще скрытое) развитие событий сопровождалось формированием еще одного дисбаланса экономики США: наименее упоминаемого, но не менее важного – критически низкого уровня сбережений семей в последние два десятилетия. В 1970-х гг. норма сбережений к располагаемому доходу домохозяйств составляла 8-10%, в 1980-х – уже 6-8%, в 1990-х – только 3-4%, а в 2000 гг. снизилась практически до нуля. Потребление домашних хозяйств занимает наибольшую долю в структуре американского ВВП и его доля росла в течение последних десятилетий и достигла практически 70%. Поэтому динамика потребления и его структура оказываются основополагающими факторами развития. Модель роста, основанная на исключительной роли потребления домохозяйств, имеет свои естественные границы, связанные с границами доходов и их распределением. Рост доходов домохозяйств постепенно замедлялся и становился все более сконцентрированным в наиболее состоятельных децилях. Хотя нижние и средние децили населения практически не испытали роста реальных доходов за последние 20 лет, потребление товаров и услуг (драйвер экономического роста) постоянно росло. Естественно, это могло происходить только за счет наращивания задолженности, непосредственно внутренней для самих семей, но опосредствованно (через финансовые институты) внешней для страны.

Как показывает *график 3*, прирост личных потребительских расходов сохранялся на уровне в 200–300 млрд долл. ежегодно и устойчиво рос в последнее десятилетие. Определенное снижение прироста происходило во время спада в 2001–2002 гг., однако оно оказалось довольно коротким; затем потребительские расходы увеличивались темпами на уровне лучших показателей 2000-х гг. Важно также то, что рост потребительских расходов был симметричен росту долговых обязательств вне ипотечного сектора, а в 2006–2007 гг. он даже превышал их. Темпы прироста потребления домашних хозяйств США стали зависеть от нетто-кредитования со стороны других секторов, но в первую очередь внешнего мира. Увеличение налогового бремени, а также рост процентных платежей по обслуживанию такого долга требовал не просто сохранения прежних темпов роста кредитования, но и их увеличения.

График 3. Динамика личного потребления домашних хозяйств США и личных обязательств, 1980-2008 гг.



Источник: ВЕА.

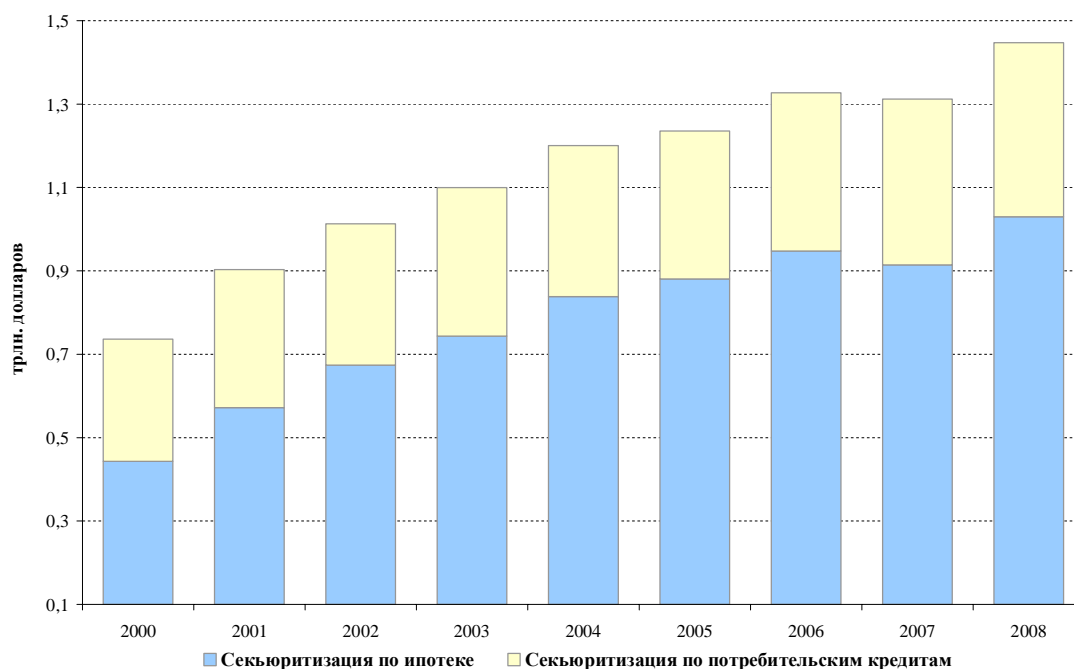
Рост личных расходов населения за счет наращивания долгов при нулевых сбережениях имеет явные пределы. Уникальность ситуации заключалась в том, что такое положение сохранялось и даже усиливалось в течение трех лет с 2005 по 2007 г. Незаметно исключительность и критичность такого положения теряли остроту и стали рассматриваться как устойчивые и долгосрочные. Приходится вновь упоминать слабость контроля за системными рисками, чтобы объяснить, почему осуществлялась “заморозка” всех дисбалансов в американской модели финансирования, и каковы были основания считать, что такие дисбалансы могут поддерживаться сколь угодно долго. Во всяком случае, несмотря на интенсивное обсуждение в научной литературе, ничего серьезного не было предпринято для решения проблем дисбалансов.

В предкризисный период надежды на возможность фундаментальной перестройки всей модели финансирования американской экономики и поддержания ее высокой степени несбалансированности были связаны со структурными изменениями мировой финансовой системы и появлением принципиально новых финансовых инструментов, которые как ожидалось, могут перевести режим работы на новый уровень. Основными новыми явлениями в сфере финансов, которые изменяли ее традиционные характеристики, стала секьюритизация и развитие структурированных финансовых продуктов. Основной смысл этой тенденции заключается в том, что традиционная модель работы банка, когда банк принимает вклады под процент, выдает кредиты под несколько больший процент, осуществляя кредитный анализ, стала изменяться. Банки стали отказываться от удержания кредитов на своих собственных балансах, “перепаковывая” выданные кредиты в особые ценные бумаги и продавая их другим инвесторами, как правило, не подпадающим под регулирование банковской деятельности (пенсионные и инвестиционные фонды, хедж-фонды и другие). Такие ценные бумаги получили название CDO (*collateralized debt obligations*). Преимуществом этих инструментов является то, что ценные бумаги выпускаются

разными траншами – от младших к старшим – в зависимости от очередности получения потоков платежей по исходному набору исходных кредитов. Такое разделение дает возможность удовлетворять спрос со стороны инвесторов, имеющих различные характеристики риск/доходность. Младшие инструменты характеризуются максимальной доходностью, однако и первыми понесут потери при дефолтах базовых активов (выданных кредитов). Старшие транши имеют минимальную доходность, однако они несут потери лишь при обесценении более младших траншей. Обычно параметры выделения отдельных траншей рассчитывались исключительно для того, чтобы получить тот или иной кредитный рейтинг.

Объемы секьюритизации быстро росли, с 2000 по 2008 г. объем выпусков таких ценных бумаг увеличился более чем в два раза и достиг почти 1,5 трлн долл. Таким образом, в последние годы более 80% выданных домашним хозяйствам кредитов секьюритизировались. Для банков такая практика означала высвобождение капитала под доходные операции, для инвесторов – возможность получить дополнительную премию при ограничении своего риска соответствующими кредитными рейтингами.

График 4. Объемы секьюритизации по базовым кредитам, 2000-2008 гг.



Источник: ФРС.

Другим важным инструментом, сыгравшим огромную роль в кризисе, стали кредитные свопы (*credit default swaps*) как один из инструментов ограничения риска и его трансформации. Смысл инструмента состоит в том, что покупатель свопа платит определенную фиксированную плату в обмен на получение выплаты процентов и части стоимости основного долга в случае возникновения дефолта. Таким образом, наличие у покупателя облигации, обеспеченной активами с рейтингом AAA, и кредитного свопа на этот инструмент создавало ощущение безрисковости такой позиции, так как риск противоположной стороны (*counterparty risk*) считался небольшим¹¹.

Устойчивая и предсказуемая работа финансовых рынков на протяжении этих лет, а также низкие краткосрочные ставки и снижение волатильности способствова-

¹¹ Brunnermeier M. Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007–2008 // Journal of Economic Perspectives. V. 23. № 1. Winter 2009. P. 79.

ли тому, что финансовая система стала увеличивать временной разрыв (*mismatch of maturity*) между активами и пассивами. Финансирование длительных активов с помощью коротких обязательств позволяет получать прибыль за счет разницы ставок, но связано с рядом рисков. Рост денежных рынков, а также рынок производных инструментов, казалось, способствовал тому, что эти риски ликвидности могут быть оценены и надежно управляемы. Традиционным инструментом такого типа стали особые юридические лица (*structured investment vehicles – SIV*), которые представляют собой, по сути, внебалансовые обязательства банков, финансируемые через краткосрочные денежные рынки, обычно векселя.

Появление новых классов финансовых инструментов, резкий и быстрый рост масштабов их применения стало частью изменения самой модели функционирования финансовой системы. Последняя начала испытывать опасную трансформацию – основной целью все больше становились не правильный анализ и оценка состояния компании, ценной бумаги и прочие риски, а правильный выбор методики хеджирования, то есть снижения уровня риска (на микроуровне) вне зависимости от других обстоятельств. Это способствовало тому, что все новые и новые средства приходили на американский рынок, который гарантировал исключительную ликвидность и высокую надежность уважаемых компаний. Однако постепенное накопление рисков во всех звеньях финансовой системы стало причиной критического и неожиданного для наблюдателей сбоя в августе 2007 г. Именно этот период стал триггером нового глобального финансового кризиса. Мы выделяем следующие *этапы* мирового финансового (экономического) кризиса¹².

Первый этап – с июля 2007 г. до августа 2008 г. – характеризовался развитием американского ипотечного кризиса, списанием огромных средств по ценным бумагам, выпущенным под низкокачественную (*subprime*) ипотеку и первыми банкротствами. Только за это время мировая финансовая система понесла потери, равные примерно 800 млрд долл. Но участники рынка, регуляторы в США, МФИ и правительства не распознали масштабов угрозы.

Второй этап – с сентября 2008 г. по февраль 2009 г. – кризис ликвидности наблюдался и до этого (к примеру, в августе 2007 г.) и шел “всплесками”, но с середины сентября 2008 г. приобрел определенную устойчивость. Формальным триггером стало банкротство инвестиционного банка Lehman Brothers. Решение о банкротстве было сделано исходя из корректных теоретических соображений – предотвратить “моральный риск”. Цель – сохранить ответственность собственников и менеджеров была сама по себе вполне корректна для обычного периода, но свидетельствует о недостаточном понимании остроты нынешнего кризиса. Это банкротство напугало всех, так как показало, что больше нет надежных участников, и вызвало всеобщее повышение требований по залогам и рост процентных ставок. Кризис ликвидности был долгим, нарушения в функционировании банковской системы привели к тяжелым нарушениям в работе розничного кредита и ряда ключевых отраслей экономики (в частности автомобильной промышленности).

Третий этап – паралич кредита (*credit crunch*), следующий за кризисом ликвидности. Чем дольше он продолжается, тем больше вреда наносит текущей экономической деятельности, но особенно – будущим капиталовложениям. Выпуск облигаций в развитых странах сократился примерно в 5 раз к началу 2009 г., аналогичным образом сократилось количество синдицированных кредитов, как в развитых, так и в развивающихся странах, практически полностью приостановился выпуск акционерного капитала. В экономике США началось чистое сокращение кредитов банковской системы. В целом этот этап не был преодолен до конца 2009 г.

¹² Григорьев Л., Салихов М. Мировой финансовый шок-2008: старт глобального кризиса. Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса. Ч. 1. М.: ИНСОР. 2009.

Четвертый этап – промышленная рецессия в форме резкого снижения промышленного производства, снижения инвестиций и рост безработицы. Сокращение банковского кредитования, продолжение падения биржевых индексов и девальвации – это “нормальные” явления для острой стадии промышленной рецессии. Острый период промышленной рецессии примерно совпал с периодом кризиса ликвидности, а продолжение рецессии и даже некоторое улучшение показателей так и шло под знаком тяжелого состояния кредита – сказывался шок второго этапа.

Развитие событий (массовые банкротства ипотечных компаний, гарантирование долга и национализация Fannie Mae и Freddie Mac, банкротство Lehman Brothers) показало полный провал американских регуляторов и их неспособность добиваться необходимых изменений в рамках существующей системы регулирования. К примеру, созданный в 1992 г. новый регулятор Office of Federal Housing Enterprise Oversight должен был заниматься лишь контролем над деятельностью государственных ипотечных компаний, однако так и не справился с возложенными на него функциями.

Острая фаза финансового кризиса проходила в сентябре-ноябре 2008 г. и была преодолена лишь с помощью масштабного увеличения государственных обязательств в финансовой системе. Общий объем принятых государственных гарантий и обязательств (Табл. 2) – 10-12 трлн долл. Существуют большие сомнения в эффективности предложенных инструментов и механизмов. Хотя в начале 2009 г. основные “тромбы” в финансовой системе были сняты за счет массовых государственных программ и снижения ставок до нулевого уровня, увеличение объемов государственных обязательств беспрецедентно. В значительной степени новые инструменты государственного вмешательства создавались с единственной целью поддержки существующего характера работы рынка, а не для переориентации его на более эффективную деятельность. Такое положение создает новый системный риск в американской финансовой системе – риск роста государственного долга и чрезмерного вмешательства государства в бизнес.

Краткий перечень антикризисных мер, принятых властями США

Дата	Название	Описание
12.12.2007	Term Auction Facility (TAF)	Предоставление 28-ми и 84-дневных кредитов под залог надежных ценных бумаг
11.03.2008	Term Securities Lending Facility (TSLF)	Получение первичными дилерами обязательств Казначейства на 28 дней под залог прочих надежных ценных бумаг
16.03.2008	Primary Dealer Credit Facility (PDCF)	Предоставление кредитов overnight под залог надежных ценных бумаг
30.07.2008	Housing and Economic Recovery Act (HERA)	Новые возможности рефинансирования ипотечных долгов и более жесткое регулирование квазигосударственных компаний и государственных агентств, работающих на ипотечном рынке
07.09.2008	Внешнее управление Fannie Mae и Freddy Mac	Выкуп привилегированных акций агентств, выкуп ипотечных бумаг, предоставление текущей ликвидности
18.09.2008	Своп-соглашения с мировыми ЦБ	Соглашения с мировыми ЦБ (основное – с ЕЦБ) о предоставлении долларовой ликвидности за рубежом посредством расширения лимитов по своп-операциям
19.09.2008	Asset Backed Commercial Paper Money Market Fund Liquidity Facility (AMLF)	ФРС предоставляет банкам средства для выкупа бумаг, обеспеченных ненадежными активами, у фондов денежного рынка по амортизационной стоимости
19.09.2008	Программа гарантий для фондов денежного рынка	Поддержка платежеспособности участвующих фондов во время торгов 19 сентября
28.09.2008	Troubled Asset Relief Program (TARP)	Покупка привилегированных акций американских банков на сумму до 250 млрд долл., выкуп плохих активов с банковских балансов
03.10.2008	Emergency Economic Stability Act (EESA)	Создание TARP: программы выкупа стрессовых активов
03.10.2008	Увеличение предельной страховой суммы по вкладам	FDIC увеличивает лимит страхового покрытия по вкладам со 100 тыс. долл. до 250 тыс. долл.
07.10.2008	Commercial Paper Funding Program (CPFF)	ФРС выкупает трехмесячные коммерческие бумаги у компаний с высоким рейтингом
14.10.2008	Temporary Liquidity Guarantee Program (TLGP)	FDIC предоставляет госгарантии по вновь выпущенным обязательствам банков и сберегательных компаний, а также неограниченное страховое покрытие беспроцентных банковских депозитов
21.10.2008	Money Market Investor Funding Facility (MMIFF)	ФРС выкупает краткосрочные рыночные инструменты со сроком мене 90 дней до погашения для поддержки ликвидности участников денежного рынка
10.11.2008	Спасение AIG	Казначейство выкупает кумулятивные привилегированные акции AIG на 40 млрд долл. (впоследствии конвертированы в некумулятивные привилегированные акции) и затем осуществляет дополнительные вливания в капитал еще на 30 млрд долл.

23.11.2008	Спасение Citi	Государство гарантирует 306 млрд долл. по ипотечным бумагам в обмен на привилегированные акции на 7 млрд долл., затем покупает привилегированные акции еще на 20 млрд долл. и получает варранты на дальнейший выкуп
25.11.2008	Выкуп ипотечных бумаг и обязательств государственных агентств	ФРС выкупает обязательства Fannie, Freddy, Home Loan и прочие агентские бумаги
25.11.2008	Term Asset-Backed Securities Loan Facility (TALF)	Предоставление кредитов на общую сумму до 1 трлн долл. под залог обеспеченных автомобильными, образовательными и рядом других кредитов ценных бумаг. Потенциально может включать кредитование под залог бумаг, обеспеченных пулом закладных.
19.12.2008	Спасение автопроизводителей	Краткосрочные ссуды в размере 13,4 млрд долл. для GM и 4 млрд долл. для Chrysler. Также Казначейство выкупает привилегированные акции GMAC на 5 млрд долл.
16.01.2009	Спасение Bank of America	Государство гарантирует 118 млрд долл. по ипотечным бумагам в обмен на привилегированные акции на 4 млрд долл., затем покупает привилегированные акции еще на 20 млрд долл. и получает варранты на дальнейший выкуп
10.02.2009	Financial Stability Plan (FSP)	Капитализация банков по результатам стресс-тестов, создание Public-Private Investment Fund (PPIF) объемом до 1 трлн долл. для поддержки рынка недвижимости
12.02.2009	American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)	Стимулирующий «план Обамы» стоимостью 790 млрд долл.
18.02.2009	Homeowner Affordability and Stability Plan (HASP)	Рефинансирование по ипотеке при падении стоимости залога ниже уровня в 20% ссуды, поддержка объемом 75 млрд долл. заемщикам, находящимся в трудном финансовом состоянии, дополнительные капитальные вливания по 200 млрд долл. в Fannie и Freddy
25.02.2009	Capital Assistance Program (CAP)	Предоставляет капитал в обмен на конвертируемые привилегированные акции по результатам стресс-тестов
18.03.2009	Treasury Purchase Program (TPP)	До сентября 2009 г. ФРС выкупает долгосрочные обязательства Казначейства в объеме 300 млрд долл.
19.03.2009	Auto Supplier Support Program (ASSP)	Ускорение расчетов между производителями автокомпонент и автоконцернами, гарантии Правительства на 5 млрд долл. по долгам автоконцернов перед производителями компонент
23.03.2009	Public-Private Investment Program (PPIP)	Создание государственно-частных инвестиционных фондов для привлечения частного капитала и управляющих с целью получения рыночной оценки стрессовых активов и инвестирования в них
02.04.2009	Указание FASB 157-e	Изменение определения справедливой стоимости для случаев неактивного рынка и

		операций со стрессовыми активами
1.06.2009	Банкротство General Motors	Крупнейший американский производитель автомобилей компания General Motors получила несколько траншей финансовой помощи общим объемом около 50 млрд долл., однако была вынуждена подать заявление о банкротстве
11.06.2009	Consumer Assistance to Recycle and Save Act (CARS) (Cash for clunkers)	Программа представления налоговых кредитов стоимостью до 4500 долл. на утилизацию автомобилей и грузовиков. Общее количество автомобилей, обменных по этой программе, составило около 700 тыс. Итоговая стоимость программы составила 2,9 млрд долл. (из выделенных 3 млрд)
07.08.2009	FHA Bill	Федеральное агентство по жилью (Federal Housing Administration) стало основным источником предоставления кредитов гражданам с низкими кредитными рейтингами после обвала рынка. Новый закон (H.R. 3357) представил новые полномочия и повысил потолок предоставления государственных гарантий.
11.12.2009	Одобрение законопроекта о регулировании финансового сектора Конгрессом	
7.01.2010	Dodd Bill	Обнародование плана регулирования финансового сектора, разработанного сенатором Кристофером Доддом, главой комитета по финансовым рынкам Сената.

3. Основные направления реформы финансового сектора США

Финансовый кризис в США продолжается с 2007 г. уже длительный период. Потрясение экономической системы, международные переговоры, обсуждаемые масштабные проекты дают возможность предвидеть, как мировая финансовая система перейдет в новое состояние. По своей природе финансы “либеральны” и по мере преодоления последствий кризиса они будут стремиться вновь к широким возможностям свободного перемещения капиталов. Однако путь формирования новой финансовой архитектуры чрезвычайно сложен и противоречив из-за конфликтов интересов, которые возникают между всеми участниками.

Предпринятые попытки широкой международной кооперации в основном в виде саммитов “большой двадцати” остаются еще достаточно общими и неконкретными. К примеру, в ходе вашингтонской встречи в ноябре 2008 г., проходившей в момент наиболее острого момента финансового кризиса, не было достигнуто никаких практических договоренностей. В ходе лондонской встречи в апреле 2009 г. удалось договориться лишь об увеличении объема ресурсов МВФ, но не о конкретных принципах модернизации мировой финансовой системы. В ходе встреч в Питтсбурге в ноябре 2009 г. удалось достичь определенных договоренностей в области регулирования финансового сектора (к примеру, повышения требований к капиталу банков и ограничения на торговлю внебиржевыми деривативами), однако в целом они носят ограниченный и даже локальный характер. Как показывает анализ, страны придерживаются разных подходов (Табл. 3), поэтому новая архитектура мирового финансового сектора будет складываться в ходе достаточно длительной конкуренции различных подходов и вариантов.

Итоги встречи “двадцатки” стали “транквилизатором” ограниченного действия для самого кризиса. Предложения по реформе мировой финансовой архитектуры носят чрезвычайно компромиссный характер, учитывающий в какой-то степени запросы Франции, Германии и больших развивающихся стран. Но в целом по итогам выиграли, по всей видимости, опять англосаксы: никаких особо неприятных обязательств ими не принято, наднациональный контроль им не угрожает. Переименование Форума в Совет финансовой стабильности (даже с принятием туда России) практики международных финансовых организаций и национальных регуляторов не меняет. Более или менее понятны общие тенденции, которые надо учитывать при оценке будущих изменений мировой финансовой системы. Во всех странах роль регуляторов безусловно возрастет, рискованные операции хедж-фондов несколько обуздают более детальной отчетностью (и прозрачностью), снизится количество оффшоров (давление франко-германской позиции).

Таблица 3

Цели и результаты Лондонского саммита (апрель 2009 г.)

Цели	Инициаторы	Результат
Наращивание государственных расходов	США, Великобритания, Япония	Конкретные обязательства не приняты
Ужесточение регулирования финансового сектора	Франция, Германия, Россия	Обязательства усилить регулирование
Увеличение резервов МВФ	Практически все страны	Объем средств МВФ вырос в 4 раза
Пересмотр долей в МВФ	Развивающиеся страны	Конкретные решения отложены до 2011 г.
Финансирование международной торговли	Бразилия, Великобритания	Предложено выделить 250 млрд долл.

Борьба с протекционизмом	Великобритания, США, Южная Корея, Индия	Повтор Вашингтонского заявления
Борьба с оффшорами	Франция, Германия	Договоренность составить списки, обмениваться информацией
Пересмотр резервных валют	Китай, Россия	Пункт не был включен в повестку саммита Россия опубликовала отдельное заявление

Источник: Данные СМИ, оценки ИЭФ.

На наш взгляд, неизбежным следствием принятых за 2009 г. решений в функционировании мировой финансовой системы станет *снижение роли США, но вряд ли оно приобретет столь драматичный характер, как это выглядит у ряда футурологов*. Кризис показывает, что чрезвычайно концентрированная схема функционирования, когда одна страна потребляет почти полностью все свободные сбережения, сделанные во всем другом мире, является по определению нестабильной. По мере выхода из кризиса, американская экономика, по всей видимости, сохранит относительно низкие темпы роста. Рост нормы сбережений населения США (до 5% от располагаемого дохода как в 1990-х гг.) даст дополнительные ресурсы, если это “новое” явление окажется устойчивым (в 2009 г. шло резкое снижение накопленной задолженности домашних хозяйств). Программа Президента Б. Обамы может оказаться чрезмерно расходной и создаст существенный бюджетный дефицит в краткосрочном плане. Но на долгосрочном горизонте есть шанс на то, что экономика США не будет нуждаться в таком значительном финансировании. Процессы нетто-сокращения обязательств домашних хозяйств станут фундаментальным фактором де-левереджа всей экономики.

Мы ожидаем также:

- *Усиление фактора государственных инструментов и гарантий в системе*. Государство резко расширило свои обязательства, пытаясь заместить уходящий частный спрос. Сокращение этих обязательств, а также уход государства будет гораздо более длительным и тяжелым процессом.

- *Снижение концентрации в финансовой системе*. Как показал ход кризиса, наличие ограниченного числа огромных финансовых институтов само по себе является риском для всей системы. Сложности управления и контроля за рисками в таких институтах недооценивались, что привело к фактическому банкротству ряда таких структур. Меньшая концентрация является желательным вариантом развития мировой финансовой системы.

- *Сокращение объема производных финансовых инструментов, а также увеличение прозрачности, связанных с ними обязательств*. Рынки деривативов наиболее часто становятся объектами нападков и требований к их реформированию, поэтому их в значительной степени нерегулируемый характер уже канул в лету. Дополнительные залоговые требования, а также централизованный характер торговли снижают привлекательность этих инструментов в качестве объекта вложения средств и ведут к сокращению объемов этих рынков. Хотя в целом, производные инструменты повышают эффективность функционирования финансовой системы, они должны подлежать отдельному регулированию и контролю. Это снижает риски и отвечает интересам мировой финансовой системы в целом.

- *Изменение стандартов регулирования банковской деятельности*. Базельские стандарты перестали отражать значительно изменившийся характер деятельности крупнейших банков. Глобализация привела к стиранию границ между различными типами банковских операций. В дополнение к своим традиционным функциям

финансовых посредников банки все чаще берут на себя функции операторов на фондовых и валютных рынках как в собственных интересах, так и по поручению клиентов. Базельские стандарты имеют также явный проциклический характер – в период экономического бума фиксированный норматив по достаточности капитала способствует наращиванию и капитала, и активов. В период экономического спада сокращение спада способствует усилению кризиса за счет необходимости сокращать активы, чтобы выполнять надзорные требования.

Необходимость быстрого выправления положения в финансовой системе США делает их добровольными (но вынужденными) пионерами финансовой реформы. Пока другие страны обсуждают свои варианты перестройки международной финансовой архитектуры, министры правительства Б. Обамы уже делают это в целях антикризисной программы, обеспечения большей устойчивости национальной системы внутри и вне страны. В конце июня 2009 г. администрация Президента Б. Обамы внесла в Конгресс проект финансовой реформы с расчетом одобрить ее еще в 2009 г.¹³ Однако из-за наличия нескольких конкурирующих между собой законопроектов, представленных Министерством финансов и разрабатываемых в Сенате и Конгрессе, направления реформы финансовой системы США могут еще достаточно сильно измениться. Смысл предлагаемой министерством финансов реформы концентрируется в пяти группах предложений. Во-первых, это создание Совета по наблюдению за финансовыми рынками (Financial Services Oversight Council) с функциями анализа системных рисков. Предполагается, что в состав Совета войдут представители основных регулирующих органов – ФРС, Министерства финансов, Комиссии по ценным бумагам и проч. Совет может рекомендовать входящим в его состав регуляторам ввести дополнительные требования к крупным финансовым организациям, представляющим системный риск. Таким образом, государство фактически начинает проводить отдельный мониторинг крупных финансовых компаний, банкротство которых могло бы нанести существенный удар по устойчивости национальной экономики. Усиливается система контроля за всеми банковскими институтами. Во-вторых, резко увеличиваются права ФРС контролировать финансовые рынки, в частности деривативы. Ведутся активные дискуссии о регулярном аудите со стороны Конгресса деятельности ФРС. В-третьих, создание Агентства по защите интересов потребителей в финансовой сфере (Consumer Financial Protection Agency) призвано централизовать регулирование “розничных” финансов (кредитные карты, ипотека и другие финансовые продукты) в рамках одного регулятора, – то есть обеспечить мониторинг и регулирование действий всех банковских и небанковских институтов на розничном финансовом рынке. В-четвертых, создаются инструменты вмешательства государственных органов в разрешение кризисных ситуаций (включая крупные банкротства), которых не хватало в острый период кризиса сентября 2008 г. Наконец, в-пятых, предлагается усилить международное взаимодействие по регулированию финансовых рынков. Речь не идет о наднациональном органе, но о предложении перенимать американские подходы в национальном регулировании. В целом здравая система подходов, как можно было предположить, направлена на решение срочных проблем американской экономики без потери ее места в современном мире.

В заключение хотелось бы отметить следующие моменты. Масштабы американской экономики в обозримом будущем останутся близкими к четверти мирового ВВП при более высокой роли финансовой системы в обеспечении экономического роста. Значительный уровень накопления в послекризисном периоде будет поддерживать роль американского финансового центра как важного посредника в переме-

¹³ Financial Regulatory Reform // Department of the Treasury. 2009. Подробный анализ Документа выходит за пределы данной работы.

щении мировых сбережений и инвестиций. Более высокая норма сбережений населения, надо полагать, сохранится в течение определенного времени, поскольку кризис оставит достаточно длительное “ощущение неустойчивости” от низких сбережений. Это создаст определенную подушку для национальных капиталовложений и может ограничить в долгосрочном плане потребность во внешних заимствованиях.

Сама возможность широкого привлечения внешних кредитных ресурсов, разумеется, сохранится. Относительно высокая надежность прав собственности в США (по сравнению с большей частью мира) будет позволять им привлекать внешние ресурсы. Мы можем ожидать меньшие масштабы заимствований, хотя по-прежнему относительно дешево – под AAA уровень надежности. Что, видимо, сократится – это привлечение ресурсов через бесконтрольный и, в сущности, неограниченный выпуск долларовых бумаг, скупаемых в резервы центральных банков других стран. Колебания курса доллар–евро в последние годы практически уже создали ограничения на использование доллара в международных резервах. Мы не ожидаем быстрого решения проблемы “замены” доллара, – скорее всего сокращение масштабов его доминирования будет идти постепенно, уступами. Регионализация новых финансовых центров, институционализация усилий целого ряда стран по более рациональному использованию национальных сбережений приведет к ограничению возможностей использования как объекта вложения избыточных или резервных сбережений. Например, создание фондов развития на базе ресурсов стран БРИК или ОПЕК может привести к появлению иных надежных облигаций. Так что положение доллара вряд ли будет подорвано, но во многом экспансия ограничена.

Американские фонды несут убытки на стоимости операций с ценными бумагами в странах с высокими рисками и высокими прибылями, но они оттуда не уйдут. Мы можем ожидать поиска новых более гармоничных путей доступа международных банков и энергетических компаний к ресурсам третьих стран. Место и роль американского капитала за рубежом радикально не изменится за два-три года кризиса – это будет активная роль в собственности, с комбинацией выплаты дивидендов акционерам и реинвестирования части прибылей в месте операций. Обратный поток будет более волатильным, поскольку имеет более высокий компонент облигаций, но общая структура экспорта-импорта капитала сохранится. Скорее потребуются новые типы фондов и гибридные инструменты для входа американских инвестиций на рынки многих стран.

Более жесткие меры федеральных органов США по контролю за выпуском деривативов сделают многие виды финансовых инструментов более дорогостоящими. Интенсифицируются попытки англосаксонских центров вернуться к привычной роли в мировых финансовых операциях. Качество и удобство центров Нью-Йорка и Лондона сохраняется так же, как их готовность найти гибридные инструменты для обеспечения нужд заемщиков. Это чисто “англосаксонское” преимущество не исчезает – оно лишь уходит на задний план при повороте бизнеса всего мира к естественной политике “уклонения от риска”.

Пройдет пара лет и “склонность к риску” опять начнет появляться у тех или иных групп с избыточными (для них) сбережениями, их готовность “немного рискнуть” по сложным формулам, толстым контрактам через “совершенно надежные” банки (пережившие страшные 2008-2009 гг.). Как только появится хоть малейшая склонность к риску в портфельных вложениях – немедленно гибкие либеральные центры обеспечат мир подходящими инструментами. Разговоры о доминировании государства (и “возврате Карла Маркса”) вдруг прекратятся, но начнется приватизация стрессовых активов с грандиозными спекуляциями – “либерализм” вернется назад на гедонизме и жадности. По ходу дела несколько ослабнет роль оффшорных центров и “налоговых гаваней”. Усиление роли регуляторов ЕС, стандартизация

правил регулирования сократит преимущества англосаксонских либеральных центров. США придется нести все более сходные издержки регулирования, прозрачности, отчетности и т.п. Но американская правовая система и быстрая реформа внутреннего финансового регулирования позволит США парировать попытки создания реального наднационального контроля над финансовыми рынками и институтами.

Наконец, далеко не решен вопрос: кто вырабатывает (в глобальном масштабе) правила финансовых операций, стандарты контроля над финансовыми институтами; кто создаст реально действующего наблюдателя за системными рисками; какие правила будут применены в послекризисную эпоху. Не вполне пока понятно, насколько новые правила регулирования мировой системы будут жесткими и универсальными¹⁴. Очередное возрождение МВФ не подорвет влияние американского правительства (влияние министерства финансов США сохранится). Однако уже сейчас форма предоставления дополнительного капитала (двухлетние облигации) Фонду со стороны стран БРИК вносят огромные изменения в практику работы. Создание Совета по финансовым рискам поможет наблюдению за системными рисками.

¹⁴ В частности предстоит выяснить, насколько американское законодательство (типа “Патриотического акта”) сможет оказывать формирующее влияние на мировую финансовую систему.

**Заимствования США и мира в целом на рынках долговых ценных бумаг,
на конец третьего квартала каждого года**

	2000	2006	2007	2008
Весь мир, млрд. долл. (если не указано иное)				
<i>Внутренние займы на рынке долговых бумаг</i>	29 263	49 446	55 767	59 723
в том числе:				
Госсектор	13 198	23 673	26 156	28 324
Финансовый сектор	12 131	20 363	23 532	24 992
Нефинансовый корпоративный сектор	3 934	5 410	6 078	6 407
<i>Внешние займы на рынке долговых бумаг</i>	6 082	17 082	21 852	24 041
в том числе:				
Госсектор	770	1 574	1 835	1 896
Финансовый сектор	4 083	13 194	17 249	19 022
Нефинансовый корпоративный сектор	861	1 749	2 119	2 451
<i>Доля внешних заимствований, %</i>	17,2	25,7	28,2	28,7
в том числе:				
Госсектор	5,5	6,2	6,6	6,3
Финансовый сектор	25,2	39,3	42,3	43,2
Нефинансовый корпоративный сектор	18,0	24,4	25,8	27,7
США, млрд. долл. (если не указано иное)				
<i>Внутренние займы на рынке долговых бумаг (по географии)</i>	14 085	22 362	24 377	25 800
в том числе:				
Госсектор	4 122	6 135	6 471	7 323
Финансовый сектор	7 542	13 447	14 963	15 512
Нефинансовый корпоративный сектор	2 421	2 779	2 943	2 965
<i>Внешние займы на рынке долговых бумаг (по собственности)</i>	1 590	4 125	5 345	6 062
в том числе:				

Госсектор	4	3	3	4
Финансовый сектор	1 377	3 617	4 681	5 177
Нефинансовый корпоративный сектор	209	504	661	881
<i>Доля внешних заимствований (внешние – по собственности), %</i>	<i>10,1</i>	<i>15,6</i>	<i>18,0</i>	<i>19,0</i>
в том числе:				
Госсектор	0,1	0,1	0,1	0,1
Финансовый сектор	15,4	21,2	23,8	25,0
Нефинансовый корпоративный сектор	8,0	15,4	18,3	22,9
<i>Справочно:</i>				
Внешние займы на рынке долговых бумаг (по географии), млрд. долл.	1 683	3 847	4 580	5 291
Доля внешних заимствований (внешние - по географии), %	10,7	14,7	15,8	17,0
США, % к миру в целом				
<i>Внутренние займы на рынке долговых бумаг (по географии)</i>	<i>48</i>	<i>45</i>	<i>44</i>	<i>43</i>
в том числе:				
Госсектор	31	26	25	26
Финансовый сектор	62	66	64	62
Нефинансовый корпоративный сектор	62	51	48	46
<i>Внешние займы на рынке долговых бумаг (по собственности)</i>	<i>26</i>	<i>24</i>	<i>24</i>	<i>25</i>
в том числе:				
Госсектор	0	0	0	0
Финансовый сектор	34	27	27	27
Нефинансовый корпоративный сектор	24	29	31	36

Источник: BIS, расчеты ИЭФ.

Таблица 5

Международная инвестиционная позиция и инвестиционный доход США

	2000	2006	2007	2008
А. Активы США в «остальном мире» на начало периода, млрд. долл.	5 974	11 962	14 381	17 640
<i>в том числе по основным статьям¹: млрд. долл.</i>	<i>5 754</i>	<i>10 506</i>	<i>12 850</i>	<i>14 984</i>
<i>% от всех активов</i>	<i>96,3</i>	<i>87,8</i>	<i>89,4</i>	<i>84,9</i>
Прямые инвестиции	1 414	2 652	2 936	3 333
Иностранные ценные бумаги	2 552	4 329	5 604	6 649
Требования небанковского сектора к неаффилированным структурам	705	1 018	1 163	1 176
Требования банков	1 083	2 507	3 147	3 826
Доход за период, млрд. долл.	348	682	815	752
<i>в том числе по основным статьям: млрд. долл.</i>	<i>344</i>	<i>680</i>	<i>812</i>	<i>747</i>
<i>% от всех активов</i>	<i>98,9</i>	<i>99,7</i>	<i>99,6</i>	<i>99,3</i>
Прямые инвестиции	152	329	368	371
Иностранные ценные бумаги	71	148	194	227
Требования небанковского сектора к неаффилированным структурам	49	56	66	43
Требования банков	72	147	184	106
Средневзвешенная норма дохода по активам за период, %	6,0	6,5	6,3	5,0
<i>в том числе по основным статьям, %</i>				
Прямые инвестиции	10,7	12,4	12,5	11,1
Иностранные ценные бумаги	2,8	3,4	3,5	3,4
Требования небанковского сектора к неаффилированным структурам	7,0	5,5	5,7	3,7
Требования банков	6,6	5,9	5,8	2,8
	2000	2006	2007	2008

¹ С 2006 г. в статистике по международной инвестиционной позиции США учитываются деривативы.

Б. Обязательства США перед «остальным миром» на начало периода	6 699	13 887	16 607	20 082
<i>в том числе по основным статьям: млрд. долл.</i>	6 372	12 190	14 784	17 180
<i>% от всех обязательств</i>	95,1	87,8	89,0	85,6
Прямые инвестиции	1 102	1 906	2 152	2 423
Обязательства Казначейства	1 058	1 984	2 126	2 432
Ценные бумаги помимо обязательств Казначейства	2 427	4 738	5 981	6 938
Обязательства небанковского сектора перед неаффилированными структурами	578	658	797	960
Обязательства банков	1 206	2 904	3 727	4 428
Платежи по обязательствам за период	322	618	726	618
<i>в том числе по основным статьям: млрд. долл.</i>	322	618	726	617
<i>% от всех обязательств</i>	100,0	100,0	100,0	99,8
Прямые инвестиции	57	144	134	103
Обязательства Казначейства	85	135	165	167
Ценные бумаги помимо обязательств Казначейства	71	151	194	217
Обязательства небанковского сектора перед неаффилированными структурами	37	31	43	31
Обязательства банков	72	157	190	99
Норма дохода по обязательствам за период, %	5,1	5,1	4,9	3,6
<i>в том числе по основным статьям, %</i>				
Прямые инвестиции	5,2	7,6	6,2	4,3
Обязательства Казначейства	8,0	6,8	7,8	6,9
Ценные бумаги помимо обязательств Казначейства	2,9	3,2	3,2	3,1
Обязательства небанковского сектора перед неаффилированными структурами	6,4	4,7	5,4	3,2
Обязательства банков	6,0	5,4	5,1	2,2
	2000	2006	2007	2008
В. Чистая инвестиционная позиция на начало периода (А-Б)	-724	-1 925	-2 226	-2 442

<i>в том числе по основным статьям: млрд. долл.</i>	-618	-1 684	-1 934	-2 197
<i>% от ЧИП</i>	85,3	87,5	86,9	90,0
Прямые инвестиции	313	746	784	910
Ценные бумаги	-934	-2 393	-2 503	-2 721
Обязательства небанковского сектора перед неаффилированными структурами	126	360	366	216
Обязательства банков	-123	-397	-581	-602
Чистый инвестиционный доход за период	26	64	89	134
<i>в том числе по основным статьям: млрд. долл.</i>	22	62	86	130
<i>% от всех обязательств</i>	84,6	96,9	96,6	97,0
Прямые инвестиции	95	148	194	227
Ценные бумаги	-85	-138	-165	-157
Обязательства небанковского сектора перед неаффилированными структурами	12	25	23	12
Обязательства банков	0	-10	-6	7
Разница в средневзвешенных нормах доходности по активам и обязательствам, п.п.	0,9	1,4	1,4	1,4
<i>Справочно:</i>				
<i>Курс пары EUR/USD, средний за период</i>	0,93	1,26	1,37	1,47

Источник: ВЕА, расчеты ИЭФ.

Примечания: Нормы дохода – отношение дохода за год к капиталу (позиции) на начало года.

Доходы по облигациям, видимо, включают переоценку по валютному курсу (особенно рост долларовых доходов европейцев по облигациям в США при увеличении курса евро).

ГЛАВА 7. НОВАЯ СТРУКТУРА И РОЛЬ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА В ЭКОНОМИКЕ США

1. Вступление

Финансовый сектор принадлежит к тем сферам экономики США, которые имеют общемировое значение. Значительные явления, происходящие в финансовом секторе США, так или иначе затрагивают финансовые системы других стран, международных инвесторов и межстрановые потоки капитала. С другой стороны, на финансовых рынках США в концентрированной и часто в драматичной форме отражаются важнейшие общемировые тенденции и межстрановые макроэкономические диспропорции.

В 2000-е гг. влияние финансового сектора США на развитие других стран не только не ослабело, но еще более окрепло. Во многом это связано с принципиальными сдвигами в системе финансового посредничества США. Укрепилась и получила наиболее полное развитие система, основанная не на банках, а на рынках капитала. Подобные тенденции характерны для большинства развитых стран мира, однако в США эти процессы выражены в наибольшей степени, что позволяет говорить о лидерстве США в процессе эволюции финансовых систем. Появление новых финансовых институтов и новых финансовых инструментов значительно усилили эту тенденцию. Характерной особенностью США является то, что отход от традиционного посредничества более, чем где либо в мире, отражал целенаправленную деятельность федерального правительства США по созданию новых институтов и рынков. Создание государственных и тесно связанных с государством агентств, занимающихся ипотекой, резко увеличило поток кредитных ресурсов, направляемых в экономику для финансирования покупки домов.

Лидерство США в развитии важнейшей современной финансовой технологии – секьюритизации банковских активов – также стало мощным фактором роста емкости как американских, так и мировых финансовых рынков. Разнообразие финансовых инструментов, появление широкого круга принципиально новых классов ценных бумаг, основанных на ипотечных активах, сделали финансовые рынки США незаменимыми для широкого круга институциональных инвесторов, в том числе для фондов иностранных государств и иностранных центральных банков. Громадные абсолютные размеры и новые возможности использования американских финансовых рынков, появившиеся в ходе секьюритизации, способствовали дальнейшему росту их международной привлекательности. Для многих стран, для крупнейших мировых пенсионных фондов и страховых компаний вложения в американские государственные ценные бумаги, а также бумаги ипотечных агентств США, фактически не имели альтернативы, – в 2006 г. около половины всего объема продаж американских долговых бумаг приходилось на иностранцев. Примерно треть всех глобальных вложений в долговые ценные бумаги приходилась на США¹.

Сама американская модель финансового посредничества стала представляться эталонной. В европейских и азиатских странах стали активно заниматься секьюритизацией активов по американским стандартам. В этих странах стали появляться новые небанковские институты и новые финансовые инструменты американского типа.

Эволюция финансовой системы США совпала с нарастанием множества межстрановых диспропорций. Под влиянием роста положительного сальдо платежных балансов и высокой нормы сбережений избыточные накопления азиатских стран хлынули на финансовые рынки США и Великобритании. При этом избыточные сбе-

¹ McKinsey & Company. Mapping Global Capital Markets // Forth Annual Report. 2008. Jan. P. 48–49.

режения в значительной степени приняли форму резервов ЦБ этих стран и следовательно инвестировались не в широкий круг финансовых инструментов и других активов, а в относительно узкий набор так называемых безрисковых государственных облигаций и облигаций, выпускаемых агентствами, спонсируемыми федеральным правительством США.

Громадный приток капитала на рынки государственных ценных бумаг США привел к резкому снижению реальных среднесрочных и долгосрочных процентных ставок по казначейским ценным бумагам. Так, если в 1990-е гг., реальная доходность (к погашению) казначейских облигаций США находилась на уровне 3,5 % годовых, то в период с 2000 по 2007 г. на уровне 1,5%. Устойчивое снижение реальных процентных ставок, вызванное макроэкономическими дисбалансами, усугублялось определенной политикой ФРС в области регулирования процентных ставок. Формирование избыточной ликвидности в экономике США привело к значительному снижению долгосрочных процентных ставок, в частности ставок по ипотечным кредитам. Если в начале 1980-х гг. годовые ставки процента по ипотечным кредитам с фиксированной ставкой на срок до 30 лет превышали 18%, то десятилетие спустя они находились уже на уровне 10%, а после 2000 г. спустились до 5,5–6% годовых.

Длительное и устойчивое снижение реальных процентных ставок в США и других развитых странах мира привело к двум важным последствиям. Во-первых, оно способствовало развитию кредитной экспансии в этих странах, прежде всего росту объемов ипотечных кредитов. Спрос на кредиты кроме того подстегивался быстрым ростом цен на недвижимость. Во-вторых, оно стимулировало инвесторов на поиск любых продуктов, похожих на государственные облигации, но с более высокой доходностью. Спрос на продукты с более высокой доходностью при относительно небольшом риске был подхвачен волной финансовых нововведений в сфере секьюритизации во всех ее звеньях: организации кредитов, переупаковки кредитов в пулы, продажи пулов, выпуска и размещения ценных бумаг, обеспеченных пулами кредитов среди конечных инвесторов.

Среди внутренних и международных инвесторов утвердилось представление, что транширование, структурирование и хеджирование способны создавать дополнительную стоимость и контролировать риск. Все это подстегивало рост выпуска ценных бумаг, обеспеченных финансовыми активами. Стали быстро возрастать объемы выпуска сложно структурированных обеспеченных ценных бумаг. Наконец, в громадных масштабах увеличивались объемы выпуска кредитных деривативов, позволявших инвесторам и трейдерам хеджировать кредитные риски. США безусловно лидировали в этих процессах в период экономического роста 1990-х гг. и первой половины 2000-х гг. Но они же оказались в эпицентре мирового финансового кризиса 2007–2009 гг.

В основе современного кризиса лежит взаимодействие глобальных макроэкономических дисбалансов, постоянно нараставших последнее десятилетие, и быстрого развития финансовых рынков и новых финансовых технологий, в значительной степени американских, которые появились еще 30 лет назад, но получили дополнительный импульс в последние 10 лет, именно под влиянием этих дисбалансов.

В ходе кризиса проявились и многие скрытые дефекты слишком быстро менявшейся финансовой системы. Одним из важнейших и наиболее рано проявившихся дефектов современных финансовых рынков стала система обеспечения ликвидностью. Под ликвидностью понимается возможность быстрого превращения активов или пассивов в денежные средства. Это качество является жизненно важным для финансовых институтов. Обеспечение финансовой системы ликвидностью в кризисные периоды является главной обязанностью центральных банков. Однако, каналы, по которым поступают денежные средства, обычно проходят через банковский сек-

тор. Поскольку в новой системе посредничества значительная часть ипотечного кредитования стала в США осуществляться за пределами традиционных депозитных институтов и за пределами формального банковского надзора и регулирования, то оказалось, что кризис ипотечного кредитования не может быть быстро локализован, так как у недепозитных институтов нет должного доступа к ликвидности, который в принципе имеется у банков. При этом потребность небанковских институтов в ликвидности в периоды кризисов является особенно острой.

Кризис обнаружил и внутренние дефекты процесса секьюритизации, которая изначально замышлялась как средство широкого распределения кредитного риска между банками и конечными инвесторами, но, как оказалось впоследствии, во многом не добилась этого, однако, способствовала росту неустойчивости финансовой системы, позволив банкам и другим финансовым посредникам все больше наращивать свой кредитный рычаг, привлекая с помощью ценных бумаг значительные средства за пределами банковской системы. Высокий уровень кредитного рычага крайне выгоден финансовым институтам для получения краткосрочной прибыли в период подъемов, но опасен тем, что значительно увеличивает убытки в периоды кризисов. Высокий левэридж опасен и тем, что заставляет финансовые институты искать все новые прибыльные сферы приложения вливающих в систему «новых» денег, толкая их как на снижение стандартов кредитования, так и на покупку более рискованных ценных бумаг.

Кризис также обнаружил усиление корреляции разных финансовых рынков – межбанковского рынка, рынков ценных бумаг, обеспеченных ипотекой, рынков акций. Именно поэтому первоначальные убытки на рынке нестандартных закладных США, возникшие в 2007 г., которые вначале представлялись лишь массивной переоценкой кредитного риска, связанного с определенной группой недостаточно надежных заемщиков, оказалось невозможно локализовать. Обнаружилось, что дефолты по кредитам и обеспеченным ценным бумагам могут расти скачкообразно в течение очень короткого отрезка времени: с 2–3% до 15%. Первыми жертвами стали инвесторы, купившие облигации, обеспеченные кредитами, выданными в 2005-2006 гг., когда финансовые институты были особенно неразборчивы в выборе заемщиков. Заволновались и те, кто в принципе вложил свои средства в данный класс ценных бумаг. Началась массовая распродажа обеспеченных ипотечных облигаций.

Быстрое распространение информации о том, что дефолты по ипотечным облигациям США могут привести к убыткам финансовых институтов, способствовало снижению цен на акции на рынках США. Одновременно снизились и фондовые индексы других стран. Кумулятивные эффекты распространения шоков привели к тому, что кризис ипотечного кредитования быстро перерос в кризис ликвидности, а затем и кризис капитала всей финансовой системы США и других развитых стран. Усиление корреляции в поведении разных финансовых рынков, в том числе мировых, во многом связано с методами и последствиями секьюритизации финансовых активов в США. Современный кризис представляет собой первый кризис эпохи «пост-секьюритизации», и меры по выходу из него имеют долгосрочное значение. Понимание новой структуры финансового посредничества в экономике США является необходимым условием анализа механизма возникновения и последствий современного кризиса в его глобальном аспекте.

2. Эволюция финансового посредничества в экономике США Основные факторы изменений в системе посредничества

Несколько основных факторов способствовали изменениям в системе посредничества. Одним из главных является громадный рост финансовых ресурсов, находящихся под управлением институциональных инвесторов – страховых компаний, пенсионных и паевых фондов и др. Обратной стороной этого является прямой отток сбережений населения из коммерческих банков и уменьшение ресурсной базы банковского сектора. Кроме того, рост богатства, которым управляют институциональные инвесторы, увеличивает спрос на новые виды доходных ценных бумаг и стимулирует финансовый инжиниринг. В 1990-е и 2000-е гг. важную роль в оттоке сбережений из банковского сектора и развитии рынков ценных бумаг стали также играть новые группы институциональных инвесторов – фонды прямых инвестиций, хеджевые фонды, фонды накоплений суверенных государств. Особое значение в этот период приобрели также инвестиционные банки и паевые фонды денежного рынка, способствовавшие громадному развитию рынков краткосрочного финансирования – рынков коммерческих бумаг и рынков РЕПО.

Вторым главным фактором перестройки системы финансового посредничества стало развитие секьюритизации – важнейшей современной финансовой технологии. Суть ее заключается в том, что дорогое и громоздкое финансирование банковских кредитов с помощью депозитов стало заменяться более гибким и относительно более дешевым финансированием кредитов с помощью ценных бумаг, выпускаемых на рынках капитала. Секьюритизация изначально замышлялась как способ широкого распределения кредитного риска. Технологические нововведения в обработке и передаче информации решающим образом расширили возможности своевременного доступа участников мировых финансовых рынков к необходимой информации, способствовали существенному снижению затрат на ее сбор и обработку.

Наконец, существенным фактором стало развитие финансовой теории, позволявшей участникам рынка строить рафинированные финансовые модели, на основе которых определялась цена новых финансовых инструментов. Так называемый финансовый инжиниринг позволил банкам и другим финансовым институтам разбивать потоки платежей по долговым обязательствам и разделять их на широкий набор траншей с разной степенью риска, позволяя компаниям и инвесторам управлять своим риском, выбирая подходящий персонально для них уровень риска.

Подобные тенденции характерны для большинства развитых стран мира, однако в США эти процессы выражены в наибольшей степени, что позволяет говорить об особой роли США в процессе эволюции финансовых систем.

В самом общем виде в любой системе финансового посредничества, основанной на банках или на финансовых рынках, должны решаться две главные проблемы: асимметричности информации и взаимодействия принципала и агента². Кроме того, каждой системе посредничества должна соответствовать адекватная политика государственного регулирования, учитывающая влияние действий отдельных финансовых институтов на других участников финансовой системы, не участвующих в сделке, и способная корректировать их.

Традиционные методы преодоления проблем асимметричности информации, используемые банками, обычно подразумевают следующее: установление долго-

² Под асимметричностью информации мы понимаем неравномерное распределение информации между кредиторами и заемщиками. Под агентскими понимаются проблемы, с которыми сталкивается принципал (клиент) при защите своего капитала во взаимоотношениях с агентом-банком или иным финансовым посредником. Проблемы возникают в связи с нечестностью, а также с различием целей и задач принципала и агента.

срочных отношений с заемщиками, поддержание определенного уровня собственного капитала банка, использование развитой системы залогов при выдаче кредитов, наложение ограничений на деятельность заемщиков и на нецелевое использование кредитных средств, использование гарантий третьих лиц при заключении кредитных договоров и т.д. В 1990-е и 2000-е гг. эти методы стали постепенно дополняться и вытесняться новыми. Широкое распространение получили такие технологии организации кредитного процесса как, например, расчеты кредитного скоринга заемщика; широкое использование электронных баз данных, кредитные рейтинги, составляемые независимыми кредитными агентствами; открытие банками кредитных линий для поддержки новых небанковских институтов, участвующих в ипотечном кредитовании; разработка сложных моделей оценки цен различных активов; разработка и следование новым стандартам адекватности капитала банков “Базель-II” и мн. др.

Технологические нововведения полностью изменили процедуру розничного кредитования, сделав ее быстрой и формализованной. Так, инновации в области обработки информации позволяли быстро и с низкими затратами объединять выданные кредиты с другими, обладающими сходными параметрами, и создавать ценные бумаги, обеспеченные пулом этих кредитов. Казалось, что новые методы обеспечили значительные преимущества в доступе и обработке информации по сравнению с системой, ориентированной на банки, и следовательно, позволяют более эффективно решать информационные проблемы принятия финансовых решений. Достижения так называемого финансового инжиниринга еще более развили технологию “переупаковки” кредитов в сложные ценные бумаги. В результате на рынках появилось множество новых финансовых инструментов – от ценных бумаг, обеспеченных пулами однородных кредитов, до таких сложно структурированных инструментов, как CDO (collateralized debt obligations) – облигаций, обеспеченных долговыми обязательствами, CLO (collateralized loans obligations) – облигаций, обеспеченных банковскими кредитами, CBO (collateralized bonds obligations) – облигаций, обеспеченных бондами, CDS (credit default swap) – кредитных свопов, инструментов, представляющих собой своеобразную страховку от дефолта заемщика³.

Для заемщиков эти нововведения были полезны потому, что означали заметный рост предложения кредита, приемлемые цены и ослабление части финансовых ограничений, существовавших ранее. Для инвесторов новые кредитные инструменты создавали более широкие возможности управления риском, поиска приемлемого уровня доходности, диверсификации портфеля активов, а также обеспечивали большую гибкость в перестройке портфеля. Для кредиторов нововведения высвобождали часть замороженных прежде средств и капитала для нового использования, уменьшали кредитный риск, который переносился на других участников финансовой системы. В целом идея заключалась в создании развитых, хорошо функционирующих рынков капитала, которые дополнялись бы системой сильных, хорошо капитализированных банков, способных быстро обеспечить ликвидностью участников системы в периоды напряжения финансовых рынков.

Нововведения на кредитных рынках трансформировали прежнюю финансовую систему из системы, в которой кредитный риск был в основном представлен ссудами, находившимися вплоть до своего погашения на балансе банков, в систему, в которой кредитный риск в значительной мере выведен за балансы банков, заключен в максимально широком наборе инструментов, предлагаемых на рынках капитала широкому кругу инвесторов. Среди этих инвесторов важную роль стали играть небанковские финансовые институты, тесно связанные с денежными рынками и активно использующими для своих вложений заемные средства, т.е. имеющие высокий фи-

³ Кредитные свопы, являясь по существу страховкой от дефолта, продаются не страховыми компаниями, а банками и другими финансовыми посредниками.

нансовый рычаг или леверидж. Спрос со стороны этих инвесторов стимулировал дальнейшее развитие рынков ценных бумаг, ставших доминирующим источником кредитования экономики США.

Падение роли банков: особенности США. Возникла новая финансовая система, в которой банки США потеряли значительную часть кредитного рынка, уступив ее другим посредникам. На долю традиционных финансовых институтов США – банков и сберегательных учреждений – в настоящее время приходится всего около 15% общего объема кредита, привлеченного нефинансовым сектором экономики США, в то время как три десятилетия назад этот показатель был почти в два раза больше – около 30%. В такой системе, и это прежде всего характерно для США, ипотечное кредитование в значительной степени стало осуществляться за пределами банковского сектора. Изменилась сама модель кредитного процесса: из модели “выдавать кредиты и держать на балансе банков” она превратилась в модель “инициировать кредиты и секьюритизировать”, передавая другим институтам и инвесторам право финансировать первоначальные кредиты.

Расчеты, проведенные аналитиками Morgan Stanley на основе данных Flow of Funds Accounts, показали, что начиная в 1980-х гг. XX века доля банковских кредитных инструментов в структуре долга нефинансовых корпораций устойчиво снижалась, а доля рыночных кредитных инструментов устойчиво росла, хотя банковское кредитование до определенного момента все же превалировало⁴. К 1990 г. значение банковских и небанковских инструментов сравнялось на уровне 30-35 % от общего объема задолженности и начиная с этого момента рынки капитала и ценные бумаги стали главным и со временем все более важным источником финансирования нефинансовых корпораций США⁵.

Уменьшение размеров американского банковского сектора особенно очевидно при сравнении двух мировых финансовых центров – Европы и США. Разрыв между США и Европой в банковской сфере впечатляет. Так к концу 2007 г. общий объем активов коммерческих банков Европы составил 49 трлн долл. США, почти в 4 раза превысив соответствующий показатель для США – 13 трлн долл. В результате на долю Европы пришлось около 66% мировых банковских активов, а на долю США – всего 18%⁶. Этот разрыв связан с множеством факторов. Во-первых, европейские банки более активны в выдаче международных кредитов, чем американские банки. Во-вторых, уровень сбережений населения в США ниже, чем в Европе, и кроме того, даже эти “урезанные” сбережения в основном направляются на покупку акций или вкладываются в паевые фонды. Наконец, если в Европе банки являются основными поставщиками ипотечного кредитования, то в США значительная часть ипотеки финансируется из источников, формально находящихся вне банковского сектора.

Как показывает анализ институциональной структуры финансового сектора Европы и США, уменьшение доли собственно банковских активов США сопровождалось развитием множества формально независимых от банков специализированных финансовых институтов, к которым переходили многие функции, в том числе и ипотечного кредитования. В Европе же предоставление множества специализированных финансовых услуг продолжает оставаться прерогативой собственно банков.

⁴ К числу банковских инструментов относятся ипотечные кредиты, кредиты корпорациям и коммерческим компаниям, задолженность банков по кредитным картам. В число рыночных инструментов логично отнести корпоративные облигации, коммерческие и ценные бумаги, обеспеченные разного рода активами.

⁵ Авторы обращают внимание на то, что эти доли не дают в сумме 100%, поскольку небольшая часть финансирования предоставляется напрямую, например, когда пенсионный фонд финансирует коммерческую ипотеку.

⁶ Financial Market Trends: Europe vs. US 2008. IFSL Research. 2008. Oct.

Лишь в отдельных случаях функции ипотечного кредитования передаются специализированным банковским филиалам.

Сравнительно малые размеры банковского сектора США находят свое отражение и в рейтингах ведущих банков мира. Так, в список 1000 ведущих банков мира, опубликованный журналом *The Banker* за 2008 г., вошли 369 европейских и 169 американских банков. На долю крупнейших банков Великобритании и США в 2008 г. пришлось соответственно 53% и 14% от общего объема мировых банковских активов. Превосходящие размеры европейской банковской отрасли являются зеркальным отражением того факта, что для США в современный период характерны намного более развитые рынки капитала и разнообразные фонды по управлению активами (Табл. 1). Относительно небольшие размеры банковского сектора США компенсируются громадными масштабами финансовых рынков, разнообразием обращающихся на них ценных бумаг, мощью широкого спектра инвестиционных фондов, предъявляющих спрос на эти ценные бумаги.

США, значительно отставая от Европы по размерам банковского сектора, намного опережает Европу по размеру активов институциональных инвесторов – пенсионных фондов, паевых фондов, страховых компаний; по размеру активов частных богатых клиентов, находящихся под управлением инвестиционных банков и фондов; по размеру активов фондов прямых инвестиций и хеджевых фондов. США, кроме того, являются безусловным мировым лидером по масштабам секьюритизации финансовых активов, по общему обороту акций и облигаций, а также по объемам биржевой торговли производными финансовыми инструментами – деривативами (Табл. 1). Практика такова, что американские компании и население в поисках финансирования чаще и в существенно больших объемах, чем в Европе, обращаются к рынкам капитала или небанковским институтам, и соответственно, намного слабее зависят от банковского финансирования.

Таблица 1

**Сравнительные размеры основных секторов финансового рынка
США и Европы (индекс для Европы, США = 100%)**

	2001 г.	2007 г.	Изменение в 2007 г. сравнительно с 2001 г.
Рынки Европы, превышающие по объему рынки США			
Международные кредиты	634	776	+ 142
Страхование судов	425	610	+ 185
Активы коммерческих банков	415	374	- 41
Оборот торговли валютой	349	333	- 16
Оборот внебиржевой торговли деривативами	421	275	- 146
Размеры выпуска международных облигаций	156	287	+ 131
ИРО (первичное размещение капитала)	28	239	+ 211
Рынки Европы, отстающие по объему от рынков США			
Активы богатых частных клиентов	108	91	- 17
Доходы инвестиционных банков	53	69	+ 16
Общая стоимость выпущенных в обращение внутренних облигаций	46	65	+ 19

Размеры активов институциональных инвесторов: пенсионных фондов, страховых компаний, паевых фондов	57	62	+ 5
Биржевой оборот торговли деривативами	53	62	+ 9
Оборот рынка акций	42	55	+ 13
Активы хеджевых фондов	15	36	+ 21
Фонды прямых инвестиций	30	34	+ 4
Объем секьюритизации (объем выпуска ценных бумаг, обеспеченных активами)	7	21	+ 14

Источник: IFSL Research. Oct. 2008.

Падение роли банков во многом связано с жесткой конкуренцией со стороны других финансовых институтов и новых инструментов финансового рынка. В то же время не стоит забывать, что благодаря секьюритизации банки все равно остались центральным звеном процесса кредитования, во-первых, сохранив за собой роль originаторов кредитов, во-вторых, влияя на кредитные потоки косвенно – как создатели и спонсоры специальных инвестиционных компаний (SIV), чья деятельность направлена на покупку банковских кредитов и ценных бумаг, обеспеченных этими кредитами. В результате, хотя паевые фонды денежного рынка были главными конкурентами банков в борьбе за финансовые ресурсы, оттянув на себя значительные средства от банковских депозитов, именно паевые фонды денежного рынка стали главным источником ликвидности для тесно связанных с банками SIV (скупая их коммерческие бумаги). Часть прибыли, полученной SIV, перечислялась затем в виде комиссионных собственно банкам. Важнейшая особенность феномена секьюритизации (а в дальнейшем и структурированного финансирования) – способность возвращать денежные потоки, направленные банками в экономику, обратно в банковскую сферу.

Изменение взаимосвязей между заемщиками и кредиторами. Для новой системы посредничества характерно то, что заемщики оказались максимально отделены от кредиторов и инвесторов. Существенно увеличилась дистанция между институтами, которые связаны с выдачей кредита, и теми структурами, которые занимаются завершением кредитной сделки, неся бремя кредитного риска. Значительно возросло общее число посредников в кредитной цепочке. Заемщики практически не знают своих конечных кредиторов и инвесторов. Инвесторы также плохо представляют, кому они в конечном итоге отдадут свои средства и насколько велика вероятность их невозврата. Разрыв между заемщиками и инвесторами и возросшая информационная асимметричность пугают целой системой специальных институтов, однако, как показал современный финансовый кризис, конфликт интересов и риск в отношениях между ними в значительной мере не были устранены.

Кроме того, структура источников финансирования всех институтов стала более сложной и разнообразной. Используются все возможные разрешенные законодательством способы привлечения ресурсов. Даже в банковском секторе меняется структура заимствований, происходит определенный сдвиг от финансирования кредитов с помощью депозитов к финансированию с помощью рынков капитала. Наконец, изменения в системе посредничества привели к увеличению количества и разнообразия кредиторов, с которыми имеет дело отдельный заемщик, открыли более широкий доступ к кредиту, увеличили конкуренцию на кредитном рынке. Они также создали значительные возможности для активной торговли и перераспределения риска. Сложилась система, при которой “все финансируют всех”. Даже те институты,

которые формально потеряли часть кредитного рынка, продолжают косвенно активно участвовать в финансировании экономики. Так, например, коммерческие банки, с одной стороны, продают ипотечные закладные федеральным агентствам, получая, таким образом, дополнительную ликвидность, а с другой стороны, сами же финансируют эти агентства, покупая их ценные бумаги и т.д. Аналогичным образом, страховые компании, формально уйдя с рынка жилищной ипотеки, косвенно продолжают активно на нем работать, вкладывая средства в покупку ценных бумаг, обеспеченных закладными, которые выпускаются агентствами, связанными с федеральным правительством.

Основные группы финансовых институтов. В настоящее время на кредитных рынках США отчетливо прослеживается шесть основных групп институтов, владеющих значительными объемами общей кредитной задолженности экономики США:

- 1) коммерческие банки и сберегательные институты (банковский сектор);
- 2) финансовые компании (действуют как банки, но не принимают депозитов);
- 3) институциональные инвесторы традиционного типа (пенсионные фонды, паевые фонды разного типа, страховые компании);
- 4) новые виды институциональных инвесторов, так называемые фонды управления активами – хеджевые фонды, фонды прямых инвестиций, фонды накоплений суверенных государств;
- 5) связанные с федеральным правительством институты, работающие на рынке ипотечного кредитования: федеральные ипотечные агентства; спонсируемые федеральным правительством ипотечные агентства (GSE); ипотечные пулы – эмитенты ценных бумаг, обеспеченных ипотеками;
- 6) частные эмитенты ценных бумаг, обеспеченных разными финансовыми активами (ABS): закладными, задолженностью по кредитным картам, автомобильными кредитами и т.д.

Для лучшего понимания изменений в структуре посредничества целесообразно разделить все действующие финансовые институты на три категории: финансовые посредники банковского типа (коммерческие банки, сберегательные институты и кредитные союзы), рыночно ориентированные посредники (небанковские институты, финансирующие свою деятельность с помощью ценных бумаг) и институциональные инвесторы (юридические лица, управляющие средствами клиентов и инвестирующие их в ценные бумаги). Все группы финансовых институтов выполняют определенную роль в кредитовании экономики и в этом смысле дополняют друг друга, -: они по-разному привлекают денежные средства и по-разному их используют. В некоторых сферах они активно конкурируют между собой, снижая цену кредита для заемщиков. Учитывая изменения в структуре посредничества, объем активов рыночно ориентированных посредников в настоящее время значительно превышает объем активов депозитных институтов. Так, во II кв. 2007 г. непосредственно перед финансовым кризисом, объем активов рыночно ориентированных посредников составлял 16,6 трлн дол. США, в то же время объем активов посредников банковского типа – 12,8 трлн дол. США⁷.

Роль институциональных инвесторов. Одним из важнейших факторов изменений в системе посредничества является громадный рост ресурсов, находящихся под управлением институциональных инвесторов, как традиционных – страховых компаний, пенсионных фондов, паевых фондов, фондов денежного рынка, так и с 2000-х годов в значительной мере нетрадиционных (инвестиции в эти фонды в литературе часто называются альтернативными) – хеджевых фондов, фондов суверенных государств, фондов прямых инвестиций.

⁷ Federal Reserve Bank of New York Staff Reports. 2009. July. № 382. P. 1.

Долгосрочные сдвиги в пользу традиционных институциональных инвесторов связаны прежде всего с фундаментальным изменением предпочтений населения в сфере использования своих сбережений. Как показывают данные за 1952–2003 гг., динамика потока сбережений такова, что средства населения все меньше размещаются в банковской системе или вкладываются в финансовые инструменты, а все больше направляются в различные фонды и страховые компании, которые уже от своего имени распоряжаются доверенными им денежными средствами, размещая их на рынках капитала.

Важнейшую роль в перестройке финансовых потоков сыграли такие факторы, как демографические сдвиги, необходимость создания дополнительных сбережений на старость, широкое развитие и разнообразие паевых фондов, удобство в их использовании на базе новых электронных технологий и т.д. Процесс секьюритизации кредитов, уменьшил потребность банковского сектора в дополнительных ресурсах, в связи с чем доходность банковских депозитов заметно упала. Наконец, отток ресурсов из банковского сектора был вызван ростом конкуренции как со стороны небанковских финансовых институтов, так и стороны электронных порталов нефинансовых компаний, которые упрощали получение финансовых услуг и делали их более дешевыми и более доходными для инвесторов. Существенно и то, что развитие разнообразных видов финансовых институтов стало отчасти реакцией на жесткие стандарты и нормы банковского регулирования и явилось способом легального их «обхода». Экономия на затратах в этих институтах достигалась за счет меньших расходов, связанных с необходимостью соответствовать требованиям регуляторов.

Все эти факторы привели к новому распределению сил в индустрии финансовых услуг, появлению разнообразных финансовых институтов, связанных между собой множеством обязательств и связей. Как показывает таблица 2, важную роль на финансовых рынках США помимо банков и страховых компаний стали играть паевые (инвестиционные) фонды, в том числе и фонды денежного рынка, пенсионные фонды, финансовые компании и компании по ценным бумагам (брокеры-дилеры или инвестиционные банки). Одним из основных конкурентов банков в размещении средств населения стали паевые фонды. Увеличение доли вложений в паевые фонды связано с тем, что они обеспечили прямой доступ населения к рынкам капитала при низких затратах такого доступа. Низкие затраты объясняются тем, что паевые фонды смогли использовать сравнительные преимущества, связанные с большими размерами и широкой диверсификацией, а также сравнительные преимущества в области трансформации сроков активов и пассивов. Высокая корреляция между сроками и доходностью портфеля активов фонда и аналогичными характеристиками портфеля его обязательств дает значительную экономию на затратах по управлению фондом и большую доходность для инвесторов.

Каждый из этих институтов обладает собственным «рисковым» аппетитом, соответственно вкладывая средства в различные виды ценных бумаг и воздействуя на различные рынки капитала. В каждом по-своему решаются проблемы взаимоотношений принципала и агента, асимметричности информации и морального риска. Для каждого существуют специфические методы и правила государственного регулирования, позволяющие смягчать потенциально возможные конфликты интересов инвесторов и менеджеров фондов. В частности, институциональные инвесторы наряду с населением являются важнейшими инвесторами в акции. По расчетам исследователей, в 2007 г. из 23 трлн долл. США, вложенных в акции, менее 1,3% приходилось на коммерческие и инвестиционные банки. Подавляющая часть вложений в акции принадлежала либо населению, либо паевым фондам и страховым компаниям.

Хотя не существует согласованных данных, кто из институтов владеет какой частью государственного долга, можно сделать вывод, что в основном он также при-

надлежит “длинным” институциональным инвесторам, которые хранят долгосрочные ценные бумаги вплоть до срока их погашения и не занимаются активным управлением своих балансов.

Корпоративный долг включает в себя крайне разные инструменты и необходимо различать собственно корпоративные облигации и внебиржевые деривативы, с ними связанные. Главными инвесторами в корпоративные облигации с высоким рейтингом также в подавляющей степени являются институциональные инвесторы. Напротив, финансовые институты с высоким левериджем – банки, инвестиционные банки, финансовые компании, новые институты, возникшие на волне секьюритизации, – стали главным инвестором в обеспеченные ипотечным долгом ценные бумаги. Этим институтам в 2007 г. принадлежало 55% совокупного ипотечного долга США, как прямо, в виде кредитов, так и косвенно в виде ценных бумаг, обеспеченных ипотеками жилищных закладных⁸.

Таблица 2

**Структура совокупных активов финансовых институтов
США: 1900 – 2003 гг. (%)**

	1900 г.	1948 г.	2003 г.
Коммерческие банки	62,9	55,9	35,4
Сберегательные институты	18,2	12,3	10,2
Страховые компании	13,8	24,3	17,4
Паевые (инвестиционные фонды)	-	1,3	18,2
Пенсионные фонды	-	3,1	9,4
Финансовые компании	-	2,0	6,5
Брокеры-дилеры по ценным бумагам (инвестиционные банки)	3,8	1,0	2,3
Ипотечные компании	1,3	0,1	0,2
Инвестиционные трасты недвижимости (закрытые паевые фонды вложений в недвижимость)	-	-	0,4
	100	100	100

Источник: Financial Institutions Management, McGraw-Hill International Edition, 2006, p.16.

В США процесс усиления институциональных инвесторов за счет банков носил наиболее выраженный характер. Так, к концу 2007 г. совокупные активы одних только пенсионных фондов США составили 17,2 трлн долл. США, что в 1,2 раза превышает размеры всей американской экономики и в 1,32 раза – размеры банковского сектора, активы которого в 2007 г. составляли 13 трлн долл. США⁹. Сложилась ситуация, при которой США стали безусловным мировым лидером на глобальных рынках активов институциональных инвесторов. Так, к концу 2007 г. на долю США приходилось 61% от общемирового рынка активов пенсионных фондов, 32% от общемирового рынка активов страховых компаний и 46% от общемирового рынка активов паевых фондов (Табл. 3). Существенно большие объемы активов паевых фондов

⁸ Greenlaw D., Hatzius J., Kashyap A., Shin H. S. Leveraged Losses: Lessons from the Mortgage Market Meltdown. 2008. P. 33, 41.

⁹ IFSL Research // International Financial Markets in the UK. 2008. Nov.

США связаны с большим желанием американских частных инвесторов вкладывать средства в акции.

Таблица 3

Активы традиционных институциональных инвесторов в разных странах мира, 2007 г. (млрд долл.)

	Пенсионные фонды	Страховые компании	Паевые Фонды
США	17205	6324	12012
Япония	3161	2862	945
Великобритания	1083	2839	714
Франция	167	2230	1990
Германия	563	1880	372
Нидерланды	999	493	114
Швейцария	491	395	176
Другие страны	4463	2813	9877
Все страны	28228	19836	26200

Источник: IFSL estimates based on Watson Wyatt, OECD, Insurance Information Institute, Investment Company Institute. SwissRe // CEA data // IFSL Research // International Financial Markets in the UK. 2008. Nov.

Усиление институциональных инвесторов способствовало активизации рынков капитала, появлению множества новых бумаг и инструментов, росту финансовых нововведений, формированию выраженных предпочтений инвесторов в пользу более доходных, но и более рискованных продуктов. В частности, важную роль в финансировании новых институтов и инструментов, связанных с секьюритизацией, сыграли паевые фонды денежного рынка, хеджевые фонды, а также страховые компании.

Развитие небанковских институтов, связанных с секьюритизацией. В процессе фундаментальных изменений финансовой системы важнейшую роль на кредитных рынках США в 1990-2000-е гг. заняли новые типы небанковских финансовых институтов. К таким институтам относятся связанные с государством ипотечные агентства (GSE), инвестиционные пулы, создаваемые этими агентствами (пулы GSE) и специальные инвестиционные компании, создаваемые частными финансовыми институтами, но формально отделенные от своих создателей (SPV, SIV, conduits). Их ценные бумаги имели высокий кредитный рейтинг и охотно скупались коммерческими, инвестиционными банками, страховыми компаниями, пенсионными и паевыми фондами, фондами денежного рынка, финансовыми компаниями и другими учреждениями. Дефолт по этим видам ценных бумаг, особенно бумаг агентств и ипотечных пулов, связанных с правительством, представлялся маловероятным. Кроме того, многие виды институциональных инвесторов, накопив колоссальные ресурсы, находились в поиске доходных ценных бумаг. Финансовый инжиниринг, появление разнообразных, в том числе и сложно структурированных ценных бумаг соответствовало потребностям этих инвесторов и быстро находило спрос на финансовых рынках.

Специальные инвестиционные компании, создаваемые крупными частными коммерческими банками, инвестиционными банками и финансовыми компаниями, получили название “Эмитенты ценных бумаг, обеспеченных активами” или для краткости “Эмитенты ABS” (ABS – Assets-backed securities), а инвестиционные фонды,

созданные ипотечными агентствами – “Ипотечные пулы, связанные с федеральным правительством” (“Federally Related Mortgage Pools”) или для краткости “Ипотечные пулы”¹⁰. Эти образования становятся, по существу, настоящими инвестиционными компаниями. Они находятся под нормальным рыночным управлением и тесно привязаны к рынку, т.е. на них распространяются требования рейтинговых агентств по регулярной переоценке портфеля активов. Они также получают собственный рейтинг. Эти компании создавались крупными банками (а также страховыми компаниями или пенсионными фондами) не с целью проведения секьюритизации кредитов, а для повышения эффективности управления активами и пассивами создавших их институтов, поскольку часть прибыли возвращается к банкам-создателям в виде комиссионных. Компании структурированных инвестиций во многом вели себя как обычные коммерческие банки, занимая на короткий срок и вкладывая средства на длительный срок, но не обладая значительными собственными ресурсами, привлекали средства на денежных рынках. Полученные средства затем вкладывались в покупку диверсифицированного портфеля облигаций, кредитов и сложных финансовых инструментов, имеющих существенно более длительные сроки погашения и более высокую доходность, чем краткосрочные коммерческие бумаги.

Таким образом, ипотечные агентства и пулы, созданные при поддержке государства, а также SIV и кондуиты, созданные частными институтами, стали в 2004–2007 гг. важнейшими инвесторами в обеспеченные ценные бумаги, а следовательно и в ранее выданные, но выведенные с балансов, банковские кредиты. Разница в доходности краткосрочных и долгосрочных финансовых инструментов позволяла SIV получать высокую прибыль и такая схема инвестирования стала очень популярной в предкризисный период. Так, в 2007 г. в США насчитывалось 30 компаний SIV, 21 из которых была создана и управлялась банками, такими как Citigroup, Dresdner, Bank of Montreal и др. В июле 2007 г. активы SIV в США достигали своего максимума – 400 млрд долл.¹¹

Параллельная или теневая банковская система. Если банки предпочитали выдавать ипотечные и другие кредиты, но пытались избежать их реального финансирования, то эти функции взял на себя широкий круг небанковских институтов – от ипотечных агентств до паевых и пенсионных фондов. Они стали активно вкладывать в ипотечные активы – как в кредиты, так и обеспеченные жилищной ипотекой бумаги. Уже отмечалось, что на их долю к концу 2007 г. приходилось около 55% совокупного ипотечного долга США, который к концу 2007 г. составлял 11,136 трлн долл. Эти же институты стали главными инвесторами в наиболее рискованные виды активов – ипотечные активы саб-прайм (Табл. 4). Особенно активно проявили себя на этом рынке американские хеджевые фонды и страховые компании.

¹⁰ Ипотечные пулы GSE создавались в форме специальных инвестиционных компаний – SPV, цель которых единственно состояла в хранении на балансе закладных и в выпуске ценных бумаг, обеспеченных пулами этих закладных. Специальные инвестиционные компании, создаваемые частными институтами, были нескольких типов. Первый тип, SPV, был предназначен исключительно для целей хранения банковских кредитов за балансами банков и их последующей секьюритизации. Одним из его главных преимуществ была практически нулевая вероятность их банкротства. В дальнейшем специальные инвестиционные компании стали создаваться и в других формах, – либо в форме кондуитов коммерческих бумаг, обеспеченных активами (Asset-backed commercial paper conduits), либо в форме компаний структурированных инвестиций – SIV (Structured investment vehicles).

¹¹ Gorton G. The Subprime Panic. Working Paper 14398, NBER. 2008. Oct. P.19.

**Риск потенциальных убытков различных категорий финансовых институтов
от вложений в американские ипотечные ценные бумаги саб-прайм,
2007 г., млрд долл. США**

	Активы “под риском”, млрд долл. США	В % от совокупного объема активов “под риском”
Инвестиционные банки США	75	5%
Коммерческие банки США	250	18%
GSE США	112	8%
Хеджевые фонды США	233	17%
Иностранные банки	167	12 %
Иностранные хеджевые фонды	58	4%
Страховые компании	319	23%
Финансовые компании	95	7%
Паевые и пенсионные фонды	57	4%
Сектор с высоким уровнем леве- риджа (инвестиционные и коммер- ческие банки, GSE, хеджевые фонды)	896	66%
Сектор с низким уровнем левериджа	472	34%
ВСЕГО	1368	100%

Источник: Leveraged Losses: Lessons from the Mortgage Market Meltdown, Proceedings of the U.S. Monetary Policy Forum 2008, p.35.

Не имея депозитной ресурсной базы, такие институты стали активно привлекать краткосрочное финансирование на денежных рынках, а затем вкладывать средства в долгосрочные финансовые инструменты – кредиты и обеспеченные ценные бумаги. Главными покупателями краткосрочных ценных бумаг стали паевые фонды денежного рынка. Инвестиционные банки и хеджевые фонды в основном финансировали долгосрочные активы с помощью краткосрочных соглашений об обратном выкупе (РЕПО), метода финансирования, когда средства с денежного рынка привлекаются под залог тех или иных ценных бумаг с условием обратного выкупа этих бумаг. Общий объем соглашений об обратном выкупе за период с 2001 по 2007 г. увеличился в 3 раза. Исследователи отмечают, что паевые фонды, особенно в США, занимались несвойственной для себя деятельностью по трансформации сроков. Они вкладывали в долгосрочные кредитные инструменты, опираясь на вложения пайщиков, которым гарантировалось погашение паев по первому их требованию. Паевые фонды в таких условиях становились беззащитными перед “набегами” пайщиков, требующих погашения паев и вынуждены были быстро распродавать имеющиеся активы по самым низким ценам, что напоминает банковские “паники” предшествующих периодов¹².

Колоссальный объем активов, сосредоточенных у всех этих столь разных небанковских институтов, их деятельность по трансформации сроков пассивов и активов, сходная с банковской, послужили основанием назвать этот сектор “параллельной” или “теневой” банковской системой. Ко II кв. 2007 г. объем кредитования, кото-

¹² A Regulatory Response to the Global Banking Crisis // The Turner Review. FSA. 2009. Mar. P. 21.

рый обеспечивала “теневая” банковская система, был огромным – около 6 трлн долл.¹³ Эта система взяла на себя значительную часть функций и, как казалось, рисков банковского сектора¹⁴. Но долгое время оставалось непонятным, какой общий объем рисков переместился в параллельную банковскую систему и как он распределен среди отдельных небанковских институтов. Главная идея, которая доминировала среди регулирующих органов, аналитиков и инвесторов, заключалась в том, что кредитный и рыночный риск уже не сконцентрирован в банковском секторе, а более равномерно распределен по другим институтам, регионам и странам среди множества отдельных конечных инвесторов. Но участники параллельной банковской системы, действуя “почти” как банки, отличаются от традиционных банков в одном очень существенном отношении – они используют очень высокий финансовый рычаг (“леверидж”), – т.е. инвестируемые средства в подавляющей степени являются заемными, что делает эти институты уязвимыми к проблемам с ликвидностью. Существенно и то, что эти институты находятся вне зоны традиционного банковского регулирования и надзора и не подключены к традиционным каналам обеспечения ликвидностью со стороны ФРС. Таблица дает наиболее точное представление об уровне левериджа различных финансовых посредников. Она показывает, что хотя банки также относятся к институтам с высоким уровнем левериджа, у них этот показатель намного ниже, чем у инвестиционных банков и хеджевых фондов, и ниже, чем у ипотечных агентств, связанных с правительством США.

При этом на протяжении 2000-х гг. уровень левериджа инвестиционных банков, а также связанных с ними хеджевых фондов, быстро рос. Этому способствовало быстрое наращивание общего объема активов и рост выпуска деривативов, а также действие такого фундаментального фактора как низкие процентные ставки на денежных рынках и рынках капитала.

Таблица 5

**Средний уровень левериджа (кредитного рычага)
у различных финансовых институтов, США, млрд долл., IV кв. 2007 г.**

	Активы (млрд долл. США)	Пассивы (млрд долл. США)	Капитал (млрд долл. США)	Леверидж (отношение активов к капиталу)
Коммерческие банки	11194	10050	1144	9,8
Сберегательные институты и кредитные союзы	2574	2279	295	8,7
Финансовые компании	1911	1720	191	10,0
Инвестиционные банки и хеджевые фонды	5597	5390	207	27,1
GSE	1669	1598	71	23,5
Общие размеры финансового сектора с высоким кредитным рычагом	22945	21037	1908	12,0

Источник: Leveraged Losses: Lessons from the Mortgage Market Meltdown. 2008. P. 45.

¹³ Zandi M. Financial Shock. Pearson Education. 2009. P. 120.

¹⁴ Timothy. F. Reducing Systemic Risk in a Dynamic Financial System // Federal Reserve Bank of New York. 2008. June 9.

Если рассмотреть проблему шире, то нужно констатировать, что дело не только в абсолютных значениях леввериджа, ведь коммерческие банки сами активно используют кредитный рычаг и занимают средства на рынках капитала. Дело в особой уязвимости небанковских посредников к развитию кризиса, вытекающей из особенностей балансов этих институтов. Структура балансов инвестиционных банков во многом отличается от структуры традиционных депозитных институтов, поскольку роль инвестиционных банков была изначально другой. Они прежде всего выполняли роль “создателей рынка”, андеррайтеров и брокеров по ценным бумагам, и долгое время находились вне кредитного рынка, тесная связь с которым возникла лишь в процессе секьюритизации. В частности, долгосрочный долг составляет лишь небольшую часть общего объема пассивов, в то время как денежные вложения клиентов хеджевых фондов, связанных с инвестиционными банками (кредиторская задолженность), составляют значительную часть. Вложения клиентов могут быть отозваны по первому их требованию, что является важнейшим источником нестабильности в период кризиса.

Хеджевые фонды – это фонды, в которые обычно инвестируют финансовые институты и частные богатые клиенты. Их заимствования также во многом носят краткосрочный характер, обусловленный возможностью практически немедленного отзыва значительной части средств инвесторов, как только на рынке начинаются проблемы. 30% падение мировых активов хеджевых фондов в 2008 г. наполовину связано с отрицательными результатами деятельности этих институтов, а наполовину – с оттоком средств инвесторов¹⁵. Их деятельность слабо регулировалась, а система поощрения менеджеров зависела от абсолютного размера доходов фонда, что заставляло менеджеров рисковать и увеличивать левверидж. Хеджевым фондам до последнего времени предоставлялась максимальная свобода в выборе инвестиционных стратегий, и они следовали наиболее рискованным из них, многие из которых запрещены паевым фондам. К ним относятся короткие продажи активов, покупка деривативов для целей инвестирования, широкое использование заемных средств¹⁶.

Долгое время хеджевые фонды считались важными поставщиками ликвидности на рынках капитала и в основном вкладывали привлеченные средства в такие рыночные инструменты как конвертируемые облигации, в облигации на нарождающихся рынках и др. Постепенно они стали активнее работать на рынках кредитных деривативов; и в 2006 г. на их долю приходилось 58% этого рынка¹⁷. Покупка различного рода деривативов с целью формирования инвестиционного портфеля при преимущественно краткосрочных заимствованиях, делала хеджевые фонды крайне уязвимыми к колебаниям на денежных рынках. Хеджевые фонды страховали риски снижения стоимости своих ипотечных активов инвестициями в другие активы, которые по ожиданиям должны были вырасти в цене. Последующее развитие событий показало, что высокий левверидж крайне опасен, даже если вероятность убытков хеджирована. Это продемонстрировала ситуация с двумя хеджевыми фондами банка Bear Sterns в июле 2007 г., которые хеджировали свои риски от вложений в активы саб-прайм, но этого в условиях нарастания неплатежей по кредитам и резкого падения цен на ипотечные бумаги оказалось недостаточно. Банки-кредиторы (прежде всего инвестиционный банк Merrill Lynch) потребовали доведения обеспечения

¹⁵ IFSL Research. Hedge Funds 2009. Apr.

¹⁶ Короткие продажи означают заимствование ценных бумаг с целью их продажи в надежде на падение цен. При снижении цен появляется возможность вновь купить те же ценные бумаги, но дешевле. Взятые в долг бумаги возвращаются кредитору, а прибыль остается у хеджевого фонда. При повышении цен на бумаги фонд терпит убытки.

¹⁷ Greenwich Associates. For Hedge Funds, Fixed Income Trading Volumes Soar, While Costs Take on New Importance. Research Report. Aug. 2006.

кредита, на что у фондов не хватало средств, и, чтобы вернуть ссуду, им пришлось в массовом порядке распродавать свои активы.

Поскольку краткосрочные инструменты финансирования как правило дешевле долгосрочных, различные небанковские институты в период подъема 2003-2007 гг. получали дополнительную прибыль по сравнению с банками. В условиях обилия ресурсов на денежных рынках разные виды обеспеченных ценных бумаг легко и быстро находили спрос на рынках. Когда фонды денежного рынка и другие участники перестают покупать краткосрочные бумаги небанковских институтов, опасаясь, что последние никогда не будут погашены, то потребность в ликвидности эти институты могут удовлетворить либо обращаясь за кредитами в банковский сектор, либо распродавая собственные активы. Поскольку данная ситуация затрагивает всех участников с высоким левериджем, то к продаже представляется одновременно множество активов, и их реализация даже по низким ценам становится практически невозможной. В результате такого рода финансовые институты быстро доходят до состояния банкротства. Межбанковский рынок во второй половине 2007 – первой половине 2008 г. практически перестал функционировать. В результате, практически все SIV и кондуиты, которым в июле 2007 г. принадлежало на 1,8 трлн долл. бумаг, обеспеченных жилищными ипотеками саб-прайм и CDO, к концу 2007 г. в результате резкого падения цен на бумаги и невозможности их продать, оказались на грани банкротства¹⁸. Пострадали и другие категории финансовых институтов, которые не смогли найти финансирования ни на денежных рынках, ни в банковском секторе: инвестиционные банки, хеджевые фонды, финансовые компании. Самым ярким примером служат такие крупные инвестиционные банки как Bear Stearns и Lehman Brothers, которые были уверены в возможностях быстрого привлечения средств с помощью выпуска коммерческих бумаг, однако в начале 2008 г., потеряв доверие инвесторов, практически полностью исчерпали имеющиеся у них ликвидные ресурсы.

Но главным пострадавшим оказался сам банковский сектор США, так как диверсификации рисков с помощью обеспеченных ценных бумаг в значительной мере не произошло. Главные убытки пришлось не на конечных инвесторов в ценные бумаги, а на originаторов ипотечных кредитов – коммерческие банки.

Исследователи обращают внимание еще на одну важную характеристику американской финансовой системы, опирающейся на рынки, – проциклический характер изменения уровня левериджа финансовых институтов (леверидж растет, когда размеры активов растут, и леверидж падает, когда размеры активов уменьшаются). Финансовые посредники активно управляют структурой своих активов и пассивов в ответ на изменения риска и цен на активы. Следствием проциклического изменения левериджа является усиление колебаний в объемах кредитования и разрушительный характер кризиса. Именно попытка активно корректировать леверидж приводит к громадным убыткам. Банки, которые терпят относительно небольшие начальные убытки, резко сокращают размеры кредитования. Его сокращение, которое в такие периоды нечем заменить, приводит к резкому уменьшению совокупных расходов в экономике. Именно поэтому при сравнительно небольших объемах ожидаемых убытков на рынках саб-прайм-кредитов и сравнительной локальности кризиса в первой его фазе впоследствии кризис принял столь значительные масштабы, и реализованные убытки оказались столь велики¹⁹.

Другие исследователи несколько по-иному объясняют причины резкого сокращения активов финансовых институтов в период кризиса в ответ на относительно

¹⁸ По подсчетам рейтингового агентства Moody's, средняя стоимость активов SIV упала с 102% в июне 2007 г. до 71% в ноябре 2007 г. и составляла 55% в декабре того же года.

¹⁹ Leveraged Losses: Lessons from the Mortgage Market Meltdown. 2008. P. 35–43.

небольшие начальные убытки. Они считают, что причина в том, что теневая банковская система, в отличие от обычной банковской системы, крайне подвержена банковским паникам, что долгое время не осознавалось ни регуляторами, ни инвесторами²⁰. Если в традиционной системе, благодаря страхованию вкладов и жесткому регулированию, паники еще в 1930-е гг. были остановлены, то в теневой системе, которая развивалась параллельно с процессом секьюритизации и становлением нового класса ценных бумаг, возникли предпосылки для подверженности паникам. Отношение к бумагам, обеспеченным ипотекой, как оказалось, крайне чувствительно к ценовым шокам на рынке недвижимости. В классических банковских паниках были характерны набеги частных вкладчиков и массированное снятие средств со своих счетов. В современных условиях панике подвержены крупные финансовые институты, которые требуют от других финансовых институтов прекращения контрактов РЕПО или увеличения уровня дисконта по этим контрактам, что фактически означает, что привлекаемые средства намного меньше размеров обеспечения. Банки не в состоянии привлечь новые инвестиции, размещая акции или долговые бумаги. Это ведет к массированным распродажам активов и снижению уровня леввериджа, но частный сектор оказывается слишком мал, чтобы абсорбировать такую “гору” активов. Цены на активы продолжают снижаться, и финансовые институты становятся неплатежеспособными. Как пишет Г. Гортон, “Теневая банковская система по существу является реальной банковской системой. Понимание роли теневой банковской системы и природы современной банковской паники является фундаментальным вопросом для формирования будущих принципов финансового регулирования”²¹.

3. Достоинства и проблемы процесса секьюритизации в США

Ключевую роль в изменении структуры и функций финансовой системы США сыграло развитие секьюритизации – важнейшей современной финансовой технологии. Первоначально она была призвана разрешить кризис неплатежеспособности сберегательных банков США, а затем позволила решать более общие вопросы увеличения ликвидности банковской системы и равномерного распределения рисков между разными финансовыми институтами и частными лицами. Американский опыт и масштабы секьюритизации активов, а также воздействие этого процесса на мировые финансовые рынки являются беспрецедентными.

Факторы развития секьюритизации. Секьюритизация возникла как решение долгового кризиса, в который попали ссудо-сберегательные ассоциации США в середине 1980-х гг. XX века²². Суть кризиса заключалась в том, что ипотечные кредиты, которые в подавляющей степени представлялись розничными сберегательными банками, финансировались за счет депозитов населения. Банки несли все виды риска, связанные с этим: риск невозврата кредита; риск досрочного возврата (и соответственно потери доходов), риск изменения процентных ставок. В середине 1980-х годов рыночные ставки процентов по депозитам значительно выросли, а ставки по долгосрочным ипотечным кредитам остались прежними. Невозможность выполнить свои обязательства перед вкладчиками за счет поступлений от ипотечных кредитов привела к неплатежеспособности банков²³. Кризис отчетливо обозначил основную

²⁰ Gorton G. Slapped in the Face by the Invisible Hand: Banking and the Panic of 2007.

²¹ Gorton G. Slapped in the Face by the Invisible Hand: Banking and the Panic of 2007. P. 42–43.

²² Ссудо-сберегательные ассоциации США – разновидность сберегательных банков.

²³ Между 1986 и 1995 гг. более 1000 сберегательных банков США с активами более 500 млрд долл. обанкротилось. К 1999 г. издержки кризиса составили 153 млрд долл. При этом за счет налогоплательщиков было покрыто 124 млрд убытков. Оставшаяся часть была покрыта за счет распродажи активов сберегательных банков.

проблему: найти способы превращения неликвидных ипотечных и других банковских кредитов в высоколиквидные рыночные инструменты.

Важнейшим фактором развития секьюритизации в США явились и изменения в банковском регулировании. К середине 1980-х гг. банки были обязаны резервировать на случай возможных потерь, по меньшей мере в размере 5,5–8 долл. на каждые 100 долл. активов, находящихся на балансе банка. Минимальные требования к капиталу банка (известные под названием “Базель 1”) позволяли уменьшать риск, которому подвергались деньги акционеров банков. Но наращивание капитала банка было весьма затратным процессом. В 1980-е гг. банки столкнулись с сокращением ресурсной базы. Рынок депозитов, традиционный источник банковских ресурсов, претерпел существенные изменения. Значительная часть накоплений населения стала направляться не в банки, а в фонды денежного рынка, на счета инвестиционных компаний, паевых фондов и страховых компаний. Депозитов стало недостаточно и их привлечение стало весьма дорогим для банков. Секьюритизация представлялась решением этих проблем. С одной стороны, она позволяла банкам смягчить требования регуляторов к минимальному размеру капитала, выводя активы с баланса банков. С другой стороны, появилась возможность заменить сравнительно дорогое и громоздкое посредничество коммерческих банков более гибким, эффективным и дешевым финансированием кредитов с помощью ценных бумаг, выпускаемых на рынках капитала.

Ипотечные кредиты коммерческих банков, которые соответствовали определенным стандартам, могли быть проданы специальным частным учреждениям, спонсируемым правительством (GSE), которые были специально созданы для облегчения процесса ипотечного кредитования. Но практика простой продажи кредитов банками существовала и раньше: с конца XIX века. Новое заключается в том, что те институты, которые покупали кредиты (первоначально речь шла лишь об ипотечных кредитах), стали объединять их в пулы, выпуская затем ценные бумаги, обеспеченные пулами этих кредитов, и продавая их инвесторам. Разнообразие инвесторов на рынках требовало и разнообразия инвестиционных продуктов. Секьюритизация, а в дальнейшем и структурированное финансирование, обладали способностью превращать кредитные продукты в инвестиционные продукты, “удобные” для использования самых широких классов инвесторов.

Таким образом, секьюритизация была привлекательной финансовой технологией, во-первых, потому что позволяла диверсифицировать источники финансирования кредитов, во-вторых потому что элиминировала риски для оригинаторов кредитов, прежде всего для банков, выведивших кредиты со своего баланса, в-третьих, потому что в нее были встроены новаторские методы и процедуры повышения кредитного качества обеспеченных ценных бумаг (Credit Enhancement Techniques), которые в основном были разработаны американскими инвестиционными банками. К ключевым из них относятся: формирование портфеля (пула) активов с наименьшим риском; контроль и проверка качества активов независимыми рейтинговыми агентствами; принцип повышенного обеспечения (over-collateralization), требующий, чтобы стоимость ипотечных активов в пуле превышала стоимость ценных бумаг, обеспеченных этими активами; принцип транширования, при котором транши (слои) ценных бумаг с более низким кредитным статусом страхуют от дефолта слои с более высоким кредитным качеством (те, кто инвестирует в низшие транши получают за это более высокий процент); покупка того или иного вида страховки от дефолта, например, использование кредитных деривативов и т.д. Столь высокая степень защиты создавала ощущение полной невозможности дефолта по обеспеченным ценным бумагам и вплоть до 2007 г. служила способом реального страхования инвесторов от него.

Секьюритизация и банки. Важнейшая роль секьюритизации (а в дальнейшем и структурированного финансирования в целом) заключается в ее способности *возвращать* денежные потоки, направленные банками в экономику, обратно в банковскую сферу. Секьюритизация способствовала колоссальному росту эффективности процесса кредитования и эффективности банковского сектора в целом, позволив банкам генерировать дополнительную ликвидность, дав новые рычаги управления риском и управления портфелями активов и пассивов, находящихся на балансе банков. Если раньше банки могли выдавать лишь ограниченное число кредитов, в зависимости от размера пассивов и капитала банка, то секьюритизация, позволившая банкам продавать кредиты третьей стороне, выводя их из своих балансов, высвободила дополнительные средства и дала возможность значительно увеличить объем выдаваемых кредитов.

Выводя кредитные активы со своих балансов, банки продолжали обслуживать эти кредиты, получая значительные комиссионные как за выдачу кредитов, так и за их дальнейшее обслуживание. Кроме того, банки получали значительные доходы от инвестирования в ими же созданные простые и сложные обеспеченные ценные бумаги. Структура доходов банковского сектора стала резко меняться: уменьшалась доля процентных доходов и быстро росла доля комиссионных доходов банков. Одновременно с этим повышалась эффективность, а следовательно и прибыльность банковского сектора. Так, если в начале 1980-х гг. доход на «осязаемый» капитал 20 крупнейших банков США составлял порядка 6–8%, то в 1990-е и 2000-е гг. данный показатель вырос до уровня 20–25%²⁴. Только в 2008 г. норма дохода банков на капитал упала ниже 10%. Изменение общей модели финансирования кредитов – переход от банковских депозитов к вложениям широкого класса инвесторов – сопровождалось снижением расходов по финансированию кредитов и ставки процента по ним. Снижение стоимости кредитов сделало их более доступными для широкого класса заемщиков.

Ипотечные агентства и пулы, связанные с государством. Характерной особенностью США является то, что отход от традиционного посредничества в пользу секьюритизации кредитов отражал не просто сдвиг в технологиях кредитования, но *целенаправленную деятельность* федерального правительства США по созданию новых институтов и рынков. Так, в США помимо государственных агентств, занимающихся ипотекой (прежде всего Government National Mortgage Association или Ginnie Mae), были созданы частные ипотечные агентства, спонсируемые федеральным правительством США (Government Sponsored Enterprises – GSE). К ним относятся прежде всего The Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) и The Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac). Основная задача GSE состояла в увеличении общего объема кредитных ресурсов, направляемых в экономику для финансирования покупки домов. Формально оставаясь частными компаниями, GSE получали значительные льготы и преимущества от федерального правительства²⁵.

²⁴ Fort-Washington Investment Advisors Inc., Financial Recovery and Securitisation. 2008. Aug. Осязаемый капитал – чистая стоимость банка для акционеров, т.е. то, на что они могут претендовать в случае ликвидации банка – общий капитал за вычетом стоимости привилегированных акций и неосязаемого капитала (репутации банка и т.д.).

²⁵ Специальные агентства Federal National Mortgage Association (FNMA или Fannie Mae) и Federal Home Loan Mortgage Corporation (FHLMC или Freddie Mac), связанные с федеральным правительством США, были созданы для выкупа залладных коммерческих банков. Залладные со сходными характеристиками формировались в пулы и под них выпускались ценные бумаги, обеспеченные этими пулами, которые затем продавались внешним инвесторам с гарантией полной выплаты основной суммы и процента. Бумаги частных агентств не гарантировались государством, но в своей деятельности агентства получали ряд преимуществ. Исключение составляет лишь федеральное агентство Government National Mortgage Association (Ginnie Mae), чьи ценные бумаги полностью гарантируются государством.

Во-первых, они выкупали ипотечные кредиты у банков, с помощью специальных структур, инвестиционных пулов GSE, объединяли однородные ипотеки и выпускали ценные бумаги, обеспеченные этими ипотеками (Mortgage Backed Securities – MBS), продавая их затем на финансовых рынках. Финансирование ипотечных кредитов, переходило, таким образом, от банков и их вкладчиков к инвесторам, купившим ценные бумаги на рынке. Эти ценные бумаги гарантировали инвесторам основную сумму и процент от пула выданных ранее кредитов, т.е. страховали их от риска случайного дефолта. Во-вторых, GSE инвестировали значительные средства в активы, связанные с ипотекой, не проводя секьюритизации, а сохраняя их на своем балансе. Средства для инвестиций агентства получали от выпуска собственных долговых бумаг, которые рассматривались инвесторами как бумаги очень высокого качества, близкие по надежности казначейским бумагам США. Оба вида деятельности GSE активно развивались в последние 15-20 лет.

Постепенно собственные инвестиции GSE в ипотечные активы и эмиссия ими ценных бумаг, обеспеченных ипотеками, стали важнейшим фактором развития рынка жилищной ипотеки в США. GSE и ипотечные пулы GSE были и продолжают оставаться самыми крупными покупателями ипотечных кредитов в экономике США. В значительной степени благодаря ипотечным агентствам, рынок ценных бумаг, обеспеченных ипотеками, превратился в крупнейший финансовый рынок США. Наконец, благодаря GSE ценные бумаги, обеспеченные пулами закладных, были и остаются основной формой секьюритизации в США. Даже в годы расцвета бумаг, обеспеченных прочими кредитами, их выпуск составлял 50–60% от выпуска бумаг, обеспеченных ипотеками (Табл. 6).

Таблица 6

**Выпуск различных видов ценных бумаг в США
в 1996-2008 гг. (млрд долл.)**

	Муниц. бумаги	Казнач. бумаги *	Бумаги, обеспеч. ипотекой **	Долговые корпор. бумаги ***	Бумаги ипотечных агентств	ABC	Общий объем
1996	185,2	612,4	429,6	343,7	277,9	168,4	2080,2
1997	220,7	540,0	604,4	466,0	323,1	223,1	2377,3
1998	286,8	438,4	1143,9	610,7	596,4	286,6	3362,7
1999	227,5	364,6	1025,4	629,2	548,0	287,1	3081,8
2000	200,8	312,4	684,4	587,5	446,6	337,0	2568,7
2001	287,7	380,7	1671,3	776,1	941,0	383,3	4440,1
2002	357,5	571,6	2249,2	636,7	1041,5	469,2	5325,7
2003	382,7	745,2	3071,1	775,8	1267,5	600,2	6842,5
2004	359,8	853,3	1779,0	780,7	881,8	869,8	4642,6
2005	408,2	746,2	1966,7	752,8	669,0	1172,1	5715,0
2006	386,5	788,5	1987,8	1058,9	747,3	1253,1	6222,1
2007	429,3	752,3	2050,3	1127,5	941,8	901,7	6202,9
2008	389,1	1037,3	1344,1	706,2	1114,9	163,1	4754,7

* Приносящие процент купонные бумаги Казначейства США.

** Обеспеченные ипотеками бумаги MBS и CMO агентств GNMA, FNMA, FHLMC, а также MBS и CMO частных институтов.

*** Включает все виды неконвертируемых долговых бумаг, MTN (multi-tranche notes), облигации “янки”, но исключает депозитные сертификаты и долговые бумаги федеральных агентств.

Bank of America стал первым частным эмитентом ценных бумаг, обеспеченных ипотекой (1977 г.), но в целом вплоть до середины 1980-х гг. частные финансовые институты мало интересовались этими инструментами. С середины 1980-х гг. начался быстрый рост выпуска обеспеченных ценных бумаг, эмитированных частными институтами. Если в 1983 г. общий объем секьюритизации, проведенной частными институтами США, составлял 4 млрд долл., то к 2002 г. этот показатель достиг 2 трлн долл., т.е. за 19 лет увеличился в 600 раз. В 2004–2006 гг. эмиссия частных обеспеченных неипотечных бумаг (ABS) стала вторым по величине рынком ценных бумаг США после рынка бумаг, обеспеченных ипотеками. Коллапс рынка ABS был стремительным, к 2008 г. его размеры снизились в 8 раз и достигли уровня 1996 г. Казначейские бумаги и бумаги ипотечных агентств были единственными растущими рынками в 2008 г.

Развитие рынка ипотечных ценных бумаг. Агентства, связанные с федеральным правительством, а впоследствии и частные институты, оказались очень изобретательным по части конструирования обеспеченных ценных бумаг. Финансовый инжиниринг и изобретение все новых видов обеспеченных ценных бумаг были не самоцелью, а представляли собой конструктивную попытку преодолеть недостатки прежних классов бумаг в управлении риском.

Первоначально секьюритизации подвергались лишь ипотечные закладные, которые очень хорошо подходили для этой цели, поскольку были особенно “неудобны” для банков, – существует значительный разрыв между короткими сроками, на который привлекаются депозиты и длительными сроками, на которые выдаются ипотечные кредиты. В результате в обращение были выпущены простые ценные бумаги, обеспеченные пулами ипотек (MBS), которые распались на два класса – ценные бумаги, обеспеченные пулами жилищных закладных и пулами коммерческих закладных.

Неопределенность со сроками погашения ипотечных кредитов, лежащих в основе MBS, стимулировала Фредди Мак на создание первой обеспеченной ипотечной облигации – CMO. Эмитенты CMO распределяют общий денежный поток, поступающий от пула ипотечных кредитов, на разные классы, называемые траншами²⁶. В соответствии с этим под обеспечение одного и того же пула активов начинают выпускаться ценные бумаги разных классов. Существенным моментом выпуска таких бумаг является то, что в каждый данный момент времени досрочное погашение кредитов затрагивает лишь одну категорию инвесторов, а остальные категории защищены от этого риска. Эмитентами CMO стал отдельный класс инвестиционных компаний, так называемые кондуиты ипотечных инвестиций (Real Estate Mortgage Investment Conduit – REMIC) в литературе эти понятия часто используются как синонимы²⁷. Данные институты представляют собой один из вариантов SPV. Главными инвесторами в бумаги старших траншей являлись сами банки. Они получали низкий доход, но он был достаточным для выплат процентов своим вкладчикам, т.к. ставки процента по депозитам в этот период были крайне низкими. Кроме того, существенно, что под данную категорию ценных бумаг (с высоким рейтингом и низким риском) банки, в соответствии с новыми правилами “Базель-2” могли резервировать значительную долю собственного капитала. Страховые компании и различные виды фондов по управлению активами являлись главными покупателями мезанинных траншей. Этим институтам требовался более высокий доход, и у них не было тех же

²⁶ Транши делятся на старшие (имеющие рейтинг Aaa/AAA), средние (мезанинные) с рейтингом от Aa/AA до Ba/BV и остаточные (безрейтинговые) транши.

²⁷ Это связано с Законом о налоговой реформе (The Tax Reform Act) 1986 г., который предусматривал создание кондуитов REMIC. Закон позволял выпуск обеспеченных ценных бумаг для разных категорий инвесторов с помощью кондуитов без дополнительного налогообложения последних.

ограничений со стороны регуляторов, что и у банков. Кроме того, средние транши облигаций по-прежнему сохраняли высокий рейтинг и вероятность дефолта по ним была достаточно низкой. Хеджевые фонды являлись главными покупателями низших траншей. Они осознавали риск, связанный с покупкой ценных бумаг без рейтинга, но их клиенты требовали высоких доходов, которых невозможно было добиться без взятия на себя значительного риска.

По мере развития разных видов ипотечных бумаг структура рынка ипотечных бумаг также менялась. Доля простых агентских ценных бумаг, обеспеченных ипотечными пулами, на протяжении 1990-х и 2000-х гг. постепенно снижалась (с 70% до примерно 50%), а доля сложных и частных ипотечных бумаг росла. В период кризиса простые агентские бумаги восстановили свою популярность, их доля в общем объеме ипотечных бумаг возросла в 2008 г. до 85%. С их помощью уполномоченные агентства старались компенсировать сжатие спроса на сложные, а также частные ипотечные бумаги. Период с 2003 г. по 2007 г. был временем расцвета частных эмитентов обеспеченных ценных бумаг, в том числе и ипотечных. В 2006 г. на долю частных институтов приходилось почти 40% общего рынка простых и сложных ипотечных бумаг. В ходе кризиса инвесторы практически полностью потеряли интерес к этому рынку, доля частных ипотечных бумаг (MBS и CMO) в 2008 г. упала до 3,3%²⁸.

Секьюритизация неипотечных кредитов. Секьюритизация прочих видов кредитов, таких как автомобильные кредиты, задолженность по кредитным картам, кредиты на покупку оборудования и др. началась позже. Ее стал осуществлять новый класс финансовых институтов, не связанных с федеральным правительством США, – автономные инвестиционные компании, образованные частными институтами, финансовыми компаниями, коммерческими и инвестиционными банками, компаниями, выпускающими кредитные карты. Этот класс институтов получил название “эмитенты ABS” (Assets Backed Securities). ABS хотя и выделяются в отдельный класс бумаг, в широком смысле относятся к категории обычных корпоративных ценных бумаг (облигаций или коммерческих ценных бумаг). Этим они отличаются от бумаг GSE и бумаг ипотечных пулов, которые принципиально отделены от рынка корпоративных ценных бумаг.

Рост кредитования суб-прайм. Длительное время выдача ипотечных кредитов и выпуск ценных бумаг, обеспеченных ипотеками, были в основном связаны с первоклассными заемщиками, которые соответствовали набору стандартов, выработанных ипотечными агентствами. За пределами агентских кредитов и ценных бумаг находятся несколько других категорий бумаг, обеспеченных ипотеками: Jumbo, Alt-A (Alternative-A), Sub-prime. Кредиты Jumbo связаны с первоклассными заемщиками. Ценные бумаги Alt-A выпускаются под кредиты заемщикам с хорошей кредитной историей, но при их выдаче имеется ряд существенных недостатков – отсутствие полного объема документов о доходах, а также низкий уровень первоначального взноса сравнительно со стоимостью дома, что повышает вероятность убытков кредитора при банкротстве заемщика. Наконец, ценные бумаги Sub-prime выпускаются под обеспечение кредитов, выданных заемщикам с недостаточно хорошей кредитной историей, главным показателем которой является низкий уровень кредитного скоринга заемщика. Собственно, только эти кредиты и могут быть названы “второсортными”²⁹. Начиная с 2001 г. объемы кредитования и размеры секьюритизации всех групп кредитов увеличивались. Однако, наибольший рост объемов и темпов

²⁸ Securities Industry and Financial Markets Association за разные годы.

²⁹ Кроме того, они характеризуются крайне низким уровнем первоначального взноса, более высоким отношением размера кредита к доходу заемщика. Основная масса кредитов таким заемщикам на практике выдавалась под плавающий процент, что делает такой кредит более рискованным для заемщиков.

секьюритизации был характерен для кредитов “саб-прайм” и “Alt-A”. Так, к 2006 г. общий объем выданных агентских кредитов составил 1040 млрд долл. США, а общий объем неагентских кредитов – 1480 млрд долл.

Одним из важнейших факторов расширения нестандартного ипотечного кредитования и последующей секьюритизации этих кредитов было снижение, начиная с 2000 г., долгосрочных реальных процентных ставок по облигациям Казначейства США, а затем и по ценным бумагам ипотечных агентств. Оно было во многом связано со значительным притоком сбережений из стран с развивающимися рынками, о чем свидетельствует одновременное снижение процентных ставок по казначейским облигациям США и увеличение дефицита текущего баланса США. При снижении долгосрочных реальных ставок процента целый ряд новых проектов становится прибыльным и менее рискованным. Более того, риски, связанные с уже начатыми проектами, также снижаются. Постепенно продвижение вниз по кривой предельной эффективности инвестиций приводит к тому, что начинают вводиться в действие новые, все более рискованные проекты. Дальнейший рост инвестиционных расходов на финансирование проектов обычно ведет к повышению долгосрочных процентных ставок. Но в 2002–2006 гг. этого не произошло, приток сбережений извне был настолько большим и спрос на государственные облигации, бумаги GSE и агентские MBS был столь значительным, что инвесторов устраивала скромная доходность государственных облигаций, бумаг GSE и агентских MBS. Снижение долгосрочных процентных ставок в США фактически привело к инверсии кривой доходности, которая была самой длительной в современной истории США. В условиях плоской или отрицательной кривой доходности краткосрочные ставки процента начинают приближаться или превышать долгосрочные, т.е. премия за риск практически исчезает. Большинство инвесторов при покупке ценных бумаг соглашается на меньшую компенсацию за риск, чем это обычно бывает. Но сохраняется категория инвесторов, которая готова рисковать еще больше в надежде получить высокую доходность и премию за риск, что, в свою очередь, заставляет финансовые институты искать новые более рискованные группы заемщиков. Таким образом, с 2002 г с начала перестройки структуры процентных ставок настал “золотой” век заемщиков низкой категории. Существование в течение двух лет плоской кривой доходности по времени точно совпадает с изменением структуры рынка ценных бумаг, обеспеченных ипотекой, именно в этот период резко возросла доля неагентских бумаг, обеспеченных ипотекой.

Одновременно происходил быстрый рост цен на жилые дома, коммерческую недвижимость и т.д. Покупка дома стала не просто фактором приобретения жилья, а одним из наиболее выгодных видов инвестиций, чья доходность существенно превышала доходность инвестиций в акции, облигации или депозиты. Так, например, летом 2003 г. вложения в индекс акций S&P 500 давали лишь 3% годовых – рынок акций был особенно непривлекателен после кризиса компьютерных компаний 2000–2001 гг. Банковские депозиты приносили меньше 2%. Доход по ним не компенсировал даже низкие темпы инфляции. Вложения в 10-летние облигации Казначейства США давали 3,5–4%. Корпоративные облигации и ценные бумаги, обеспеченные залогом, с высоким рейтингом позволяли инвесторам получить 5–5,5. В то же время вложения в строительство офисных помещений – 7%, а вложения в строительство жилых домов – 10–12%³⁰.

Инвестиции в дома имели смысл даже тогда, когда люди уже жили в них. Получая кредит под обеспечение дома, заемщики могли использовать полученные от банка деньги на реконструкцию или расширение дома. Спрос на ипотечные кредиты получил дополнительное ускорение по мере расширения возможностей возврата

³⁰ Zandi M. Financial Shock. FT Press. 2009. P. 58.

старых кредитов за счет получения более значительных сумм новых кредитных денег (cash-out refinance). При низких и снижающихся ставках ипотечных кредитов владельцы домов могли получать более крупные кредиты без увеличения ежемесячных платежей по ним. Миллионы американцев воспользовались данной ситуацией. Значительная часть более состоятельного населения стала инвестировать свои средства в покупку вторых и загородных домов. Их покупали в расчете на рост доходов в результате повышения цен на дома. В результате снижение процентных ставок по ипотечным кредитам быстро трансформировалось в повышение цен на недвижимость, которое само стало фактором спроса на ипотечные кредиты. Рост цен на дома повлиял, в частности, на снижение качества кредитования, так как давал возможность нестандартным заемщикам обслуживать и погашать взятые кредиты. Главным способом финансирования новых кредитов в 2005–2007 гг. была их секьюритизация.

Существуют юридические и институциональные особенности рынка жилой недвижимости в США, которые способствовали особенно бурному росту ипотечного кредитования, причем более низкого качества. Во-первых, законодательство США в большей степени, чем в других странах защищает домовладельцев. Так, например, во многих штатах допустимо погашать ипотечный кредит досрочно, не платя штрафов. Это помимо повышения цен на недвижимость стимулирует рефинансирование кредитов и рост новых заимствований. Кроме того, рефинансирование в США является менее дорогим процессом, чем в других странах, поскольку опирается на косвенную государственную поддержку GSE.

Во-вторых, основная масса ипотечных кредитов в США в предкризисный период предоставлялась ипотечными компаниями и брокерами, условия кредитных договоров которых мягче, чем коммерческих банков. Регулирование ипотечного кредитования вне сферы стандартных депозитных институтов в США было самым слабым из всех развитых стран.

В-третьих, налоговая система США поощряет более активное использование заемных средств при покупке дома. В США процент по ипотечному кредиту вычитается из налогооблагаемой базы заемщиков. Кроме того освобождается от налогообложения и расчетная арендная плата от владения собственным домом.

В-четвертых, определенные изменения в законодательстве и регулировании США были сознательно направлены на развитие нестандартных Alt-A и суб-прайм кредитов.

С одной стороны, эти изменения были вызваны желанием предоставить возможность покупки собственного дома тем группам населения, которые традиционно не имели доступа к ипотечному рынку. С другой стороны, государство хотело ослабить доминирование GSE на ипотечном рынке и шло на изменение стандартов кредитования, чтобы вовлечь и другие институты в скупку и секьюритизацию ипотечных кредитов. Таким образом, те банки и финансовые компании, которые пошли на изменение стандартов кредитования в сравнении с моделью, определенной ипотечными агентствами, действовали вполне легально в полном соответствии с законодательством США и требованиями регуляторов.

Сам факт длительного и устойчивого роста цен на дома явился фактором ослабления требований к заемщикам, поскольку в этот период для кредиторов важнее был залог, под который выдавался кредит, чем кредитоспособность заемщика. Если заемщик оказывался не в состоянии вернуть долг, то законодательство США позволяло кредитору быстро и часто без суда вернуть залог. Однако, при снижении цен на дома возврат залога оказался малополезным механизмом.

В-пятых, США давно известны мягким законодательством в области банкротства и большей лояльностью законодательных норм к неплательщикам кредита, хотя в 2005 г. оно и было ужесточено. Так, например, в США при банкротстве заемщи-

ка, кредитор получает дом, являвшийся залогом, но не может заставить заемщика возместить разницу между стоимостью дома, которая при снижении цен падает, и остаточным долгом. В Великобритании, Австралии и других странах заемщики несут полную личную ответственность за полный возврат долга из собственных доходов.

Секьюритизация нестандартных кредитов. Нестандартные кредиты активно секьюритизировались. Фактически именно секьюритизация стала главным способом их финансирования. В 2006 г. выпуск агентских ипотечных бумаг составил 905 млрд долл., а выпуск неагентских бумаг 1033 млрд долл. США. Таким образом, на долю неагентских бумаг в 2006 г. пришлось более половины всего рынка ипотечных ценных бумаг. При этом подавляющую часть из них стали составлять бумаги, связанные с рынком саб-прайм. Главная особенность кредитов саб-прайм заключается в том, что и кредитор и заемщик рассчитывают выиграть от роста цен на жилье в краткосрочном периоде.

По-существу, кредиты саб-прайм – это краткосрочные кредиты, при выдаче которых с самого начала предусматривается возможность регулярного рефинансирования в последующие годы. В период с 1998 по 2006 г. схема нестандартного кредитования именно так и работала. Цены на дома росли; росли и темпы рефинансирования ранее взятых кредитов, более половины нестандартных ипотечных кредитов рефинансировались в течение 4–5 лет. Подавляющая часть вновь выданных кредитов на рынке саб-прайма, по-существу, представляла собой рефинансирование уже существующих ссуд. Рост цен на дома и приток денежных средств в результате рефинансирования кредитов увеличивает размеры низших траншей, которые служат “буфером” от дефолта старших траншей ценных бумаг, создавая дополнительную защиту для эмитентов бумаг и инвесторов. Как только цены на дома стали снижаться и процесс рефинансирования прекратился, размеры нижних траншей также стали сокращаться и эмитенты бумаг оказались не в состоянии платить инвесторам средних, а потом и старших траншей. При обвальном падении цен на дома дополнительное обеспечение вообще исчезает³¹.

Нестандартные ипотечные кредиты и обеспеченные ими бумаги стали играть важную роль и при создании сложно структурированных бумаг CDO³². Так, хотя CDO существуют с 1987 г., 2004–2006 гг. – время стремительного расширения этого рынка; за два года глобальный выпуск CDO вырос на 250%³³. Именно в этот период частные бумаги, связанные с кредитами саб-прайм, стали составлять значительную часть обеспечения CDO (получивших название ABS CDO).

Компании-эмитенты CDO скупали бумаги, причем часто низшие транши, потому что в этот период их относительная доходность среди бумаг такого же класса была максимальной. Помимо так называемых “реальных” CDO были выпущены и синтетические CDO. Они означали покупку страховых контрактов – свопов кредитного дефолта (CDS), становившихся обеспечением синтетических CDO. Первоначально CDS страховали от дефолта по корпоративным облигациям, но в дальнейшем появилось множество контрактов, которые страховали от дефолта бумаг, обеспеченных ипотекой. Купив страховку, эмитент CDO как бы “виртуально” покупал опре-

³¹ Gorton G. The Subprime Panic. NBER. 2008. Oct. P. 12.

³² CDO представляют собой сложные бумаги. Они фактически являются паевым фондом, инвестирующим средства в облигации и кредиты. Аналогично обычному паевому фонду структуры, выпускающие эти бумаги, покупают самый широкий круг облигаций – от простых корпоративных облигаций до облигаций, обеспеченных ипотеками, задолженностью по кредитным картам или автомобильными кредитами. Финансирование покупки сложного портфеля облигаций и кредитов происходит за счет выпуска на рынок разных траншей обеспеченных этими активами облигаций – CDO. Денежный поток от данного портфеля облигаций является источником дохода инвесторов в CDO.

³³ SIFMA's Global CDO Issuance Market Data:

<www.sifma.org/research/pdf/SIFMA_CDOIssuanceData2008q2.pdf>.

деленные ценные бумаги или кредиты. Естественно это ускоряло, упрощало и удешевляло процесс секьюритизации, поскольку в реальности покупки кредитов или облигаций компаний не происходило. В результате, синтетические CDO получили широкое распространение. Покупка страховых контрактов на дефолт сложных ипотечных бумаг оказалась очень удобным средством при секьюритизации нестандартных кредитов. Она представлялась дополнительным средством повышения кредитного качества бумаг, обеспеченных кредитами невысокого качества.

Факты, вместе с тем, свидетельствуют о том, что именно сложные формы обеспеченных ценных бумаг и страховые контракты на их дефолт оказались в эпицентре современного финансового кризиса. Концентрация убытков по ABS CDO была максимальной, превысив аналогичный показатель для простых ABS и для кредитов саб-прайм, не подвергшихся секьюритизации. В настоящее время основные эмитенты бумаг, обеспеченных нестандартными кредитами, либо обанкротились, либо выкуплены другими банками и финансовыми компаниями. В любом случае оставшиеся на рынке компании-эмитенты в настоящее время отказались от покупки нестандартных кредитов и их дальнейшей секьюритизации. Основные эмитенты CDS, – среди них страховая компания AIG, инвестиционные банки Bear Stearns, Lehman Brothers, Goldman Sachs, Merrill Lynch, – также либо обанкротились, либо получили значительную финансовую помощь от государства для покрытия убытков по CDS. К февралю 2009 г. убытки только одной страховой компании AIG по контрактам CDS составили 60 млрд долл.³⁴

Лидирующая роль США в процессе секьюритизации. Благодаря целенаправленной политике правительства США, развитости рынков капитала, разнообразию и богатству институциональных инвесторов, а также частных богатых инвесторов, процесс секьюритизации в США приобрел громадные размеры. Начиная с середины 1990-х гг. объемы секьюритизации в США постоянно росли, достигнув своего пика в 2003 г. Активно выпускались все виды обеспеченных ценных бумаг. Масштабы секьюритизации в США во много раз превосходят аналогичные показатели для других стран и в разные годы составляли от 90 до 76% от объема мирового рынка данного класса ценных бумаг (Табл. 7). В 2008 г. в ходе финансового кризиса размеры секьюритизации в США резко снизились, в то время как другие страны (прежде всего страны Европы) продолжали ее наращивать. В результате доля США в совокупном мировом объеме секьюритизации в 2008 г. резко упала и достигла 67%.

Таблица 7

**Объемы секьюритизации активов в разных странах мира
2003–2008 гг. (ежегодный объем валового выпуска ценных бумаг,
обеспеченных активами, млрд долл. США)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
США	3671	2649	3139	3241	2952	1521
Великобритания	86	130	157	242	237	400
Европа	248	303	407	604	622	1047
Все страны мира	4094	3142	3782	41128	3817	2277
Доля США в обще- мировом рынке, %	90	84	83	79	77	67

Источник: IFSL Research, Securitisation 2008.

³⁴ Haldane A. Why Banks Failed the Stress Test, Marcus-Evans Conference on Stress-Testing. 2009. Febr. 13.

Характерно, что страны Европы и особенно, Великобритания в 2008 г. продемонстрировали динамику, противоположную США на этих рынках. Доля секьюритизации и общие объемы выпуска обеспеченных ценных бумаг не только не уменьшились, но значительно возросли в 2008 г. В то же время изменилась структура этого рынка. Практически прекратился выпуск ценных бумаг, обеспеченных коммерческими ипотеками, резко снизился выпуск CDO и ABS, обеспеченных различными потребительскими кредитами. Подавляющая часть выпуска пришлась на бумаги, обеспеченные жилищными ипотеками. Благоприятная динамика секьюритизации в Европе в 2008 г. связана с введением специальной схемы обеспечения ликвидностью, предложенной Банком Англии и позволявшей банкам временно (сроком до трех лет) обменивать некоторые из своих неликвидных активов на ликвидные казначейские векселя. Эта схема и другие меры по выкупу неликвидных активов позволили банкам увеличить выпуск ценных бумаг, обеспеченных жилищной ипотекой. Важную роль сыграла и деятельность Европейского форума по секьюритизации (ESF) – организации, аффилированной с Ассоциацией по ценным бумагам и денежным рынкам (SIFMA), разработавшей “Принципы транспарентности и открытости эмитентов бумаг, обеспеченных жилищной ипотекой”, постепенно ставшими новыми стандартами секьюритизации в Европе.

4. Некоторые макроэкономические последствия новой структуры посредничества

Дефекты секьюритизации и современный кризис. Громадное развитие секьюритизации в США в последние 20 лет и последующее колоссальное сжатие рынка обеспеченных активами ценных бумаг, которое произошло в 2007-2008 гг., а также те последствия, которое оно имело для банковской системы, многих заставили усомниться в полезности этой финансовой технологии. Вопрос о том, насколько целесообразным и полезным был процесс секьюритизации в США за последние 20 лет, и какую роль он сыграл в развитии кризиса, является одним из наиболее обсуждаемых в настоящее время.

Ряд исследователей считает секьюритизацию одним из важнейших самостоятельных факторов развития кредитного кризиса в США и в мире и фактически отрицает ее общее положительное воздействие на экономику³⁵. Коллапс рынков обеспеченных частных бумаг в 2007–2008 гг. рассматривается ими как провал всей технологии. Другие аналитики полагают, что секьюритизация в целом сыграла важную роль в расширении кредитования экономики и снижении цены кредитов, а финансовый кризис обусловлен длительным и устойчивым ростом цен на недвижимость. Так, по мнению Г. Гортон: “Секьюритизация не является причиной кризиса. Она представляет собой эффективную форму финансирования и нет подтверждений тому, что в ней системно заложена проблема принципала-агента. Истоки кризиса лежат в самой схеме кредитования саб-прайм, тесно связанной с динамикой цен на дома, и в распространении данной зависимости на множество других финансовых институтов”³⁶.

Как бы не оценивать роль секьюритизации в развитии экономики, ясно, что современный кризис проявил ряд существенных недостатков действующей модели, которые не осознавались в период экономического подъема 2002–2006 гг. и требуют

³⁵ Berndt A. and Gupta A. Moral Hazard and Adverse Selection in the Originate to Distribute Model of Bank Credit, Working Paper. 2008. Oct. 24. SSRN; Crotty J. Structural Causes of the Global Financial Crisis: a Critical Assessment of the New Financial Architecture, Cambridge Journal of Economics. 2009. № 33. P. 563–580.

³⁶ Gorton G. The Subprime Panic. Yale ICF Working Paper, № 08-25. 2008. Sep. 30.

существенной корректировки в будущем. Можно выделить несколько основных направлений критики действующей модели. Одним из важнейших проявившихся дефектов можно считать отход от первоначальной модели секьюритизации и постепенную концентрацию кредитных рисков в банковском секторе. Вторая группа претензий может быть названа *поведенческой* и отражает те противоречия, которые существуют во взаимоотношениях отдельных участников процесса секьюритизации. Третья группа основной акцент делает на ограничениях, внутренне присущих процессу секьюритизации, – утверждается, что данная технология в принципе может быть успешна только в условиях роста цен на недвижимость. Четвертая группа преимущественно объясняет развитие кризиса и провал секьюритизации нерешенностью проблем учета финансовых активов в современной бухгалтерской практике в периоды нарушений работы финансовых рынков.

Отход от первоначальной модели секьюритизации. Изначально секьюритизация замышлялась как средство широкого распределения кредитного риска между банками и конечными инвесторами, но, как оказалось впоследствии, не добилась этого. Значительная часть секьюритизированных активов и соответственно убытков пришлось не на конечных инвесторов, которые должны были хранить эти активы до момента их погашения, а на банки и институты, похожие на банки. Глубина и масштабы современного кризиса по сути своей связаны с тем, что значительная часть “плохих” ипотечных и других кредитов не была размещена среди конечных инвесторов, а осталась в банковском секторе либо на балансе наиболее крупных широко диверсифицированных финансовых посредников, либо на балансах специальных инвестиционных компаний, которые создавались и спонсировались банками³⁷.

Это происходило по разным причинам. Во-первых, секьюритизированные кредиты одних банков покупали подразделения по ценным бумагам других банков. Во-вторых, их часто покупали подразделения по ценным бумагам своего же банка, так как современные банковские компании представляют множество не связанных между собой специализированных подразделений, которые не всегда могут определить риски банковского бизнеса в целом. В-третьих, хотя формально секьюритизированные кредиты продавали сторонним инвесторам, риск оставался в банковском секторе, так как одновременно с продажей секьюритизированных кредитов банки продавали кредитные деривативы, страхующие кредиты. В-четвертых, многие специальные инвестиционные компании, формально не принадлежа банкам, финансировали свою деятельность за счет краткосрочных кредитов, получаемых от банков, а затем часть полученной прибыли от продажи обеспеченных ценных бумаг переводили обратно банкам в виде процентов. Банкротство этих компаний означало кредитные списания банков. В-пятых, при выдаче краткосрочных кредитов банки получали от заемщиков обеспеченные ценные бумаги в качестве залога и они оставались у банков в случае невозврата кредитов. В-шестых, банки в большинстве случаев оставляли себе самый нижний транш с самым большим риском невыплаты кредитов. Это служило инвесторам гарантией того, что банки выдавали кредиты с приемлемым уровнем риска. В-седьмых, банки, купившие кредиты у другого банка с целью их секьюритизации, в течение нескольких месяцев хранили эти кредиты на своем балансе, в ожидании готовности SPV профинансировать сделку с помощью обеспеченных ценных бумаг. Наконец, секьюритизированные кредиты возвращались в банковский сектор тогда, когда подвергались новой секьюритизации, превращаясь в сложные и непрозрачные инструменты типа CDO, которые затем продавались или служили залогом для привлечения нового финансирования. Потоки ценных бумаг через банковскую систему были столь большими, а разрыв во времени между покупкой кредита и продажей его в виде MBS или CDO столь длительным, что получалось,

³⁷ FSA. The Turner Review. A Regulatory Response to the Global Banking Crisis. 2009. Mar. P. 16.

что в каждый данный момент времени банки хранили на своем балансе значительные объемы ипотечных активов. Когда спрос на MBS и CDO упал, на руках банков оказалось множество неликвидных активов.

Важным для понимания причин концентрации кредитных рисков в банковском секторе является и тот факт, что в соответствии со стандартами “Базель I”, размеры капитала под торговые активы существенно меньше, чем под кредиты. Поэтому некоторые активы, являясь по-существу рискованными и долгосрочными, не выносились за пределы банковской системы, а учитывались на торговых счетах банков. Так, убытки банка UBS в размере 10 млрд долл. связаны с падением спроса и цен на высшие транши CDO, которые хранились непосредственно на торговых счетах банка, но под эту деятельность не резервировалось никакого капитала³⁸.

Использование кредитных деривативов CDS также способствовало концентрации кредитного риска в банковском секторе. Если первоначально эти инструменты замышлялись как средство хеджирования кредитного риска, то постепенно они превратились в еще один класс предназначенных для перепродажи активов. Об этом свидетельствует тот факт, что если сумма всех контрактов CDS в декабре 2007 г. составляла 62 трлн долл., то сумма долга, страховавшаяся этими контрактами, составляла лишь 5 трлн долл. По некоторым данным, около 80% от общего объема выпущенных CDS в конце 2007 г. использовалось банками в спекулятивных целях³⁹. Иными словами, если некоторые банки и следовали первоначальной модели “выдать кредиты и распределить их среди конечных инвесторов”, то инвестиционные подразделения других банков, а иногда и тех же самых банков, следовали другой модели: “купить активы, обеспеченные кредитами и использовать их для арбитража”, т.е. либо для перепродажи (воспользовавшись разницей цен на эти инструменты на разных рынках), либо для новых заимствований. В конце концов основными покупателями обеспеченных кредитами ценных бумаг становились структуры, прямо входящие в банковские холдинги или связанные с ними.

Таким образом, в результате эволюции модели секьюритизации, значительная часть кредитного риска сохранилась на балансе банков и схожих с ними институтов, но в значительно более сложной и менее прозрачной форме. Этим объясняются громадные убытки банковского сектора США и отказ от многих сложных форм секьюритизации, а также секьюритизации ненадежных кредитов.

Поведенческие факторы. Наиболее часто причиной кризиса рыночного финансирования кредитов называются скрытые противоречия и ошибки на всех этапах проведения сделок по секьюритизации. Секьюритизация ипотечных кредитов представляет собой сложный процесс, включающий в себя множество участников. Главными элементами, пронизывающими процесс секьюритизации является асимметричная информация и моральный риск – практически на всех этапах одна сторона сделки знает об активе больше, чем другая. Соответственно, принципиальную роль играет построение системы гарантий, уменьшающих данную асимметрию. Кризис продемонстрировал, что система гарантий оказалась слабой и внутренне противоречивой, что подорвало доверие инвесторов и привело к обвалу рынков.

На первом этапе главными участниками процесса являются институты, предоставляющие ипотечные кредиты, так называемые оригинаторы кредита (originator) и заемщики, закладывающие свою собственность под выданный кредит. На этом этапе существует опасность, что оригинаторы могут скрыть от заемщика все имеющиеся в его распоряжении возможности и предоставить не самый “удобный” кредит. На втором этапе главными участниками становятся оригинаторы кредитов и институты, скупающие ипотечные кредиты для дальнейшего объединения их в пулы и вы-

³⁸ Tett G. Battered Banks Face Regulator's Harder Line on Trading Books. Financial Times. June 3.

³⁹ Editorial: The Gift That Keeps On Going. New York Times. 2009. Mar. 17.

пуска обеспеченных ценных бумаг; так называемые организаторы или эмитенты выпуска (arranger или issuer). Оригинатор кредитов имеет безусловные информационные преимущества перед организатором выпуска, намного лучше зная заемщиков и их реальные возможности вернуть кредит. В этот период существует высокая вероятность сговора оригинатора кредита и заемщика, снижения требований к заемщикам.

На третьем этапе основными участниками процесса секьюритизации являются организатор выпуска, кредитор, выдающий кредит под залог пула ипотек до момента продажи этих ипотек конечному покупателю (warehouse Lender), рейтинговое агентство и управляющий активами (агент инвесторов). Кредитор, который предоставляет финансирование, должен быть уверен, что стоимость залога соответствует стоимости кредита. Данный момент очень важен, так как банкротство многих организаторов выпуска в 2007 г. было связано с требованием кредиторов увеличить стоимость залога и внести дополнительные средства в обеспечение выданных кредитов. Организатор выпуска гарантирует продажу ценных бумаг, обеспеченных пулом кредитов, агенту инвесторов – управляющему активами. У организатора выпуска существуют явные информационные преимущества перед управляющим. Средства решения данной проблемы – опора на репутацию организатора выпуска, дополнительное страхование ценных бумаг за счет средств самого организатора. На данном этапе у организатора выпуска также существуют скрытый конфликт и с рейтинговыми агентствами. Организатор выпуска знает больше о качестве кредитов, чем рейтинговые агентства, которые производят оценку кредитного качества бумаг на основе формальных процедур.

На четвертом этапе, важную роль в процессе секьюритизации начинает играть обслуживающая компания (компания-сервисер). Она отвечает за сбор платежей по кредитам от заемщиков, и возникает моральный риск, что заемщик будет нарушать интересы сервисера, например, опаздывая с оплатой налогов или страховки дома, находящегося в залоге. Существуют также объективные трения между обслуживающей компанией и управляющим активами. Сервисер является первым в очереди на получение средств от заемщиков, до того как оставшиеся средства перейдут к инвесторам или их агенту. Важным предохранительным механизмом в этих случаях является должная оценка деятельности компании-сервисера. Кроме того возможны значительные трения между инвесторами и их агентами. Инвесторы финансируют покупку обеспеченных ценных бумаг, но существенно слабее разбираются в финансах, чем управляющие активами. Чтобы избежать мошенничества, проводятся регулярные сравнения результатов работы управляющего с базовыми стандартами в этой области, а также используются инвестиционные мандаты, ограничивающие работу управляющих с определенным кругом бумаг. Наконец, существуют противоречия в системе отношений инвесторов и рейтинговых агентств.

Несмотря на разветвленную систему предохранительных мер и гарантий, которая присутствует в секьюритизации, именно несовершенство этой системы, по мнению некоторых исследователей, стало одной из причин беспокойства и затем и бегства инвесторов от обеспеченных ценных бумаг⁴⁰. Частично недостатки в системе гарантий объясняются недопониманием участниками реальных проблем и рисков, а частично – ошибочными моделями взаимодействия участников, изначально заложенными в процесс секьюритизации. В настоящее время является общепризнанным, что ошибочной была модель взаимодействия рейтинговых агентств, организаторов выпуска и инвесторов, так как в нее был явно встроены конфликт интересов –

⁴⁰ Adam B. Ashcraft and Til Schuermann. Understanding the Securitization of Subprime Mortgage Credit. Federal Reserve Bank of New York // Staff Report № 318. 2008. Mar.

платили за услуги рейтинговых агентств не инвесторы, а организаторы выпуска, т.е. именно те, кто был более всего заинтересован в высоких рейтингах ценных бумаг.

Ретроспективный анализ показывает, что еще на заре секьюритизации интересы originатора и инвестора оказались разделены. Originаторы кредитов получали значительные начальные комиссионные. Более высокий уровень комиссионных в случае менее качественных кредитов объяснялся тем, что originаторы для спокойствия инвесторов приобретали низшие транши соответствующих ценных бумаг. В дальнейшем от originаторов больше не требовалось сохранять на своем балансе низшие транши, и это повлекло за собой снижение качества кредитов. Рост цен на дома также способствовал падению качества кредитов. Финансовые институты объединяли эти высоко рискованные кредиты в пулы, “перепакывали” в сложные виды ценных бумаг, удобные для разных категорий инвесторов, и размещали их на рынке. Рейтинговые агентства ошибочно присваивали недостаточно качественным обеспеченным бумагам высокие рейтинги, поскольку либо использовали для их оценки “плохие модели”, либо закрывали глаза на недостатки, зарабатывая на проверке качества бумаг высокие комиссионные. Инвесторы также во многом несут вину за происшедшее. Они часто покупали сложные ценные бумаги с высоким рейтингом, не понимая структуры сделки и качества обеспечения. Как только инвесторы осознали, что финансовые инструменты в действительности не обладали столь высоким рейтингом, они стали неликвидными. В итоге секьюритизация кредитов частными институтами практически прекратилась.

Ограничения, внутренне присущие процессу секьюритизации. Существует иная версия современного кризиса, которая опирается на идею о том, что процесс секьюритизации с самого начала имел значительные ограничения, которые проявились, как только цены на недвижимость упали. В соответствии с этим мнением, успешное развитие секьюритизации было внутренне привязано к росту цен на недвижимость, а снижение цен на нее неминуемо вело к развитию кредитного кризиса, даже в том случае, если бы основные участники секьюритизации вели себя самым лучшим образом. Ограничения, связанные с секьюритизацией, обнаружились еще в период кризиса 1997–1998 гг. Как только у заемщиков возникли трудности с получением новых кредитов по кредитным картам и кредитов под обеспечение жилых домов, тут же начал расти объем просроченной задолженности, невозвратов и число банкротств. Распространение этой информации вызвало беспокойство инвесторов, что очень быстро повлекло за собой снижение спроса на обеспеченные бумаги и замораживание всего рынка. Потребовалось вмешательство государства, чтобы оживить торговлю и дать новый импульс секьюритизации.

Факторы, связанные с оценкой и учетом активов. Одним из важнейших достоинств секьюритизации долгое время считалось то, что она обеспечивала прозрачность цен финансовых активов. В то же время именно недостаток транспарентности цен активов стал важнейшей проблемой последнего времени. В определенной степени это отражает сложность таких обеспеченных ценных бумаг, как CDO; взаимосвязь между стоимостью CDO и стоимостью активов, составляющих его обеспечение, является нелинейной, а резкие изменения в стоимости обеспечения влекут за собой большие и непредсказуемые изменения в стоимости CDO. По некоторым оценкам, к февралю 2009 г. почти половина всех когда-либо выпущенных в обращение CDO полностью обесценилась и исчезла с рынка. Стоимость высших траншей CDO с рейтингом AAA, упала на 32%, а стоимость мезанинных траншей CDO с рейтингом AAA упала на 95%⁴¹.

⁴¹ Crotty J. Structural Causes of the Global Financial Crisis: The Critical Assessment of the New Financial Architecture // Cambridge Journal of Economics. 2009. № 33. P. 567.

Для других видов инструментов, таких как СМО с рейтингом AAA, проблема заключается не в сложности их оценки, а в неправомерности применения к ним в условиях кризиса принципа бухгалтерского учета “привязки к рынку”. Это принцип учета имеет смысл в условиях хорошо функционирующих и ликвидных рынков. В период кризиса использование цен, которые складываются на рынке в ходе срочных продаж активов, только усугубляет проблему и приводит к лавинообразному “сбрасыванию” инвесторами ипотечных бумаг и дальнейшему падению цен на них. Требуются уточнение и изменение правил бухгалтерской отчетности в области кризисного применения принципа “привязки к рынку”.

Несмотря на коллапс отдельных рынков обеспеченных бумаг многие исследователи считают, что речь не идет о полном отказе от сложившейся модели секьюритизации в будущем. Одним из главных достижений секьюритизации можно считать создание обеспеченных ипотечных облигаций (СМО), в которых выплаты процентов и основного долга по-разному структурированы для разных классов инвесторов. Механизмы, придуманные в СМО, оказались востребованными страховыми компаниями, пенсионными и совместными фондами, другими видами институциональных инвесторов и доказали свою полезность. Эти инструменты позволили финансовым институтам лучше управлять разрывом в длительности своих активов и пассивов, а инвесторы получили в свое распоряжение надежные ценные бумаги, защищавшие их от проблемных кредитов.

Кроме того, несмотря на дефекты и несовершенства секьюритизации, она по-прежнему играет ключевую роль в масштабном финансировании банковского сектора, потребительских и ипотечных кредитов в США, которой нет альтернативы. В первом квартале 2009 г. уже после коллапса многих рынков сложных обеспеченных бумаг за счет секьюритизации исключая покрытые облигации в США финансировалось 28% от всего объема выданных кредитов, по сравнению с 6% в Еврозоне и 14% в Великобритании⁴².

Хотя определенные формы и общие размеры секьюритизации, раздувшиеся в период кредитного бума, признаны нежелательными, в целом данная технология, если проводится с должной степенью осторожности, дает важные преимущества в перераспределении риска и увеличении кредита в экономике. Недавние расчеты на базе данных за период с 1990 по 2006 г. подтверждают важное макроэкономическое значение секьюритизации для роста кредитования экономики и снижения цены кредитов. Они, в частности, показывают, что 10% увеличение активности в сфере секьюритизации приводит к снижению спреда доходности обеспеченных ценных бумаг от 4 до 64 базисных пунктов в зависимости от типа кредита. Расчеты также показывают, что секьюритизация способствует росту объемов кредитования в расчете на душу населения: 10%-ное увеличение объема покупок кредитов на вторичных рынках увеличивает объемы ипотечных кредитов на душу на 6,4%. Тот факт, что секьюритизация оказывает столь явный положительный эффект на доступность и цену кредита, является важным фактором в пользу секьюритизации в современных условиях, когда общие объемы кредитования экономики снижены. Отказ от дальнейшей секьюритизации или снижение ее масштабов, как показывает прогноз на основе данной модели, отрицательно скажутся не только на ипотечном кредитовании, но и динамике всех прочих видов кредитов. Без трансформации кредитов в ценные бумаги американские банки не смогут вернуться к докризисным уровням кредитования, поскольку потеряют главный источник финансирования своих операций⁴³.

⁴² IMF. Global Financial Stability Report. 2009. Oct. P. 32.

⁴³ Sabry F. and Okongwu C. Study of the Impact of Securitization on Consumers, Investors, Financial Institutions and the Capital Markets. 2009. June 17. P. 7–13.

Главным в сохранении и развитии американской модели секьюритизации является новое выстраивание отношений originаторов кредитов и инвесторов в ценные бумаги.

Реформы должны вновь соединить долгосрочные интересы originаторов и инвесторов и способствовать выпуску ценных бумаг высокого качества. Они должны включать в себя стандартизацию структуры сделки и отчетности, поскольку небольшие структурные нюансы могут иметь значительные последствия для оценки бумаг, особенно в периоды обесценения залогов. Реформирование американской модели секьюритизации и оживление процесса превращения кредитов в ценные бумаги будет трудным и потребует значительной государственной поддержки, поскольку глобальная инфраструктура для возобновления процесса секьюритизации остается слабой и неразвитой.

Рост размеров и задолженности финансового сектора. Активная роль на кредитных рынках и высокий левеидж финансовых институтов, возникших на гребне секьюритизации, привели к тому, что они стали не только важнейшими кредиторами, но и крупнейшими заемщиками в экономике США. Сложилась ситуация, при которой рост совокупных заимствований финансового сектора стал значительно опережать рост заимствований нефинансового сектора. Так, в период с 1990 по 2006 г. при увеличении общей кредитной задолженности экономики США на 229% долг самого финансового сектора вырос на 442%, почти в 3 раза опережая рост задолженности нефинансового сектора – 169% (Табл. 8). Более всего за этот период вырос долг ипотечных агентств, спонсируемых государством (GSE) и частных эмитентов обеспеченных ценных бумаг – 559% и 1364%, соответственно.

Рост размеров финансового сектора США и его задолженности относительно ВВП в последние 20 лет является беспрецедентным, но с конца 1990-х гг. он получил дополнительное ускорение. В результате на долю финансового сектора в настоящее время приходится основная часть внутреннего долга США. Эта ситуация кардинально отличается от стандартов, сложившихся в ходе финансовой истории США, начиная с 1929 г., когда основными заемщиками в стране были корпорации и население, хотя их роли иногда и менялись. Корпорации были главным заемщиком все 1930-е гг., а в послевоенное десятилетие главным заемщиком стало население. Заимствования же финансового сектора США вплоть до 1987 г. были достаточно скромными, его развитие в целом шло в соответствии с наращиванием собственного капитала финансовых институтов и ростом размеров экономики США. С конца 1980-х годов началась радикальная перестройка структуры внутреннего долга США. Заимствования финансового сектора стали быстро вытеснять с кредитного рынка население и корпорации, но в большей степени все же “пострадал” корпоративный сектор, доля которого стала снижаться. Сходная перестройка начиная с 1987 г. происходила и в Великобритании. Однако она происходила более равномерно и отражала долгосрочные тенденции увеличения роли финансового сектора в экономике Великобритании в результате превращения Лондона в мировой финансовый центр.

Тенденция к росту относительных размеров финансового сектора за последние 15 лет представляется одним из важнейших структурных сдвигов в экономике США. Размеры активов и пассивов финансового сектора увеличиваются намного быстрее, чем размеры кредитования нефинансовых секторов экономики и размеры вложений в финансовый сектор со стороны нефинансовых секторов. При этом рост значения финансового сектора наблюдается не только при анализе структуры внутреннего долга США, но и при анализе структуры добавленной стоимости и структуры совокупной прибыли в экономике США. Так, общий объем добавленной стоимости, генерированной в финансовом секторе, особенно в 2000-е гг. обнаруживал тенденцию к росту и достиг к 2007 г. почти 8% от ВВП. Прибыли финансового сектора в со-

вокупном объеме прибыли также росли. Аналогичным образом, рос показатель рыночной капитализации финансовых институтов как относительно ВВП, так и относительно совокупной рыночной капитализации⁴⁴.

Непропорциональный рост долга финансового сектора США отражает громадный рост требований внутри финансовой системы между банками, инвестиционными банками, хеджевыми фондами, специальными инвестиционными компаниями, ипотечными агентствами и т.д., Иными словами, “отрыв” задолженности финансового сектора от общего развития кредитного рынка США связан с ростом выпуска финансовых инструментов, предназначенных не для аккумуляции средств в пользу “реального” сектора экономики, а в пользу самого финансового сектора – для финансирования других финансовых инструментов.

Таблица 8

**Задолженность различных секторов экономики США
в 1990-2006 гг., млрд долл.**

	1990 г.	2006 г.	Прирост в %
Общая задолженность в экономике США	13768,7	45325,6	229,2
Нефинансовый сектор США	10849,6	29188,3	169,0
Финансовый сектор США	2630,3	14265,4	442,3
Коммерческие банки и сберегательные институты	337,8	1314,7	289,2
Ипотечные агентства GSE	398,5	2627,8	559,4
Ипотечные пулы GSE	1019,9	3837,3	276,2
Частные эмитенты ABS, обеспеченных активами	285,8	4186,3	1364,8
Финансовые компании	373,5	1144,2	206,4

Источник: Flow of Funds, Federal Reserve Bulletin.

Приход новых игроков и созданные ими инструменты резко увеличили ликвидность финансовых рынков США. При этом изменились не столько традиционные способы привлечения кредитов нефинансовым сектором, сколько инструменты реального финансирования этого процесса. Если главными инструментами привлечения дополнительных средств в нефинансовом секторе по-прежнему остаются кредиты, облигации и коммерческие бумаги, то средства для оплаты этих активов привлекаются в настоящее время совершенно по-другому, чем прежде. Например, банковский кредит, выданный человеку на покупку автомобиля, в настоящее время скорее всего не будет финансироваться из депозитов банка. Вероятнее всего он будет продан эмитенту ABS, а тот в свою очередь, выпустит ценную бумагу, обеспеченную пулом аналогичных кредитов, и затем продаст ее финансовой компании, которая, в свою очередь, купит ее за счет средств, привлекаемых от размещения на рынке своих облигаций или коммерческих бумаг. В результате, хотя покупка автомобиля формально будет профинансирована банком, в реальности деньги на нее предоставят “далекие” покупатели облигаций финансовой компании. Таким образом, с появлением новых инструментов и новых финансовых институтов, стали выстраиваться “длинные” цепочки поиска средств для финансирования банковских кредитов и облигаций небанковских институтов, которые отражаются в раздувании совокупных активов и пассивов институтов и задолженности финансового сектора. Банки в настоя-

⁴⁴ The Turner Review. A Regulatory Response to the Global Banking Crisis. 2008. Mar. P. 47.

щее время служат как бы “фронт-офисом” для обслуживания заемщиков. Деятельность же по фактическому финансированию заемщиков происходит за пределами банковского сектора – на финансовых рынках, с участием множества финансовых институтов. Требования и обязательства самих финансовых институтов “захлестнули” финансовые рынки. В результате, в настоящее время американский рынок корпоративных облигаций, находящихся в обращении, больше чем на 50% состоит из облигаций, выпущенных самими финансовыми институтами, с целью дальнейшего кредитования экономики США⁴⁵.

Современная ситуация коренным образом отличается от ситуации 1950-1960 годов, когда практически единственным институтом финансового сектора, выпускавшим облигации, были финансовые компании. Но на их долю приходилось всего 10% данного рынка. Остальные 90% составляли корпоративные облигации нефинансовых компаний США. В 1970-1980-е гг. к выпуску облигаций подключились и коммерческие банки. Их совместная доля с финансовыми компаниями стала составлять около 20% рынка. С середины 1980-х гг. начался стремительный рост эмиссий обеспеченных облигаций. Главным игроком на рынке облигаций со стороны финансового сектора стали эмитенты ABS. Они наращивали свою долю рынка как за счет коммерческих банков, так и за счет нефинансовых корпораций. Но в конечном итоге деньги, привлеченные эмитентами ABS, возвращались и в банки, и в “реальный” сектор. Так, оттягивая средства у нефинансовых корпораций, эмитенты ABS заставляли последних прибегать либо к размещению акций, либо использовать банковские кредиты под залог коммерческой недвижимости. В дальнейшем скупая кредиты, обеспеченные коммерческой недвижимостью, эмитенты ABS вливали ликвидность в банковский сектор и косвенно финансировали нефинансовые корпорации. Аналогичным образом, вытесняя коммерческие банки с рынка корпоративных облигаций, эмитенты ABS использовали средства, привлеченные на этом рынке, для скупки розничных кредитов и финансирования банковского сектора. Таким образом, средства, оттягиваемые у банков и нефинансовых компаний, вновь к ним возвращались, но в другой форме, пройдя множество дополнительных звеньев.

Изменения коснулись и рынка краткосрочных коммерческих бумаг. Главным игроком на нем долгое время были финансовые компании, на их долю в 1950–1960-е годы приходилось около 80% общего объема выпущенных коммерческих бумаг. В 1970-е гг. главную роль на этом рынке стали играть коммерческие банки. Наконец в 1990-е и 2000-е гг. центральное место на рынке краткосрочных коммерческих бумаг также заняли эмитенты ABS. В последнее десятилетие более половины всех находящихся в обращении коммерческих бумаг, были выпущены новыми финансовыми институтами с целью финансирования покупки банковских кредитов, а также инвестиций в сложные финансовые инструменты.

Удлинение процесса финансирования кредитов, рост количества посредников и увеличение объемов их активов стали важным фактором роста размеров финансового сектора и увеличения его доли в совокупном внутреннем долге США. В результате масштабной секьюритизации кредитов и выпуска обеспеченных ценных бумаг на финансовый сектор в настоящее время приходится *примерно треть* всей кредитной задолженности США (Табл. 8). Основную роль в формировании задолженности финансового сектора играют ипотечные пулы (30%), ипотечные агентства (20%), эмитенты ABS (больше 25%). На долю банков и финансовых компаний приходится примерно по 9%. Остальная задолженность (7%) связана с другими институ-

⁴⁵ Так, например, в 2006 г. при общем объеме выпущенных в обращение корпоративных облигаций в размере 9982 млрд долл. на долю финансового сектора приходилось 5458,6 млрд или 55% всего рынка. Основными эмитентами корпоративных облигаций являются эмитенты ABS, а также банки, банковские холдинговые компании, финансовые компании и другие институты.

тами финансового сектора. Главными инструментами, с помощью которых финансовый сектор привлекает кредитные ресурсы, являются корпоративные облигации (38%), ценные бумаги, обеспеченные пулами закладных (27%) и ценные бумаги ипотечных агентств GSE (18%). На долю кредитов приходится всего 5–6%. Таким образом, очевидно, что традиционные способы заимствований практически не используются финансовым сектором США.

Многообразие участников и инвестиционных инструментов, возникших в новой системе посредничества, с одной стороны, представляется большим преимуществом, так как усиливает способность финансовых рынков широко распределять кредитный риск, а также увеличивает ликвидность финансовой системы. С другой стороны, удлинение цепочек финансирования и сложный характер инструментов создают трудности оценки кредитного риска, не позволяют прогнозировать возможную реакцию финансовых рынков на шоки. Кроме того, в таких цепочках создаются широкие возможности для возникновения конфликтов интересов участников, глубину которых и последствия для финансовой системы в периоды кризисов практически невозможно определить. Современный кризис подтвердил ранее возникавшие опасения, что темпы финансовых нововведений в значительной мере опередили возможности участников в полной мере оценивать и ограничивать риск, связанный с ними. По точному выражению Г. Гортон, потеря информации, которую демонстрирует современный кризис, во многом связана со сложностью возникших кредитных цепочек⁴⁶.

В целом для новой системы финансового посредничества, основанной на рынках капитала, характерны несколько основных качеств. Во-первых, значительный рост размеров самого финансового сектора и его задолженности относительно других секторов экономики – домашних хозяйств и корпоративного сектора, что представляется одним из важнейших структурных сдвигов в экономике США. Во-вторых, широкое использование высокого уровня леввериджа в самых разнообразных его формах – общий рост отношения активов к собственному капиталу у различных финансовых институтов. В-третьих, изменение форм преобразования краткосрочных пассивов в долгосрочные активы – развитие широкого круга финансовых институтов, похожих на банки, действующих как банки, но не имеющих собственной ресурсной базы в виде депозитов населения, и корпораций, находящихся вне зоны регулирования центрального банка и не имеющих доступа к каналам обеспечения ликвидностью центрального банка. В-четвертых, встроенная в систему процикличность и, как следствие, предрасположенность финансовых институтов к быстрому расширению активов в периоды подъемов и к лавинообразному снижению активов в ответ на первоначальные шоки в периоды кризисов.

Относительное увеличение размеров финансового сектора в настоящее время по-разному оценивается отдельными исследователями. С одной стороны, существуют веские основания считать подобное развитие естественным для стран с высоким уровнем жизни, значение финансовых услуг должно возрасти по мере роста доходов в стране. Это подтверждают тесные корреляции между уровнем душевого дохода и размерами добавленной стоимости финансового сектора в процентах к ВВП отдельных стран. Рост размеров финансового сектора – есть отражение более сложного характера финансирования кредитов и других услуг банков, более слож-

⁴⁶ Под потерей информации понимается то, что инвесторы в CDO и инвесторы в другие виды ценных бумаг, имеющие транши CDO в своих портфелях, не в состоянии проследить за всей цепочкой формирования стоимости и оценить ее. Информация теряется, во-первых, потому что трудно оценить базовые активы. Во-вторых, потому, что трудно проследить за изменениями стоимости ценной бумаги на разных этапах цепи. *Gorton G. The Subprime Panic. NBEA, Working Paper 14398. 2008. Oct. P. 26.*

ных систем управления риском, разнообразия ценных бумаг и т.д. С другой стороны, высказываются предположения, что повышение значения финансового сектора относительно ВВП может оцениваться и не столь позитивно. Во-первых, потому, что может быть лишь статистической иллюзией, связанной с особенностями бухгалтерского учета, используемого финансовыми институтами. Во-вторых, потому, что может отражать процесс непроизводительного использования ресурсов, т.е. процесс извлечения ренты⁴⁷.

Высказывается предположение о том, что значительная структуризация финансирования и рост объемов торговли сложными ценными бумагами являлись избыточными и не требовались для роста эффективности кредитного процесса. Напротив, секьюритизация и структурированное финансирование создали благоприятные условия для извлечения ренты финансовыми институтами и их менеджерами, усилив непрозрачность используемых инструментов, асимметричность информации и знаний конечных пользователей финансовых услуг и финансовых институтов. Объем финансовых услуг, связанных с секьюритизацией кредитов и торговли инструментами, обеспеченными этими кредитами, вырос до размеров не оправданных значением этих услуг для реальной экономики США. Если это действительно так, то соответствующие выводы повлекут за собой существенные изменения в регулировании финансовой деятельности. Однако данный вопрос в настоящее время остается дискуссионным и требует дальнейшего анализа.

⁴⁷ The Turner Review. A Regulatory Response to the Global Banking Crisis. 2009. Mar. P. 47–48.

ГЛАВА 8. ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ США: ОБЪЕКТИВНАЯ КАРТИНА И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Рост экономики США во второй половине XX – начале XXI веков вывел страну в лидеры мирового развития. Но при самых современных технологиях в сфере производства, транспорта, бытового потребления такой уровень предполагает использование колоссального количества энергоресурсов. Это создало ситуацию, в которой США потребляют около одной пятой (20,4%)¹ мировой первичной энергии и вынуждены импортировать все больший объем энергоносителей (преимущественно нефти). Данная ситуация представляется вполне нормальной и отражающей современное состояние глобализации и мировой взаимозависимости для большинства внешних наблюдателей. Однако в контексте “самоощущения” США как экономической, военной и “политической” супердержавы (одной из двух или единственной – безразлично) такое положение постоянно рассматривается как серьезная угроза. Превращение США в единственную сверхдержаву или эволюция понимания концепции энергетической безопасности не сняли проблему с повестки дня и в XXI веке. В ходе поиска средств ее решения американские администрации рассматривали и использовали различные механизмы, однако серьезная зависимость экономики США от энергетики зарубежных стран сохраняется, а ее восприятие остается напряженным и даже обостренным. Проблемы энергетической безопасности Соединенных Штатов и их влияние на глобальную и российскую энергетику уже рассматривались ранее рядом крупных отечественных специалистов².

Данную работу мы начали с рассмотрения объективного положения дел в американской энергетике (параграф 1) с точки зрения выработки, потребления и импорта энергоресурсов в последние полвека. Огромная инерция (“необратимость основного капитала”) энергетической системы страны предполагает возможность медленных изменений на базе экономической политики: налоговой, научно-технической, методами изменения стандартов и т.п. Можно утверждать, что предпринимаемые сегодня шаги начнут оказывать ощутимое влияние на характеристики энергетики США в течение следующего десятилетия. В то же время сформировавшиеся в предыдущие десятилетия параметры экономики, в частности довольно высокий уровень энергоемкости для развитой страны в сочетании с зависимостью от импорта углеводородов, продолжают определять тенденции развития энергетики и энергетической политики США в обозримом будущем.

Ключевой проблемой в энергетической политике США является обеспечение национальной энергетической безопасности. Постановка этого вопроса прошла в США несколько этапов, подробнее рассмотренных во втором параграфе. Первоначально в основе проблемы фактически находился конфликт интересов внутренних производителей нефти, поставлявших дорогостоящее сырье из-за более высокого уровня издержек, и импортеров. Впоследствии проблема была усугублена рядом политических разногласий. Но попытки избавления от энергетической зависимости так и не достигли успеха. В целях снижения рисков для национальной экономики и гарантии от внешних шоков 1970-х гг. предпринимались также меры по установлению неявного контроля над важнейшими источниками импорта. В числе этих шагов можно упомянуть военные конфликты в Ираке и Кувейте, попытку переворота в Венесуэле, налаживание тесных взаимоотношений с саудовской элитой. Угроза неста-

¹ BP Statistical Review of World Energy. 2009. June.

² Энергетическая безопасность глобализирующегося мира и Россия. Под ред. Н.А. Симония, С.В. Жукова. М.: ИМЭМО РАН. 2008; Защита Лугара (американская администрация бросает вызов России) // Нефть России. 2008. № 5. С. 18-25. Еришов Ю. Глобальная энергетическая безопасность и новые рецепты ее лечения // Инвестиции в России. 2009. № 6. С. 3–8.

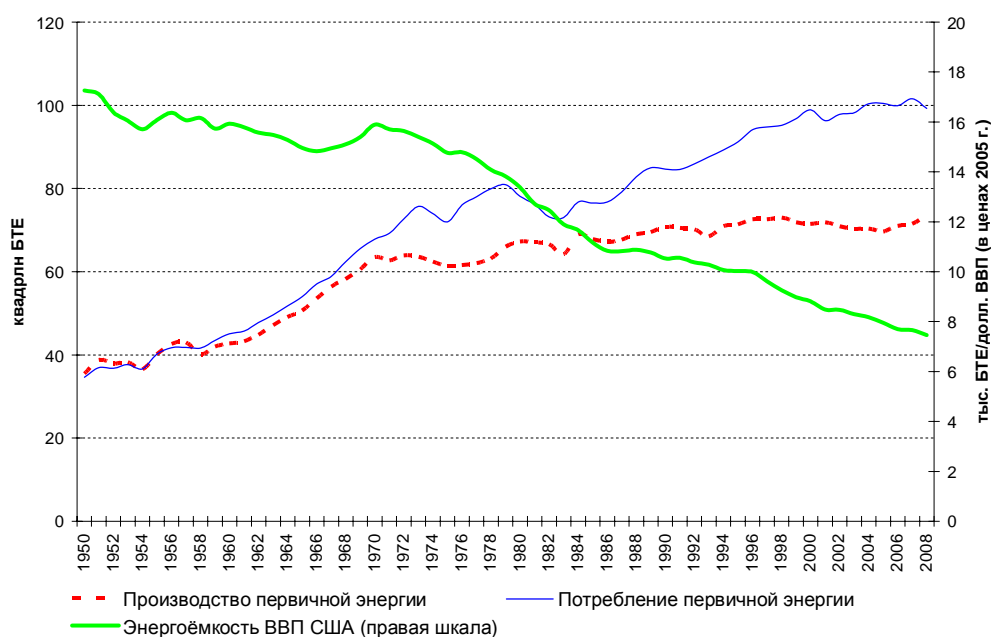
бильности поставок из ряда регионов, по крайней мере, не уменьшилась, что дало повод говорить о неудовлетворительных результатах подобной политики и необходимости продолжения поиска механизмов по преодолению энергозависимости.

Очередная программа связана с приходом к власти Б. Обамы, который зачастую позиционируется как политический антипод Дж. Буша-мл. Впрочем, анализ предлагаемых им направлений энергетической политики (параграф 3) показывает, что его программа в значительной степени коррелирует с позициями предыдущей республиканской администрации, хотя и заметен поворот в сторону большего внимания к энергосбережению и альтернативным источникам энергии.

1. Энергетика: объективная ситуация

Экономика Соединенных Штатов представляет собой уникальный случай: она одновременно является как крупнейшим в мире потребителем энергоресурсов, так и весьма значительным их производителем. Это утверждение можно отнести практически ко всем источникам первичной энергии. При этом рост потребления в целом существенно опережает увеличение производственных возможностей. По этой причине американская энергетика в течение нескольких десятилетий служит источником беспокойства при постановке вопроса об обеспечении устойчивого роста экономики США и ее независимости от внешних шоков. С 1970-х гг. энергетика становится одной из ключевых сфер обеспечения национальной безопасности Соединенных Штатов. Несмотря на значительное снижение энергоемкости ВВП в этот период в США возникает и нарастает дефицит первичной энергии (*график 1*).

График 1. Дефицит первичной энергии и энергоёмкость ВВП США, 1950-2008 гг.



Источник: Министерство энергетики США,
Бюро экономического анализа (БЭА) США.

Растущая динамика потребления энергоносителей в условиях экономического роста в послевоенный период сопровождалась ростом цен на топливо и энергию. Точнее, до середины 1970-х гг. удавалось не только обеспечить рост стабильными, но даже и понижающимися ценами в реальном выражении. Первый энергетический

шок середины 1970-х гг. обусловил целое десятилетие высоких и неустойчивых цен и дал серьезный толчок инфляции.

При достаточно нефтеемкой экономике (к примеру, в середине 1970-х гг. рост ВВП на 1% требовал увеличения потребления нефти на 0,7% – см. Табл. 1) скачок цен выглядел серьезнейшей угрозой экономическому росту, а зависимость американской экономики от импорта энергоносителей, казалось, давала ближневосточным странам мощный рычаг давления на политику США.

Таблица 1

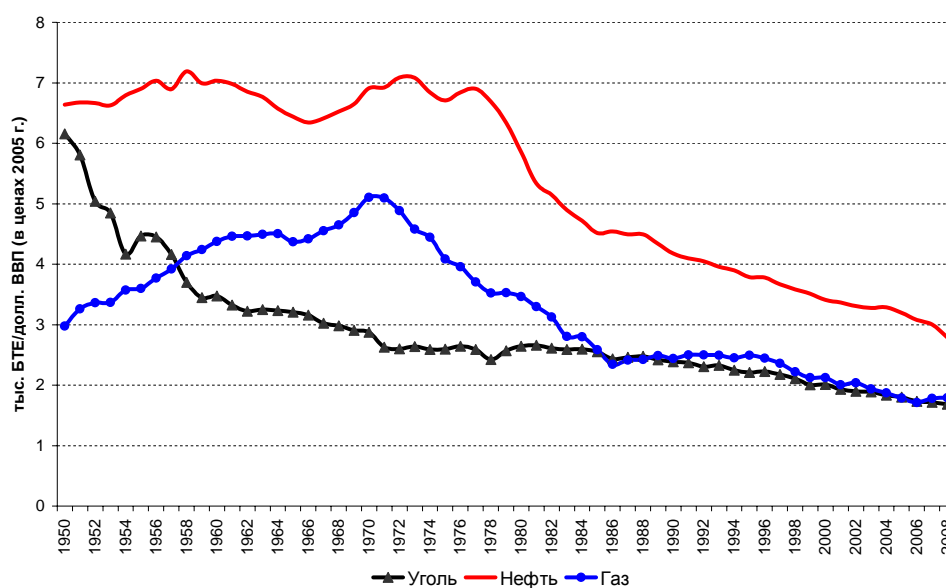
Эластичность потребления нефти и газа в США по ВВП, 1973-2007 гг.

	1973 - 1977	1978 - 1982	1983 - 1987	1988 - 1992	1993 - 1997	1998 - 2002	2003 - 2007
Эластичность потребления нефтепродуктов по ВВП	0,74	-2,05	0,25	-0,04	0,51	0,39	0,33
Эластичность потребления газа по ВВП	-0,74	-0,85	-0,19	1,06	0,86	0,07	0,02
Эластичность потребления первичной энергии по ВВП	0,60	-0,86	0,40	0,49	0,48	0,34	0,21

Источник: МЭА, БЭА США.

Ряд мер по повышению энергетической эффективности, осуществленных американскими администрациями в 1970-х – начале 1980-х гг., принес свои плоды. Энергоемкость американской экономики существенно снизилась, особенно заметно это выразилось в сокращении удельного потребления углеводородов (*график 2*). Меры энергетической политики в сочетании с жесткими рыночными стимулами привели в конце 1970-х – начале 1980-х гг. к нетипичной для американской экономики ситуации: положительный, хотя в то же время неравномерный и в целом медленный экономический рост сосуществовал с сокращением потребления первичной энергии. В дальнейшем рост потребления энергии возобновился, поскольку технологические возможности были в основном исчерпаны, а цены на нефть на мировом рынке в середине 1980-х гг. удалось сбить с помощью сочетания экономических и политических методов.

График 2. Удельное потребление энергоресурсов на доллар реального ВВП, 1950-2008 гг.



Источник: Министерство энергетики США.

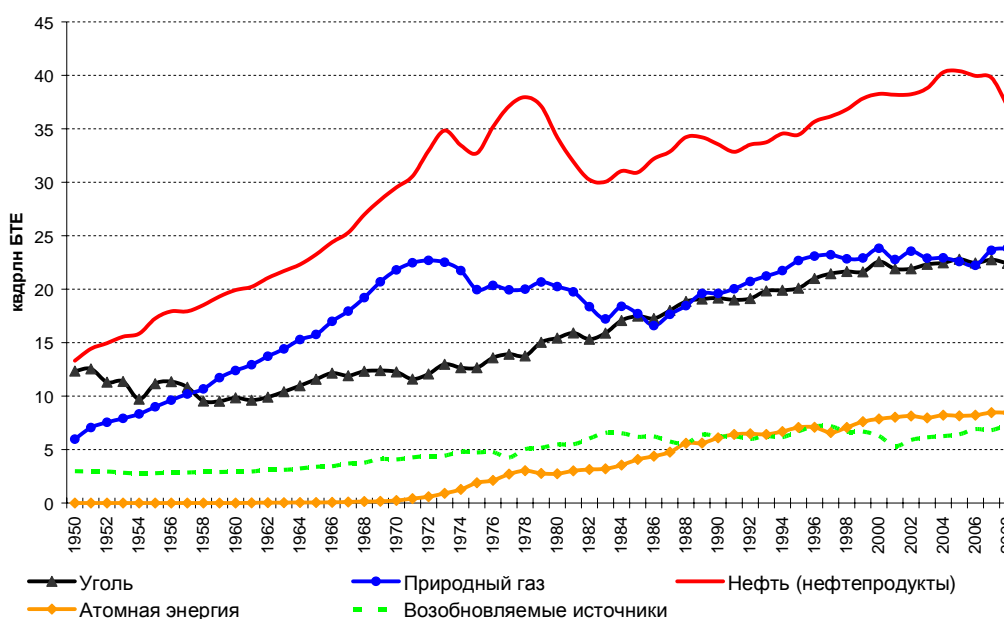
Ускорение экономического роста после преодоления последствий внешних шоков и макроэкономической нестабильности 1970-х – начала 1980-х гг. в сочетании с началом длительного периода низких цен на энергоносители способствовало ослаблению тенденций к повышению энергетической эффективности. В результате степень зависимости американской экономики от импортных поставок нефти к 1990 г. вновь достигла уровня середины 1970-х гг. и с тех пор неуклонно росла. В середине 1990-х гг. около половины потребляемой в США нефти имело иностранное происхождение, а в 2005 г. иностранная нефть удовлетворяла уже две трети американского спроса. Обширные запасы природного газа (относительно уровня потребления) обусловили значительную автономию США в области поставок “голубого топлива”, хотя и в этой сфере зависимость от международного рынка усилилась за 1985–2000 гг. с 5% до 15% внутреннего потребления. В целом по первичной энергии США, бывшие полвека назад чистым экспортером энергоносителей, достигли уровня зависимости от внешних поставок в 30% к 2005 г. В последние годы этот показатель несколько снизился: сначала в связи со стабилизацией потребления нефтепродуктов в период высоких цен, затем под влиянием кризисного сжатия экономической активности.

С объемами потребления нефти в 885 млн т, или почти 23% от мирового уровня в 2008 г., США занимают первое место в мире по этому показателю. Для сравнения: на долю ЕС-27 совокупно приходится 18% мирового потребления, на долю стран БРИК – 19%. Однако страна с каждым годом становится все более зависимой от импорта нефти. Нарастив ее потребление почти до четверти от мирового уровня, США добывают все меньше нефти в пределах страны, во многом в связи с внутренними законодательными ограничениями на разработку ряда экологически чувствительных районов (Аляска, оффшорные зоны). В 2008 г. в стране было добыто 305 млн тонн нефти, что составляет 7,8% от мировой добычи. Некогда крупнейший производитель “черного золота”, Соединенные Штаты в 1991 г. устойчиво переместились по размеру добычи на второе место в мире, уступив Саудовской Аравии, а с 2002 г. и эту позицию отдали России. Дефицит нефти – ключевой энергетический дефицит США – в 2000-е гг. уже превысил 60% внутреннего спроса: добыча нефти достигла пика в начале 1970-х гг., а с начала 1980-х гг. неуклонно снижается, тогда

как потребление “черного золота” перманентно возрастало, несмотря на значительные успехи в области энергосбережения.

Ключевая роль в росте потребления принадлежит транспортному сектору. Существенное сокращение за период с начала 1970-х гг. потребления нефтепродуктов в жилищно-коммунальном хозяйстве и в выработке электроэнергии позволило Америке экономить свыше 2 млн баррелей нефти в день – около 10% от текущего уровня потребления. Сегодня в этих секторах используется лишь немногим более 5% потребляемых в США нефтепродуктов. Указанная экономия с избытком компенсировала рост использования нефти в промышленности, составивший около 1 млн баррелей в день за четыре десятилетия. Но рост потребления в транспортном секторе почти на 6 млн баррелей обусловил увеличение суммарного спроса на жидкое топливо почти на треть. Поэтому проблема повышения энергетической эффективности транспорта занимает важнейшее место с точки зрения национальной энергетической безопасности. Этим легко объясняется ряд инициатив в сфере автотранспорта – к примеру, распространение гибридных двигателей, разработка водородного топлива, – активно продвигавшихся американскими администрациями в разные периоды времени. В 2009 г. наиболее решительным шагом в этом направлении стал амбициозный план по повышению стандартов топливной эффективности легковых автомобилей (CAFE) в следующем десятилетии³.

График 3. Потребление энергоресурсов в США, 1950 – 2008 гг.



Источник: Министерство энергетики США.

В добыче природного газа ситуация представляется несколько иной: после пика добычи, достигнутого в начале 1970-х гг., и последующей стабилизации на более низком уровне США в последние 3 года активно наращивают производство голубого топлива темпами 4–5% в год, правда, из нетрадиционных источников⁴. Они имели все шансы уже в 2009 г. обойти Россию, становясь мировым лидером в этой сфере.

³ См. Курдин А., Панферова Н. Америка экономит бензин // Нефть России. 2010. №1.

⁴ По американской терминологии к таковым ресурсам принято относить глубокозалегающие пласты природного газа (Deep natural gas); газ, находящийся в особо сложных геолого-геофизических условиях (Tight natural gas); газ, залегающих в сланцевых отложениях Девонского периода (Devonian Shale gas); газ угольных пластов (Coalbed Methane); газ, находящийся в зонах необычайно высоких пластовых давлений и метановые гидраты (Methane Hydrates). Согласно данным American Petroleum Institute, уже в 2007 г. 42% газа в США было добыто из нетрадиционных источников.

Впрочем, кризисные явления способны существенно скорректировать эту динамику. После достижения рекордного уровня – 1585 буровых установок в добыче природного газа в сентябре 2008 г. – к апрелю 2009 г. число действующих буровых сократилось более чем в два раза – до 775 единиц.

Несмотря на положительную динамику добычи, потребности собственной экономики в природном газе Америка также не в состоянии обеспечить самостоятельно, хотя зависимость от импорта природного газа выглядит значительно менее угрожающе (особенно с учетом роста добычи т.н. неконвенционального газа). Отчасти это связано с тем, что потребление природного газа в последние годы является достаточно стабильным. Первая волна увеличения потребления пришлась на период 1950-х – 1960-х гг. – эпоху повсеместного распространения этого недорогого в сравнении с основными субститутами топлива. В частности, доля природного газа в выработке электричества с 1950 по 1970 г. возросла в два раза, достигнув одной четвертой. Вторая волна роста потребления газа возникла в период низких цен на углеводороды: с середины 1980-х гг. голубое топливо возвращало свои позиции в электроэнергетике, утраченные в предыдущее десятилетие. Отчасти причиной этому стала относительная простота получения разрешений на строительство газовых ТЭС. Этот процесс продолжается до сих пор, однако теперь он накладывается на постепенное сокращение с конца 1990-х гг. использования природного газа в промышленности.

Добытый внутри страны уголь продолжает оставаться вне конкуренции по ценовым характеристикам после нефтяных шоков 1970-х гг. Его потребление устойчиво растет, несмотря на всю экологическую неоднозначность этого процесса. В последние 20 лет уголь соперничает с газом за вторую позицию в структуре американского потребления энергии. Более 90% угля используется в электроэнергетике. При этом за последние полвека доля электричества, вырабатываемого за счет сжигания угля, оставалась практически постоянной, находясь около отметки 50% и изменяясь с определенными временными лагами вслед за колебаниями цен на углеводороды.

Данные энергетических балансов страны свидетельствуют, что Соединенные Штаты не только оптимизировали потребление энергии в целом, но и сократили долю нефти в структуре потребления, хотя ее доминирование по-прежнему не вызывает сомнений. На взлет углеводородных цен в 1970-е гг. США отреагировали заметным увеличением использования возобновляемых источников, многократным ростом производства атомной энергии в 1970–1980-е гг., а также некоторым увеличением роли угольной энергетики за счет снижения доли углеводородов в структуре потребления первичной энергии. Но за последние два десятилетия структура потребления и производства энергии не претерпела существенных изменений, за исключением значительного сокращения добычи нефти. Что касается энергоэффективности экономики в целом, то, несмотря на определенную стабилизацию потребления энергии в 2000-е гг., энергоемкость ВВП США в середине десятилетия более чем на треть превышала аналогичные показатели Европы и Японии⁵. У американской экономики есть существенные резервы для повышения эффективности использования энергоресурсов.

⁵ По данным Министерства энергетики США.

Энергетические балансы США, 1970-2008, в % к суммарной величине соответствующего показателя

Год	Энергоносители	Производство	Импорт	Экспорт	Потребление
1970	Нефть и нефтепродукты	38,2	89,9	22,7	45,0
	Природный газ	33,8	9,8	2,9	32,2
	Уголь	23,7	0,1	73,8	18,8
	Атомная энергия	0,4	0,0	0,0	0,4
	Возобновляемые источники	3,9	0,0	0,0	3,7
	Всего по всем энергоносителям, млн т.н.э.	14518	196	57	1552
1980	Нефть и нефтепродукты	32,1	93,1	21,0	44,2
	Природный газ	29,3	6,0	1,5	26,4
	Уголь	28,8	0,3	77,0	20,8
	Атомная энергия	4,5	0,0	0,0	3,8
	Возобновляемые источники	5,3	0,0	0,0	4,6
	Всего по всем энергоносителям, млн т.н.э.	1553	382	75	1805
1990	Нефть и нефтепродукты	26,2	91,3	35,5	39,6
	Природный газ	25,3	7,8	1,8	22,9
	Уголь	32,7	0,5	61,1	24,0
	Атомная энергия	9,7	0,0	0,0	8,3
	Возобновляемые источники	6,1	0,0	0,0	5,2
	Всего по всем энергоносителям, млн т.н.э.	1649	452	110	1913
2000	Нефть и нефтепродукты	21,8	85,5	53,8	38,2
	Природный газ	26,7	12,5	5,9	24,0
	Уголь	32,5	1,4	39,0	23,8
	Атомная энергия	12,4	0,0	0,0	9,1
	Возобновляемые источники	6,6	0,0	0,0	4,8
	Всего по всем энергоносителям, млн т.н.э.	1675	702	94	2283
2008	Нефть и нефтепродукты	18,3	85,0	55,2	37,1
	Природный газ	28,0	11,5	13,7	23,9
	Уголь	33,9	2,7	28,5	24,1
	Атомная энергия	12,7	0,0	0,0	9,5
	Возобновляемые источники	7,1	0,3	1,3	5,3
	Всего по всем энергоносителям, млн т.н.э.	1716	799	167	2297

Источник: МЭА.

2. Полувековой поиск безопасности

В течение двух столетий США были в состоянии обеспечивать свое развитие за счет национальных энергетических ресурсов. Только постепенное увеличение общего потребления создало проблему зависимости страны от внешних источников. Сверхдержава отреагировала на формирование устойчивой импортной зависимости достаточно активно. Хотя поначалу (до президентов Никсона и Картера) заявления о зависимости были скорее уделом аналитиков, позднее они стали трансформироваться в правительственные программы и попытки действий.

Постановка вопроса о национальной энергетической безопасности прошла в США несколько этапов. Как уже отмечалось, это была сложная, не увенчавшаяся успехами игра между интересами внутренних производителей нефти, обладавших высокими издержками, и внешних поставщиков.

Наиболее мощный импульс формированию долгосрочной энергостратегии США и связанной с ней политики энергетической безопасности дала Вторая мировая война. Доступ ко многим видам ресурсов был прерван из-за боевых действий, между тем Вашингтону приходилось обеспечивать необходимыми материалами не только собственную военную машину, но и союзников, в первую очередь Англию. Принятый в 1946 г. закон о государственных запасах стратегического сырья и материалов был направлен на то, чтобы “уменьшить и по возможности предотвратить опасную и дорогостоящую зависимость Соединенных Штатов от иностранных государств в снабжении важными с точки зрения национальной обороны видами сырья в периоды чрезвычайных обстоятельств”. Война в Корее, вспыхнувшая в начале 1950-х, послужила дополнительным стимулом для расширения стратегических запасов сырья. Специально учрежденная *Комиссия Пейли* впервые осуществила всеобъемлющее исследование обеспеченности США минеральными ресурсами на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Основным выводом было обнадеживающим: в 1950-е – 1960-е гг. страна не столкнется с нехваткой минеральных ресурсов. В то же время комиссия рекомендовала продолжать политику накопления стратегических материалов, а также активизировать освоение зарубежных источников сырья в государствах с благоприятным инвестиционным климатом.

На рубеже 1960-х гг. появились оценки допустимой зависимости американской экономики от внешних поставок нефти, колебавшиеся в пределах 20–30% от общего объема потребления. В 1959 г. федеральное правительство приняло Обязательную программу по ограничению импорта нефти (Mandatory Oil Import Programm, MOIP), просуществовавшую 14 лет⁶, согласно которой внешние поставки нефти не должны были превышать уровень в 12% от годовой внутренней добычи, также в ней вводились лимиты на ввоз нефтепродуктов. Поскольку обоснованием программы служила необходимость обеспечить национальную безопасность, приоритет отдавался импорту по суше из соседних Канады и Мексики⁷.

До 1970-х гг. энергетическая безопасность и энергетическая независимость не занимали ключевого положения в контексте национальной безопасности США. В 1971 г. Р. Никсон стал первым президентом США, который специально обратился к Конгрессу по вопросам энергетики. Речь тогда шла не о безопасности, а о необходимости поиска дополнительных источников энергии для поддержки роста и об эко-

⁶ *Тилли Б.* А есть ли дефицит? Азбука нефтяной экономики. М.: Олимп-Бизнес. 2005.

⁷ MOIP приняли по просьбе внутренних производителей, однако внешние поставщики нефти находили способы обойти введенные ограничения. Знаменитой схемой была так называемая “Браунсвилльская петля”: танкеры из Венесуэлы шли в пограничный город Браунсвилль, Техас. Оттуда нефть по суше перевозили в Мексику, а затем снова грузили в танкеры и отправляли в северо-восточные районы США. Маршрут Браунсвилль – Мексика – Браунсвилль делал импорт “сухопутным”, то есть соответствующим требованиям MOIP.

логических проблемах: “Для поддержания здорового экономического роста и улучшения качества жизни нации нам жизненно важно обеспечение поставок экологически чистой энергии”⁸. Спустя два года в переломный 1973 г. – год нефтяного эмбарго, когда пришло осознание собственной зависимости, в речи президента Р. Никсона появляется риторика, характерная для осажденной крепости: “Соединенные Штаты предпочли бы продолжать импортировать нефть и нефтепродукты из стран Ближнего и Среднего Востока, Венесуэлы, Канады и других стран, но мы прекрасно осознаем тот факт, что ни одна нация, особенно промышленно развитая, не должна находиться во власти другой страны, могущей в любой момент прекратить поставки энергоносителей”⁹.

Тогда же были сформулированы основные направления политики энергетической безопасности: с одной стороны, декларируется развитие сотрудничества с нефтеэкспортерами, с другой стороны - обеспечение энергетической самостоятельности. Р. Никсон формулирует т.н. проект “Независимость”, целью которого становится достижение самодостаточности американской экономики с точки зрения энергоресурсов. Проект включал в себя действия по трем направлениям: увеличение внутреннего предложения нефти, газа, угля; энергосбережение; развитие новых технологий в сфере энергетики.

В ответ на нефтяное эмбарго в 1973 г. правительство США предприняло ряд не слишком последовательных и эффективных шагов. Закон о чрезвычайных нефтяных ассигнованиях (Emergency Petroleum Allocation, 1973) был дополнен Законом об энергетической политике и энергосбережении (Energy Policy and Conservation Act, 1975), а тот в свою очередь – Законом о сбережении и производстве энергии (Energy Conservation and Production Act, 1976). За свою недолгую жизнь все эти законы не раз исправлялись ради компенсации тех или иных деформаций рынка. Эти попытки оказывались совершенно бесплодными, поскольку основная цель прежнего законодательства состояла именно в том, чтобы создать такие деформации — поощряя высокзатратные производства (малодебитные скважины, “новая нефть”, мелкие компании) в ущерб низкзатратным источникам. В этот период, в 1975 г., в США создается Стратегический нефтяной резерв (Strategic Petroleum Reserve, SPR), дающий президенту США возможность противодействовать нарушениям коммерческих поставок нефти, поддерживать резервы в соответствии с международными обязательствами США в рамках МЭА и удовлетворять чрезвычайные потребности в целях национальной обороны¹⁰. Первое значительное пополнение резерва было произведено лишь в 1978 г. и составило 67 млн баррелей (при плановом показателе 750 млн барр.). К апрелю 2009 г. стратегические запасы нефти в США составляли около 720 млн барр., что более чем вдвое превышало суммарный объем коммерческих запасов сырой нефти в стране.

До 1973 г. внутренние издержки добычи и цены на нефть были существенно выше, чем цена внешних поставок. США приходилось искусственно защищать своих внутренних производителей от подавления дешевой нефтью извне – преимущественно из стран ОПЕК. В разгар экономического кризиса ситуация меняется. В 1974–1975 гг. американская сырая нефть стоила в среднем 7,27 долл. за баррель, в то время как внешние поставщики нефти для США получали 12,51 долл. Внутренняя добыча продолжала падать, а двери для импорта из стран ОПЕК открывались все

⁸ Nixon R. Special Message to the Congress on Energy Resources. 1971. June 4. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3038>>.

⁹ Nixon R. Remarks About the Nation's Energy Policy. 1973. Sept. 8. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3953>>.

¹⁰ Министерство энергетики США, <<http://fossil.energy.gov/programs/reserves/#SPR>>.

шире. Тем самым Соединенные Штаты наложили эмбарго на собственные нефтяные ресурсы.

Все возрастающая энергетическая зависимость вынуждала последующих президентов – Дж. Форда и Дж. Картера все более тесно увязывать вопросы энергетики и национальной безопасности США, а также других стран Запада. В 1977 г. Картер предложил создать Министерство энергетики (Department of Energy, DOE) и принять широкомасштабный государственный энергетический план, основанный на научных эконометрических моделях. Главный упор в этом энергетическом плане делался на контроль за уровнем цен, синтетическое горючее¹¹ и принудительную экономию энергии.

Когда в 1979 г. революция в Иране привела к прекращению экспорта иранской нефти на мировой рынок, цены на нефть в США были отпущены, но полученный дополнительный доход изымался в пользу американского бюджета в виде налога на непредвиденную прибыль. Отмена регулирования совершила то, чего за десятилетие не смог добиться механизм принудительного энергосбережения: экономика США стала использовать энергию более эффективно. Энергозатраты на доллар валового внутреннего продукта оставались стабильными с 1959 до 1978 г., а в 1978–1985 гг. этот показатель улучшился на 20% для энергопотребления в целом и на 30% для нефтепотребления. Контроль над ценами был отменен. А в 1984 г. импорт нефти упал на 50% по сравнению с пиком в период контроля. Уменьшение потребности США в импорте и увеличение добычи в других странах привели к очередному энергетическом кризису, на сей раз благоприятному для потребителей. Между ноябрем 1985 и февралем 1986 г. мировые цены на сырую нефть рухнули с 32 до 10 долл. за баррель, в то время как члены ОПЕК, в первую очередь, Саудовская Аравия, боролись за долю рынка, увеличивая предложение. Это ослабило остроту вопроса об энергетической безопасности. Налог на непредвиденную прибыль, бесполезный в условиях стремительного падения мировых цен, вскоре отменили. Администрация Рейгана сохранила Synthetic Fuels Corporation и Стратегический нефтяной резерв, но отказалась от всех прочих начинаний энергетической политики Форда–Картера. Но зависимость от импорта нефти сохранялась, а снижение цен стало неблагоприятным шоком уже для внутренней нефтяной промышленности. В этой связи Р. Рейган формулировал цели энергетической политики следующим образом: поддержание собственной нефтяной промышленности; увеличение объемов внутренних запасов нефти; упрощение процедур доступа к внутренним ресурсам нефти и газа; продолжение работ в области энергосбережения и диверсификации энергетических ресурсов, а также пропаганда среди союзников важности увеличения их нефтяных запасов¹².

Внимание администрации оказалось сконцентрировано преимущественно на стороне предложения нефтегазовых ресурсов, а также на поддержании запасов, хотя энергосбережение и диверсификация источников энергии также упоминаются. Более ярко последние направления были выражены в политике администрации Дж. Буша-ст.: “В настоящее время, спасибо всем, мы имеем тщательно сбалансированную энергетическую стратегию, нацеленную на диверсификацию источников энергии для США. Ее целями является стимулирование повышения эффективности и энергосбережения, конкуренции во всем энергетическом секторе, предоставление

¹¹ В 1978 г. президент США Дж. Картер объявил о начале правительственной программы внедрения синтетического топлива (создание Synthetic Fuels Corporation).

¹² Reagan R. Message to the Congress on Energy Security. 1987. May 6.
<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=34237>>.

американцам больше выбора среди видов топлива, а также увеличение числа исследований в сфере новых технологий в США”¹³.

Считается, что Р. Рейган был последним президентом, занимавшимся регулированием дел непосредственно в американской нефтегазовой промышленности. С тех пор устойчивые успехи отрасли служили основанием для практически полного невмешательства. Преемники Р. Рейгана, порой вопреки собственным заявлениям, осознали, что изобилие дешевой энергии – краеугольный камень сильной экономики. По мнению ряда наблюдателей, этот тезис позволяет объяснить самые разные события – от войны в Заливе при президенте Буше-старшем и Буше-младшем до гигантского слияния ВРАмосо и ExxonMobil при Клинтоне, не встретившего возражений со стороны антимонопольного ведомства¹⁴.

В середине 1999 г. сенат США принял законопроект о выделении 500 млн долл. под правительственные гарантии независимым производителям, сильно пострадавшим от падения цен на нефть в 1998 г. В обеих палатах против законопроекта голосовали представители нефтепроизводящих штатов. Одновременно организация независимых производителей Оклахомы обратилась к правительству с призывом ввести санкции против Саудовской Аравии, Венесуэлы и Мексики за сбивание цен в США ниже себестоимости. Однако правительство не поддержало эту инициативу, против которой выступили крупные компании.

Отдельного внимания заслуживает тема энергополитики США в Каспийском регионе. В начале 1990-х гг. после распада СССР на геополитической карте мира появился новый регион, представленный пятью богатыми углеводородами странами. Его значимость заставила США определить свои позиции по целому кругу региональных проблем. Каспий стал “одним из приоритетов в геополитических устремлениях Вашингтона, который видел себя в роли гаранта стабильности, необходимой для обеспечения свободного потока нефти из региона на западные рынки”¹⁵. В достаточно короткие сроки США удалось поднять уровень сотрудничества в регионе в дипломатической и экономической областях. Одновременно американские компании оживили развивающиеся экономики прикаспийских стран, в какой-то степени заменив экономические связи с Россией, которая на протяжении 1990-х гг. утрачивала позиции в регионе. США отстаивали свои интересы с помощью постепенных дипломатических шагов, уступая первенство частному капиталу. Так, первые контакты с лидерами прикаспийских государств установили не представители американских государственных структур, а промышленники, намного опередив правительство.

Стратегия США в Каспийском регионе в то время была направлена прежде всего и главным образом на создание новой архитектуры трубопроводов, которая является частью энергетического коридора Восток–Запад. Новая архитектура коммуникаций должна была быть децентрализованной и опираться на многочисленные связи, идущие в разных направлениях, обеспечивая выход нефти и газа на международные рынки, особенно европейские. Фактически речь шла о создании новых трубопроводных маршрутов, переориентации существующих и будущих направлений поставок энергетических ресурсов, а также об изменении внешнеторговых и кооперационных связей. Приход в Белый дом Дж. Буша-мл. не изменил американской политики на Каспии. Специальная энергетическая комиссия Белого дома по разработке новой энергетической политики США, созданная в 2001 г. по инициативе ново-

¹³ *Bush G. Remarks at a Briefing on Energy Policy. 1991. Feb. 20.*

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=19318>.

¹⁴ *Экономидес М., Олини Р.* Цвет нефти. Крупнейший мировой бизнес: история, деньги и политика. М.: Олимп-Бизнес. 2004.

¹⁵ *Жильцов С.С., Зонн И.С., Ушков А.М.* Геополитика Каспийского региона. М.: Международные отношения. 2003. С. 202.

го президента, публично одобрила политику в отношении Каспийского региона и России, унаследованную от администрации Б. Клинтона. Стратегия США в Каспийском регионе состояла и состоит в обеспечении лидирующих позиций при освоении региональных ресурсов и сведении к минимуму влияния России и Ирана в области разработки нефтяных месторождений и строительства экспортных трубопроводов. В целом это относится не к энергетической безопасности США в узком смысле слова, а к представлениям о необходимости энергетической безопасности ЕС. Практические затруднения в разработке месторождений, развитие параллельных проектов (в частности кооперация стран региона с Россией), потом глобальный кризис не дали больших результатов на сегодняшний день. США не нуждаются в срочном освоении каспийских месторождений. Регион является стратегически важным для США не с точки зрения объемов нефти и газа сегодня, а как резервный бассейн углеводородов в ближайшие десятилетия для предотвращения дефицита поставок по тем или иным причинам.

В начале президентства Дж. Буша-мл. комитеты по энергии и природным ресурсам обеих палат Конгресса открыли слушания по разработке всеобъемлющего законопроекта, касающегося развития всех отраслей топливно-энергетического комплекса и мер по снижению зависимости США от импорта нефти с 56% в 2000 г. до 50% к 2011 г. В этом законопроекте гораздо меньше внимания уделялось вопросам энергосбережения и использования возобновляемых источников энергии, нежели в предшествующих вариантах национальной энергетической стратегии президента Клинтона. Он предполагал скорее обеспечение роста предложения энергетического сырья за счет сознательного сокращения многих природоохранных ограничений и подъема внутренних цен на топливо. В период первого президентского срока парламентское обсуждение данного закона затянулось на три года. Основной причиной сопротивления Конгресса стала нацеленность США не на увеличение собственной добычи, а на импорт большего объема нефти из других стран, в том числе России. Противодействие же Конгресса развертыванию разведочных работ на перспективных с точки зрения залежей нефти и газа территориях США (в основном, на Аляске) обосновывалось главным образом экологическими мотивами. В ходе второго президентского срока, 8 августа 2005 г. Закон об энергетической политике (Energy Policy Act 2005) все же был подписан. Его основные положения были направлены на стимулирование роста внутренней добычи топливного сырья, на постепенное снижение все более опасной для США зависимости от импорта нефти, а также на долгосрочное обеспечение национальной энергетической безопасности. Документ предусматривает различные субсидии и льготы производителям и потребителям энергетических продуктов на общую сумму 14,5 млрд долл. Создание НАФТА привело к тому, что почти весь прирост импорта за последние полтора десятилетия идет внутри данной зоны, а доля импорта нефти в США из регионов вне этой зоны практически стабилизировалась в пределах 40–5% потребления.

Таблица 3

Географическая структура международной торговли нефтью, млн т, 2008

Импорт \ Экспорт	США	Европа	Китай	Индия	Япония	Всего
Канада	122	2	–	–	0	124
Мексика	65	8	–	2	–	80
Южная и Центральная Америка	119	25	1	6	0	178
Республики бывшего СССР	24	318	22	2	8	405
Ближний Восток	120	128	92	108	197	1001

Северная Африка	33	101	4	4	0	162
Западная Африка	91	49	39	17	1	229
Всего	637	681	218	150	244	2698

Источник: ВР.

Вслед за принятием этого закона 31 января 2006 г. президент США Дж. Буш в своей ежегодной речи в Конгрессе изложил принципы Новейшей энергетической политики США. Ключевыми моментами выступления президента явились следующие заявления: 1) в мире растет напряженность, обусловленная кризисом отношений между двумя мировыми системами, контуры которых обозначены не только разными экономическими, но и фундаментальными духовными ценностями; 2) высокие темпы роста и большие объемы потребления одного из базовых энергоносителей – нефти – создают потенциальную угрозу обществу, если источниками ее поступления являются страны Ближнего и Среднего Востока; 3) необходимо продолжать исследования по разработке более дешевых, экологически приемлемых альтернативных источников энергии. С 2001 г. на эти цели уже было потрачено более 10 млрд долл. США, ассигнования Министерству энергетики для продолжения этих исследований планируется увеличить на 22%. Исследования должны охватить два направления прорыва: в обеспечении энергоносителями коммерческого и бытового секторов и транспортного сектора (автотранспортные нужды).

Более трети нефтяного импорта США приходится на страны ОЭСР, а именно – на Канаду (19%) и Мексику (10%), далее следуют поставки из стран Ближнего и Среднего Востока, а также Центральной и Южной Америки (по 19%). На долю стран бывшего СССР, в основном России, приходится порядка 4% американского импорта нефти. Крупнейшими странами-экспортерами нефти в США¹⁶ являются Венесуэла, Канада, Мексика и Саудовская Аравия, совокупно они обеспечивают 60% всего импорта сырой нефти в США.

Таблица 4

Импорт нефти и нефтепродуктов в США, основные поставщики, % импорта

	1973	1980	1990	2000	2008
Страны Персидского залива	13,55	21,99	24,52	21,71	18,44
ОПЕК	47,84	62,24	53,58	45,41	46,29
Саудовская Аравия	7,77	18,25	16,70	13,72	11,90
Венесуэла	18,14	6,96	12,78	13,49	9,25
Нигерия	7,34	12,40	9,98	7,82	7,69
Ирак	0,06	0,41	6,46	5,41	4,87
Страны вне ОПЕК	52,16	37,76	46,42	54,60	53,71
Канада	21,18	6,59	11,65	15,77	19,10
Мексика	0,26	7,71	9,42	11,98	10,09
Россия	0,42	0,01	0,56	0,63	3,60
Всего	100	100	100	100	100

Источник: Министерство энергетики США.

Примечательно, что политически нестабильная по отношению к США Венесуэла в 2004 г. стала крупнейшим экспортером нефти в страну, потеснив Саудовскую Аравию, занимавшую это место не один год, затем уступив это место дружественной Канаде. Проанализировав прогнозные данные по росту нефтедобычи в странах – традиционных поставщиках нефти в США (Табл. 5), получается, что наиболее веро-

¹⁶ Страны с объемом поставок более 20 млн тонн нефти в год.

ятым кандидатом на увеличение размера поставок при дальнейшем снижении зависимости от стран Ближнего Востока будет Канада, прогнозируемый прирост добычи в которой в 2025 г. по сравнению с 2007 г. должен составить порядка 80 млн т. Эта величина учитывает активное вовлечение в разработку нефти из нетрадиционных источников: битуминозные песчаники, горючие сланцы и проч. Северный сосед США претендует на эту роль еще по целому ряду показателей, важнейшими из которых являются географическая близость и исторически налаженные торговые связи. США вряд ли стоит полагаться на столько же надежную Мексику, где за тот же период прогнозируется падение добычи в размере все тех же 80 млн т в год. С точки зрения прогнозных объемов добычи для США не выглядит привлекательной и Венесуэла, где в указанный период добыча нефти стабилизируется. Прогнозируя рост добычи нефти на 45 млн т в год, Нигерия вполне могла бы подойти на роль опоры нефтяной промышленности США, однако это мало реализуемо по причине наблюдающейся в последние годы нестабильности на всем африканском континенте.

Таблица 5

Прогноз роста добычи нефти в некоторых странах, млн тонн в год

Страна	Факт 2007	Прогноз					Прирост к 2007 г., %
		2010	2015	2020	2025	2030	
США	388,3	423,2	428,2	463,0	497,9	497,9	28,2
Канада (включая нетрадиционную нефть)	169,3	184,2	214,1	229,0	248,9	268,8	58,8
Канада (только традиционная нефть)	104,6	89,6	74,7	59,7	54,8	49,8	-52,4
Мексика	174,3	134,4	104,6	89,6	94,6	104,6	-40,0
Венесуэла	104,6	89,6	84,6	94,6	104,6	109,5	4,8
Саудовская Аравия	507,8	497,9	542,7	547,6	562,6	597,4	17,6
Россия	492,9	468,0	473,0	542,7	572,5	592,5	20,2
Нигерия	119,5	119,5	154,3	159,3	164,3	164,3	37,5

Источник: EIA, International Energy Outlook, 2009.

Если следовать логике президента США Дж. Буша-мл., который во время выступления 31 января 2006 г. поставил задачу к 2025 г. сократить потребность США в ближневосточной нефти более чем на 75%, к указанному году импорт нефти из стран Ближнего и Среднего Востока должен составить лишь 30,5 млн т в год. Однако уход от поставок с Ближнего Востока может быть затруднен из-за политических факторов, а именно наличия “традиционных союзников”, к которым относится Саудовская Аравия, а также необходимости поддержки иракского режима¹⁷. История борьбы за нефтяную “независимость” США от остального мира не показывает больших успехов, хотя в силу естественных рыночных процессов растет энергоэффективность экономики страны, а стабильность отношений с основными экспортерами не дает оснований практически беспокоиться за энергетическую безопасность.

¹⁷ Дилемма поведения американского правительства во внешнем мире указывает на сложность сочетания лозунга распространения демократии при защите стабильности монархических режимов экспортеров нефти. См. Григорьев Л. Интересы и проблемы в условиях мирового кризиса: ответственность элит, понимание среднего класса, терпение бедняков // Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса. Ч. 1. М.: ИНСОР. 2009. С. 99–140.

3. Новые методы решения старой проблемы в XXI веке

Двадцать первый век принес новые параметры в американскую концепцию энергетической безопасности. Через полтора десятилетия после крушения Советского Союза частично сменились зоны потенциальной напряженности, вновь появились политические проблемы в Латинской Америке. Обострилось глобальное противостояние “Север – Юг” в сфере экономики, в решении многих социальных проблем. Итоги встречи в Копенгагене в декабре 2009 г. показали трудность путей решения сложнейшей проблемы сохранения климата. Отсутствие второй сверхдержавы не стабилизировало политическую ситуацию в нефтеэкспортирующих странах и не обеспечило существенного повышения лояльности к американской администрации со стороны действующих там режимов. Террористическая атака 11 сентября 2001 г. серьезно обострила проблему восприятия безопасности в целом и оказала определенное влияние и на энергетическую безопасность. Потенциально ситуацию усложняет появление новой супердержавы – Китая. Хотя Поднебесная не является непосредственным конкурентом Соединенных Штатов в качестве крупнейшего нетто-импортера энергоресурсов в данный момент, но в целом ряде районов их интересы сталкиваются при рассмотрении стратегических вопросов доступа к ресурсам в долгосрочном плане.

Рост доли развивающихся стран в мировом спросе на первичную энергию, который уже позволил им в 2008 г. опередить развитые страны, способствует росту неопределенности на мировых энергетических рынках: возникают дополнительные факторы, которые менее поддаются влиянию США. Дополнительные риски приносит и увеличение роли финансовых операций в качестве детерминанта цен на энергоресурсы в краткосрочной перспективе. В этой связи попытки усилить контроль над операциями с деривативами, основанными на топливных ресурсах, могут также рассматриваться в контексте энергетической безопасности. Все более веско звучат призывы экологов к снижению давления на природу как в национальном, так и в глобальном масштабе. Политика американских администраций несомненно подвержена влиянию и этого фактора, даже несмотря на независимость от мирового сообщества в принятии решений относительно выбросов парниковых газов.

Россия остается важным игроком как на мировом рынке нефти, так и, прежде всего, на европейском рынке газа. Несмотря на кажущуюся ограниченность взаимодействия России и США по линии непосредственной торговли энергоресурсами, существуют значительные направления их взаимного влияния в сфере энергетической безопасности. Прежде всего, это касается безопасности традиционных европейских союзников США¹⁸. Импорт природного газа собственно в Америку на 90% обеспечивает Канада – наиболее надежный из всех возможных поставщиков. Однако в глобальной перспективе направления газопроводов играют существенную роль с точки зрения раздела сфер влияния, и усиление позиций России при наличии исторического груза взаимных претензий также становится фактором энергетической политики. В то же время развитие рынка СПГ может привести и к появлению российского газа в США, обусловив новый виток взаимовыгодного сотрудничества в энергетической сфере.

Влияние этих факторов обуславливает, с одной стороны, усиливающийся интерес к проблеме энергетической безопасности и, с другой стороны, необходимость модернизации подходов к ее обеспечению. Сохранение и обострение проблемы зависимости от импорта топливных ресурсов свидетельствуют о необходимости структурных изменений в американской энергетике, тем более что имеется определенный положительный опыт повышения энергетической эффективности в 1980-е гг.

¹⁸ Это указывает на еще более расширительную концепцию безопасности США.

Возвращение в Белый дом представителя демократической партии дает основания ожидать в энергетической политике продолжения тенденций 1990-х гг. В политике предыдущей демократической администрации – Б. Клинтона – были заметны явные тенденции к активизации использования технико-технологических достижений в целях обеспечения энергетической безопасности. В число мер, направленных на решение этой задачи, входили: увеличение инвестиций в повышение энергетической эффективности; рост инвестиций в альтернативные виды топлива; увеличение государственных капиталовложений в технологическое развитие для сокращения издержек и развития добычи нефти, газа и других источников энергии; расширение использования природного газа; увеличение государственных капиталовложений в возобновляемые источники энергии; повышение эффективности государственного регулирования; развитие свободной торговли; поддержка стратегических нефтяных резервов; координация мер по сотрудничеству в чрезвычайных ситуациях¹⁹.

Список мер выглядит довольно сбалансированным: при количественном и порядковом приоритете мер по энергосбережению и использованию альтернативных источников энергии внимание уделяется и развитию нефтегазовой промышленности (в т.ч. расширению использования природного газа), и поддержанию резервов, и вопросам внешнеторговой политики.

Администрация Дж. Буша-мл. (подробнее см. параграф 2) формулировала набор стратегических целей несколько иначе: развитие сбережения и эффективности; рост внутреннего производства энергоресурсов; диверсификация предложения энергоресурсов; модернизация энергетической инфраструктуры²⁰. Следует отметить, что диверсификация в данном контексте подразумевает скорее развитие альтернативных энергоносителей, а не расширение круга контрагентов по торговле сырьем. Однако одной из опорных точек Дж. Буша-мл. при рассмотрении проблем энергетической безопасности была традиционная борьба с терроризмом и антидемократическими режимами. В этой связи политика диверсификации предложения – и, в том числе, ухода от поставок из нестабильных регионов – становилась особенно актуальной, хотя начало движению в этом направлении было положено значительно раньше. Другой стороной этой политики являлись попытки укрепления влияния США в странах-нефтеэкспортерах (в частности, на Ближнем Востоке) тем или иным образом. Варианты отношений представлялись при этом различными: от содействия демократическим преобразованиям в дружественных Египте и Саудовской Аравии до поддержки оппозиции режиму в Сирии и Иране²¹. Еще одним географическим очагом интересов Америки стала Центральная Азия – однако здесь может возникнуть столкновение с Россией. В частности, профессор Ю. Ершов (ВНИИВС ГУ ВШЭ) даже назвал “началом своеобразной нефтегазовой войны” центрально-азиатское соперничество России и США²².

В списке ключевых вопросов были отражены и инфраструктурные проблемы. В первую очередь, это относилось к внутренней энергетической инфраструктуре США – к примеру, речь шла о совершенствовании системы транспортировки углеводородов с Аляски. В то же время нельзя не отметить и все возрастающий интерес США к энергетической инфраструктуре по всему миру. США содействовали и продолжают содействовать реализации ряда проектов, направленных на диверсифика-

¹⁹ Clinton W. Statement on Petroleum Imports and Energy Security. 1995. Feb. 16.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=50988>>.

²⁰ Fact Sheet: Securing Our Nation's Energy Future. 2005. Mar. 9.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=81716>>.

²¹ The National Security Strategy of the USA. 2006. Mar. P. 19–20.

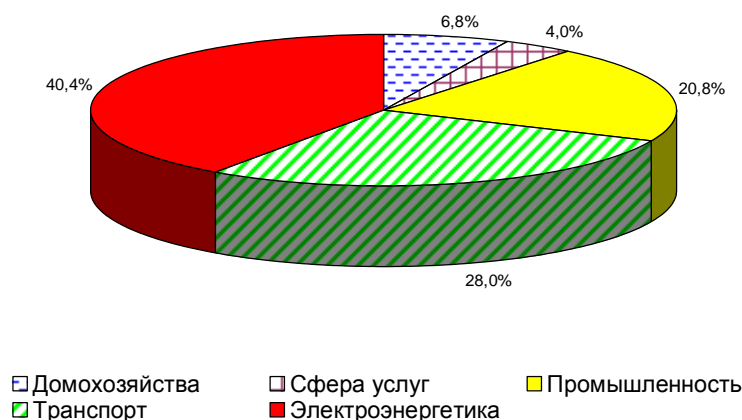
²² Защита Лугара (американская администрация бросает вызов России) // Нефть России. 2008. № 5. С. 18–25.

цию маршрутов транспортировки углеводородов (“Набукко”, “Баку-Тбилиси-Джейхан” и т.п.). Очевидно, США стремятся контролировать ключевые маршруты транспортировки углеводородов, в т.ч. и те, в которых у Америки отсутствует непосредственная экономическая заинтересованность. Это объясняется, во-первых, геополитическими интересами сверхдержавы (раздел сфер влияния с Россией), во-вторых, обеспечением энергетической безопасности европейских союзников.

Возможность достижения успеха в направлении стратегических целей в сфере энергетики, провозглашаемых в последние годы, вызывает определенные сомнения. В то же время, серьезно поспособствовать продвижению могут объективные рыночные стимулы. Новый вызов со стороны нефтяных цен, последовавший в 2000-е гг., способен спровоцировать очередную перестройку американской энергетики, по аналогии с 1980-ми гг. Несмотря на падение нефтяных цен во второй половине 2008 г., они по-прежнему остаются на достаточно высоком уровне: коридор 70-80 долл. За баррель в сегодняшних ценах примерно соответствует ситуации середины 1980-х гг. и остается в 2-3 раза выше (по номиналу) по сравнению со второй половиной 1980-х и 1990-ми гг.

Не очевидно, по какому направлению может произойти прорыв. Амбициозный проект администрации Дж. Буша по развитию водородной энергетики пока не принес явных результатов. Энергетика с использованием возобновляемых энергоресурсов с 1990-х гг. не стала более востребованной за исключением динамично растущих, но пока крайне незначительных в масштабах страны солнечной и ветровой энергетики. Возобновляемая энергетика США основана на использовании энергии воды и биомассы. Потребление гидроэнергии в последние два десятилетия сокращается в абсолютном и относительном выражении: согласно данным Министерства энергетики США, в 2008 г. оно было примерно на 20% ниже уровня 1990 г., составляя лишь 2,5% американского спроса на первичную энергию (в 1990 г. – 3,6%). Доля биомассы постепенно увеличивается: с 3,2% от валового потребления первичной энергии в 1990 г. она возросла до 3,9% в 2008 г. – но для 18-летнего периода такой прогресс незначителен. Объемы установленных атомных мощностей после более чем десятикратного роста в 1970–1980-х гг. (с 7 ГВт в 1970 г. до 100 ГВт в 1990 г.) вот уже в течение почти 20 лет находятся на постоянном уровне, а с середины 2000-х гг. практически перестала увеличиваться и выработка электроэнергии на АЭС. Следует также отдавать отчет в том, что область применения энергоресурсов, альтернативных углеводородам и углю, на данный момент существенно ограничена техническими параметрами имеющегося в национальной экономике физического капитала, технологической базой национального хозяйства.

График 4. Структура потребления первичной энергии по секторам экономики США, %, 2008 г.



Источник: Министерство энергетики США.

Сложно представить для транспорта, обеспечивающего 28% спроса США на энергию, доминирование топлива, иного, чем нефть, в обозримой перспективе. С другой стороны, именно в этом секторе можно отметить существенный прогресс с точки зрения использования возобновляемых ресурсов за последние годы: в 2000 г. лишь примерно 0,5% потребностей транспорта покрывалось за счет возобновляемых ресурсов; в 2008 г. этот показатель приблизился к 3%.

Вместе с тем угрозы, связанные с дефицитом углеводородов, не носят критического характера. Собственные ресурсы США достаточно обширны: хотя отношение доказанных запасов к годовому производству по нефти и газу составляет около 10, т.е. при нынешнем уровне производства их хватит на 10 лет, такое соотношение поддерживается, как минимум, в течение 20 лет, что не дает оснований говорить о скором исчерпании запасов. Наиболее значительные достижения, обладающие долгосрочным потенциалом, произведены в сфере разведки и добычи газа. Прирост запасов в значительной мере связан с развитием неконвенционального газа (категоризацию запасов см. в параграфе 1). Если в 1990-х гг. запасы были стабильны на уровне 4,7 трлн кубометров, в 2000–2004 гг. отмечен их постепенный рост темпами около 3% в год, в 2005–2008 гг. рост ускоряется до 5% ежегодно. За последние 9 лет запасы увеличились в общей сложности на 46%, или на 2,2 трлн кубометров.

В своем годовом обзоре от 2009 г. Министерство энергетики США отмечает, что в перспективе до 2030 г. наибольшую часть прироста добычи обеспечит именно увеличение добычи неконвенционального газа, так что его доля во внутреннем предложении к 2030 г. может достигнуть 56%. При этом наиболее быстрыми темпами (5,7% ежегодно) способна развиваться разработка газоносных сланцев, тогда как добыча из других неконвенциональных источников, скорее всего, останется почти стабильной. По мнению бывшего руководителя Управления энергетической информации Минэнерго США Г. Карузо, природный газ способен сыграть важнейшую роль во время долгосрочного перехода к возобновляемым источникам энергии, однако наличие колоссальных резервов не предоставляет автоматически возможностей для их разработки. Препятствием могут стать слишком высокие издержки. Согласно оценкам Г. Карузо, разработка газоносных сланцев становится рентабельной при цене от 4 до 6 долл. за тысячу кубических футов²³. В 2005–2008 гг. цена импортного

²³ <http://www.nytimes.com/2009/06/18/business/energy-environment/18gas.html?_r=1>.

газа в США превышала 6 долл./тыс. куб. футов, однако к лету 2009 г. она снизилась до уровня около 4 долл.

Таблица 6

Доказанные запасы нефти и газа США

	Нефть			Газ		
	млрд барр.	потреб	лет потребления	трлн куб. м	потреб	лет потребления
2008	30,5	6 736,0	12,4	6,7	582,2	11,6
1998	28,6	8 011,0	9,8	4,7	538,7	8,6
1988	35,1	9 765,0	9,8	4,8	484,3	9,8

Источник: ВР.

В последние десятилетия Соединенные Штаты достаточно активно и эффективно проводили политику диверсификации импорта нефти. Последствия взлета цен 2007–2008 гг. для экономики США ни в коей мере не стали критическими. Свои результаты принес возросший потенциал энергосбережения. В то же время реакция достаточно гибкого американского спроса на нефтепродукты оказалась быстрой и заметной: снижение спроса на автомобильный бензин в стране было зафиксировано уже в конце 2007 г., еще до вступления кризиса в острую фазу. В тот период цены на нефть приблизились к отметке 100 долл/барр., при этом едва ли сказалось влияние неценовых факторов: ранее тенденции к снижению спроса на бензин не были заметны.

Нельзя сказать, что экономика Соединенных Штатов в данный момент сама по себе имеет достаточные стимулы и возможности для кардинальной реструктуризации энергетики. Охлаждение конъюнктуры на рынке энергоресурсов и, следовательно, сокращение рентабельности проектов энергосбережения и альтернативной энергетики способны тем более законсервировать ситуацию. По оценкам Национального Разведывательного Совета США²⁴, к 2025 г. в США и мире едва ли произойдет революция в энергетике: огромная инерция энергетической системы, связанная с высокими издержками смены инфраструктуры, потребует значительного временного лага даже при появлении экономически эффективных альтернатив традиционным энергоносителям. В то же время нарастающие потребности сделают энергетику ключевым фактором международных отношений и заставят еще более внимательно относиться к этой сфере внутри страны. Постоянные усилия американских администраций, настойчиво провозглашающих энергетические проекты приоритетными, должны рано или поздно принести свои плоды. Эта настойчивость легко объяснима: американская модель энергопотребления, основанная, как отмечает акад. Н. Симония, “во-первых, на собственных значительных углеводородных ресурсах и, во-вторых, на легкодоступном импорте дешевой традиционной нефти, которую, к тому же, легче было перерабатывать в светлые нефтепродукты”²⁵, в очередной раз демонстрирует неустойчивость. Определенный энтузиазм в этой связи вызывал приход к власти Б. Обамы: аналитики предсказывали, что большой вес в определении энергетической стратегии могут приобрести сторонники серьезного реформирования энергетического сектора, в частности бывший вице-президент и нобелевский лауреат А. Гор.

²⁴ Global Trends 2025: A Transformed World // Office of the Director of National Intelligence, National Intelligence Council. 2008.

²⁵ Энергетическая безопасность глобализирующегося мира и Россия. Под ред. Н.А. Симония, С.В. Жукова. М.: ИМЭМО РАН. 2008. С. 56.

В *таблице 7* приведены основные программные мероприятия в энергетической сфере, озвученные Б. Обамой во время предвыборной кампании и нашедшие отражение в антикризисном пакете нового президента (Recovery and Reinvestment Act). Они сопоставляются с альтернативными мерами в аналогичных направлениях: это дает возможность найти истоки энергетической программы Б. Обамы.

Таблица 7

Сравнение основных направлений энергетической политики с точки зрения различных политических сил США

Стратегия Б. Обамы ²⁶	Рекомендации комиссии Д. Чейни, 2001 г. ²⁷	Рекомендации Национального экономического совета, 2006 ²⁸	Рекомендации А. Гора ²⁹
Развитие традиционной энергетики			
Способствовать ответственной разработке новых нефтегазовых месторождений за счет решения инфраструктурных и юридических проблем, использовать подход "Use it or lose it", повышать эффективность добычи	Развивать технологии газо- и нефтедобычи, осваивать новые месторождения на шельфе и на Аляске, применять налоговые льготы, облегчать доступ к участкам и т. п.	То же	
Обеспечить стабильность и безопасность атомной энергетики	Увеличивать выработку атомной энергии за счет модернизации существующих мощностей с учетом требований безопасности	Развивать атомные технологии в рамках Глобального ядерного партнерства	
Создать высокотехнологичную национальную электроэнергетическую систему Smart Grid	Повысить надежность межрегиональных систем электропередачи с перспективой создания национальной системы		Создать высокотехнологичную национальную электроэнергетическую систему
Повышение энергоэффективности и использование альтернативных энергоносителей			
Повысить стандарты эффективности расходования топлива	Пересмотреть национальные стандарты эффективности расходования топлива	Ужесточить стандарты эффективности расходования топлива	
Увеличить количество автомобилей с гибридным двигателем до 1 млн к 2015 г.		Создать экономичные батареи для гибридных автомобилей, ускорить развитие водородных двигателей	Содействовать переходу автомобильной промышленности США на производство автомобилей с гибридными двигателями

²⁶ <http://my.barackobama.com/page/content/newenergy_campaign>;
 <http://www.barackobama.com/pdf/factsheet_energy_speech_080308.pdf>;
 <http://www.whitehouse.gov/issues/energy_and_environment/>.

²⁷ National Energy Policy // Report of the National Energy Policy Development Group. 2001. May.

²⁸ Advanced Energy Initiative // National Economic Council. 2006. Feb.

²⁹ Gore A. The Climate for Change // The New York Times. 2008. Nov. 9. P. WK 10;
 <<http://www.thedailygreen.com/environmental-news/latest/3083>>.

Довести долю возобновляемых источников в производстве электроэнергии до 10% к 2012 г. и до 25% к 2025 г.	В сфере возобновляемых источников: увеличить финансирование НИОКР, облегчить доступ к земле, применять налоговые льготы	Инвестировать около 200 млн долл. в развитие солнечной и ветровой энергетики	В течение 10 лет полностью перейти на производство энергии из возобновляемых источников и атомного топлива; реализовать масштабные инвестиционные программы в солнечной, ветровой и геотермальной энергетике
Развивать "чистую" угольную энергетику	Инвестировать 2 млрд долл. за 10 лет в развитие "чистых" угольных технологий	То же	
Ежегодно вводить в строй (модернизировать) 1 млн энергоэффективных домов	Удвоить финансирование программы содействия созданию энергоэффективных домов		Способствовать развитию энергосбережения в зданиях
Сократить выбросы парниковых газов на 80% к 2050 г.	Разработать законодательную основу снижения некоторых выбросов (не CO ₂)		Сократить выбросы парниковых газов развитыми странами на 90% к 2050 г.
Сделать США мировым лидером в области борьбы с изменениями климата			Возглавить всемирные усилия по замене Киотского протокола более эффективным документом
Инвестировать 150 млрд долл. в НИОКР в энергетической сфере	Пересмотреть финансирование исследовательских программ в энергетике	Увеличить на 22% финансирование исследований в области "чистой энергетики"	
Увеличить производство биотоплива до 60 млрд галлонов к 2030 г.		Увеличить использование этанола и биодизеля до 7,5 млрд галлонов к 2012 г.	
Создать 5 млн рабочих мест в "новой энергетике"			
Обеспечение безопасности импорта энергоресурсов			
В течение 10 лет элиминировать текущие объемы импорта нефти из Венесуэлы и стран Ближнего Востока	Способствовать инвестициям в энергетический сектор стран Ближнего Востока и Венесуэлы, углублять энергетическую интеграцию в пределах НАФТА, поддерживать экспансию компаний и др.		

Как показывает *таблица 7*, стратегия президента Барака Обамы несет в себе сочетание элементов программ предыдущей администрации и альтернативных им позиций, свойственных энергетической политике Демократической партии (в частности, взглядов А. Гора). Демократические программы традиционно ориентируются на использование возобновляемых источников, энергосбережение и решение экологических проблем, в то время как республиканцы уделяют значительно большее внимание развитию традиционной энергетики, в частности, активизации разработки собственных месторождений углеводородов.

Ожидается, что важнейшие шаги в этой сфере найдут свое отражение в готовящемся к принятию законе “О чистой энергетике и безопасности” (Закон Ваксмана – Марки). В соответствии с этим законопроектом в США должна быть введена в действие национальная система торговли выбросами, с целью ограничения выбросов парниковых газов. В документе поставлены амбициозные задачи – снизить выбросы на 83% к 2050 г. относительно уровня 2005 г. Эти цифры соответствуют предвыборным обещаниям Б. Обамы. Впрочем, в среднесрочном периоде они уже подвергаются корректировке: если в первоначальной версии документа планировалось сокращение выбросов на 20% к 2020 г., то после серии обсуждений эта цифра сократилась до 17%. Скорректирована и стратегическая цель по выработке электричества из возобновляемых источников: вместо 25% к 2025 г. теперь речь идет о 20% розничных продаж электричества. Требуемый уровень этого показателя для штатов к 2012 г. находится несколько ниже ранее провозглашенных 10% и составляет лишь 6%. Закон также содержит положения о мерах стимулирования энергосбережения в ЖКХ и транспортном секторе, вводит новые стандарты в этих сферах, а также модифицирует стандарты автомобильного топлива – одним словом, в нем будут воплощены практически все основные пункты программы Б. Обамы в части повышения энергетической эффективности и использования альтернативных источников. Затрагивается также и вопрос развития высокотехнологичной национальной электроэнергетической сети – Smart Grid. Эффективность всех этих мер, их реалистичность еще должна пройти проверку жизнью.

* * *

Развитие американской экономики в последние десятилетия показало высокий рост энергоэффективности. Дальнейшие планы по энергосбережению также лежат в русле мировой тенденции к ограничению углеводородов. В то же время быстрый экономический рост вызвал рост импорта нефти и внешней зависимости от ее источников. Страна располагает огромными собственными энергоресурсами и технологическими возможностями по их развитию. За исключением эмбарго 1973 г. США не сталкивались с непосредственной угрозой ограничения поставок, но реакция правительства с 1970-х гг. основана на обостренном чувстве дискомфорта сверхдержавы от зависимости от других стран (и разнотипных политических режимов). Новые меры по экономии энергии (в частности политические), идущие в русле как общей традиции предыдущих администраций, так и в особенности традиций лидеров демократов, объединяют глобальные цели (сохранение климата) и вопросы энергетической безопасности. Их успех может повлиять на развитие энергетических рынков мира.

ГЛАВА 9. ПРОЦЕССЫ ИММИГРАЦИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ США

Интенсификация процессов международной миграции поставила практически все развитые страны перед лицом новых вызовов и задач, которые в условиях развернувшегося глобального кризиса приобрели новые черты и новую актуальность. Для США основная проблема по-прежнему заключается в том, чтобы обеспечить экономику необходимыми человеческими ресурсами за счет иммиграции и не поставить при этом под угрозу национальную безопасность, которая понимается не только как недопущение террористических организаций на территорию государства, но и как сохранение стабильности общества и уровня социальной защищенности граждан, а также сохранение окружающей среды, подвергающейся все более значительной нагрузке в результате роста населения. Для этого необходимо совершенствование законодательной базы и системы мероприятий, обеспечивающих регулирование миграционных потоков, оптимизацию их численности и структуры, а также решение многочисленных социальных проблем, возникающих в результате масштабного въезда иностранцев на территорию страны. Эти задачи в настоящее время вполне осознаны американским обществом и активно обсуждаются политиками, учеными, простыми гражданами. Внимание к указанным проблемам постоянно растет, на их решение выделяются большие средства, но тем не менее процесс модернизации законодательной базы и повышения эффективности работы регулирующих механизмов далек от завершения. Причина этого заключается в том, что комплекс интересов, связанных с этой проблемой, весьма сложен, причем векторы интересов различных экономических, политических, этнических групп часто оказываются разнонаправленными. Барак Обама в период своей избирательной кампании обещал в первый же год работы своей будущей администрации провести комплексную реформу иммиграционного законодательства, которая позволит увеличить приток в американскую экономику необходимых кадров из-за рубежа и вывести из тени уже работающих на территории страны нелегалов. Однако сложившаяся ситуация не позволила выполнить это обещание. В августе 2009 г. президент Обама объявил, что иммиграционная реформа откладывается по меньшей мере до 2010 г.¹

Проблема иммиграции в любой стране всегда имеет несколько аспектов – экономический, социальный, политический. Экономический аспект напрямую связан с характером и темпами развития национального хозяйства, с состоянием внутреннего рынка труда. Чем выше темпы роста, тем выше потребность в рабочей силе, которая далеко не всегда может быть удовлетворена за счет внутренних ресурсов. Работодатели при этом заинтересованы в расширении притока рабочей силы, так как это ведет к снижению ее стоимости и повышению эффективности производства. Поэтому бизнес, как правило, активно выступает за либерализацию иммиграционного законодательства независимо от фазы цикла – в период кризиса наличие более дешевых ресурсов становится еще более актуальным. В то же время масштабный въезд иммигрантов неизбежно сказывается на состоянии общества, меняет его социальную и этническую структуру, влияет на качество жизни коренного населения. Политикам в свою очередь приходится искать компромиссные решения, пытаясь обеспечить баланс интересов и добиться поддержки различных групп избирателей.

Именно поэтому регулирование миграционных процессов не может опираться исключительно на рыночные механизмы, а требует постоянного административного и общественного контроля. Осуществление такого контроля отнюдь не противоречит демократическим и рыночным принципам. Скорее наоборот – отсутствие четкого государственного регулирования в данной области может привести к дестабилизации

¹ Los Angeles Times. 26.08.2009.

общества, криминализации сегмента рынка труда, связанного с использованием иностранной рабочей силы, а следовательно, к нарушению демократических норм и торможению развития производства на конкурентной основе. Соотношение административных и рыночных механизмов не является постоянным, оно меняется в зависимости от экономической, социальной, политической ситуации.

Опыт США, страны, созданной переселенцами, показывает, что государство не может существовать без четких правил, регулирующих процесс въезда в страну и получения гражданства. Законодательство и система институтов иммиграционной политики начали складываться практически сразу после принятия Декларации о независимости. Цели и задачи этой политики менялись в соответствии с динамикой экономического и общественного развития. Следует отметить, что американское законодательство всегда было достаточно жестким, страна стремилась оградить себя от элементов, нежелательных с расовой, этнической, политической точки зрения.

В 1875 г. Верховный суд США постановил, что все вопросы, связанные с иммиграцией, относятся к компетенции федеральных властей. Административное регулирование этнической структуры иммиграции осуществлялось в течение почти ста лет. В 1921 г. были установлены пределы численности вновь въезжающих (они существуют и поныне, хотя цифры несколько раз менялись). Законом 1924 г. к количественным ограничениям были добавлены ограничения по этническому принципу, – согласно этому акту, численность новых переселенцев из какой-либо страны не должна была превышать 2% от числа уже проживающих в США выходцев из этой страны. Закон был направлен на сохранение сложившейся этнической структуры и ограничение численности переселенцев из Китая, Японии, Индии, а также из стран Южной и Восточной Европы, приток которых резко увеличился с начала XX века. Считалось, что эти люди, не имевшие в основной своей массе образования и не знавшие английского языка, отличавшиеся по своим культурным и религиозным традициям от основного населения тогдашних Соединенных Штатов, могут дезорганизовать общественную жизнь и ухудшить ситуацию на рынке труда. Система этнических квот была сохранена и в законе 1952 г., который содержал также положение о том, что власти имеют право запретить въезд и депортировать иммигрантов, чьи взгляды и деятельность рассматриваются как коммунистические. В 1960-е гг. прошлого века существовавшая до того момента система регулирования была признана устаревшей. В основе такого решения лежали две главные причины: во-первых, мощная американская экономика все острее нуждалась в трудовых ресурсах; во-вторых, было решено, что развитое и стабильное общество способно ассимилировать представителей любых рас и этносов. В 1965 г. был принят новый закон, которым отменялась существовавшая в течение десятилетий система установления квот для иммигрантов различных национальностей.

Кризис 2008–2009 гг. заставил вновь вернуться к вопросу о степени государственного регулирования процессов иммиграции, который сегодня формулируется следующим образом – правительство, оказывающее финансовую поддержку бизнесу, одновременно должно контролировать расходование этих средств, в т.ч. и на трудовые ресурсы. В рамках подписанного президентом Обамой в феврале 2009 г. Закона о восстановлении экономики и реинвестировании (American Recovery and Reinvestment Act) действует специальный Employ American Workers Act, обязывающий предпринимателей, получивших денежную помощь от государства, при приеме на работу отдавать предпочтение американским гражданам (или резидентам, имеющим право постоянного проживания), но не привлекать специалистов из-за границы. Контролировать соблюдение этого правила будет Министерство труда.

Регулирование въезда в страну в настоящее время осуществляется в рамках иммиграционного закона 1990 г., согласно которому ежегодно разрешение на посто-

янное проживание могут получить 675 тыс. чел. в год, большинство из которых (480 тыс.) составляют члены семей и родственники американских граждан (family-based immigration); трудовая иммиграция (employment-based immigration) насчитывает 140 тыс. Кроме того, десятки тысяч людей получают право на въезд по студенческим визам и на основании разрешений на временную работу. Серьезной проблемой для страны является нелегальная иммиграция.

После событий 11 сентября 2001 г. вопросы иммиграции стали рассматриваться в тесной связи с проблемами национальной безопасности. Тот факт, что среди въезжающих могут оказаться лица, представляющие угрозу для страны и ее граждан, заставило руководство Соединенных Штатов ужесточить въездные процедуры и провести реформу органов, занимающихся вопросами иммиграции. В ноябре 2002 г. президент Дж. Буш-мл. подписал Закон о внутренней безопасности (Homeland Security Act), на основании которого было создано новое министерство – Министерство внутренней безопасности (Department of Homeland Security). После этого существовавшая ранее в рамках Министерства юстиции Служба иммиграции и натурализации была упразднена, а в составе вновь созданного министерства впервые в истории США была образована единая государственная служба, контролирующая прибытие в страну и физических лиц и товаров. Опубликованная в октябре 2007 г. Национальная стратегия внутренней безопасности поставила задачи дальнейшего усиления мер пограничного контроля, использования для этих целей самых современных технологий, повышения ответственности работодателей, использующих труд нелегальных иммигрантов. Именно на этих моментах, по мнению разработчиков стратегии, должен быть сделан акцент при разработке новых иммиграционных законов².

1. Иммиграция конца XX–начала XXI века – основные характеристики

Проблема влияния иммиграции на экономику США и на состояние американского общества в целом представляется весьма сложной и многоплановой. Оценить в полной мере роль иммиграции в экономике, ее социальные и политические последствия возможно лишь при детальном рассмотрении масштабов и структуры американской иммиграции конца XX–начала XXI веков.

Соединенные Штаты Америки столкнулись в последние годы как с резким увеличением потока въезжающих, так и с серьезными изменениями этнической структуры иммиграции. Во второй половине 90-х гг. прошлого столетия в страну в среднем ежегодно прибывали 1,1 млн чел. (легально и нелегально). Суммарное число въехавших в страну за последнее десятилетие прошлого века превысило 10,6 млн чел. За 2000–2007 гг. количество вновь прибывших составило 10,3 млн человек – рекордная семилетка по этому показателю за всю историю американской иммиграции. В результате в 2007 г. на территории США проживало 37,9 млн выходцев из других стран, что составило 12,6% населения страны, доля иммигрантов в составе рабочей силы равнялась 15,8%³ (для сравнения – в 1970 г. доля выходцев из других стран составляла 4,7% населения). В 2007 г. рост числа выходцев из других стран, проживающих в США, замедлился⁴. Было отмечено значительное сокращение притока иммигрантов из Латинской Америки. Этому способствовал ряд факторов – вхождение экономики страны в фазу рецессии и соответствующий рост безработицы и сокращение числа рабочих мест, ужесточение иммиграционной политики и усиление пограничного контроля.

² <www.whitehouse.gov/infocus/homeland/nshs/NSHS.hdf>.

³ <http://www.cis.org/articles/2007/back1007.html>>.

⁴ http://www.migrationpolicy.org/pubs/lmi_recession_jan_09.pdf>.

Влияние глобального финансового кризиса на процесс иммиграции в США прогнозировать достаточно сложно, так как его динамика будет зависеть не только от состояния экономики США, но и от положения в странах-донорах. Рост безработицы и сокращение числа рабочих мест в США, безусловно, могут уменьшить число людей, приезжающих в страну работать⁵. В то же время ухудшение положения в странах-донорах, где также растет безработица, и снижается заработная плата, способны привести к увеличению потока иммигрантов, в т.ч. и нелегальных. В такой ситуации основным регулирующим фактором будет не рынок труда, а меры пограничного контроля и иммиграционной политики. Не следует забывать и о том, что согласно действующему иммиграционному законодательству, более 70% ежегодно получающих разрешение на постоянное проживание составляют члены семей и родственники американских граждан. Эта категория иммигрантов, также как и целый ряд других (беженцы и политэмигранты, люди с выдающимися способностями – ученые, музыканты, спортсмены) в значительно меньшей степени зависят от экономической конъюнктуры, чем “трудовая иммиграция”, удельный вес которой составляет приблизительно 20%. Все это дает основания предполагать, что определенное сокращение притока иммигрантов в США возможно, но оно не будет слишком масштабным и долгосрочным. Оживление экономики неизбежно приведет к увеличению потребности в рабочей силе, в т.ч. и иностранной.

Последние десятилетия XX века ознаменовались и очень серьезными изменениями этнической структуры иммиграции. После отмены в 1965 г. системы установления квот для иммигрантов различных национальностей стремительно увеличился приток иммигрантов из стран Азии и Латинской Америки. В результате доля европейцев в общей массе въезжающих снизилась с 74,5% в 1960 г. до 12,5% в 2007 г. За тот же период существенно вырос процент выходцев из стран Азии – с 5% до 23,16%. Резко увеличился приток латиноамериканцев, прежде всего из Мексики. В иммиграционном потоке 2000–2007гг. мексиканцы составили 34,9%.

Иммиграция внесла серьезный вклад в изменение этнической структуры американского общества, треть которого в настоящее время – это люди, принадлежащие к расовым или этническим меньшинствам. Самым многочисленным меньшинством, опередив афроамериканцев, составляющих 13,4% населения, стали латиноамериканцы – их доля равна 14,4%. Из 2,8 млн чел. прироста населения США в 2005 г. 1,3 млн составили латиноамериканцы, из которых 800 тыс. – естественный прирост и 500 тыс. – вновь прибывшие в страну⁶. Согласно прогнозу авторов доклада “U.S. Population Projections: 2005-2050”, опубликованного в начале 2008 г., 82% ожидаемого в рассматриваемый период прироста населения дадут иммигранты и их дети, которые родятся на территории США. При этом доля латиноамериканцев будет продолжать расти и составит в 2050 г. 29%, удельный вес чернокожих жителей не изменится, а белые будут составлять только 47% населения⁷. Однако в 2008 г. рост численности латиноамериканского и азиатского населения несколько замедлился. Хотя указанные группы продолжают оставаться самыми быстрорастущими расовыми меньшинствами, Бюро переписи предположило, что потеря белыми большинства может произойти на несколько лет позже 2050 г.⁸

Изменение национального состава иммигрантов имеет весьма существенное значение с точки зрения развития общества, так как люди, приехавшие из различных

⁵ Достаточно вспомнить, что в период депрессии 1920–1930-х гг. число вновь прибывающих резко упало и затем держалось на почти нулевом уровне до начала 1950-х гг. Более полумиллиона выходцев из Западной Европы вернулись на родину, количество мексиканцев, проживающих в США, сократилось в 1930-х гг. за десятилетие на 40%.

⁶ The Washington Times. 10.05.2006.

⁷ <<http://pewhispanic.org/report.php?ReportID=85>>.

⁸ <<http://www.census.gov/popest/estimates.html>>.

регионов, обладают различным образовательным и культурным базисом, отличающимися традициями трудовой этики, заложенными в национальной культуре, неодинаковым уровнем уважения к закону и толерантности по отношению к представителям других этнических групп и конфессий. Страна, отказывающаяся от регулирования национальной структуры иммиграции, должна быть готова к сдвигам в этнической структуре и вытекающим отсюда проблемам, к которым относятся ассимиляция носителей другого языка и другой культуры, взаимодействие коренного населения и вновь прибывших. Опыт США и других развитых стран (в Европе наиболее яркий пример – Франция) показывает, что ассимиляция людей, проживающих большими компактными моноэтническими поселениями, происходит весьма тяжело и медленно.

Определенной проблемой для американского общества является отчетливое стремление латиноамериканской общины сохранить свой язык, культуру, традиции. Если прежние иммигранты старались как можно скорее стать американцами, то сейчас наблюдается противоположная тенденция. По мнению С. Хантингтона, автора теории “столкновения цивилизаций”, постоянный рост доли латиноамериканцев в структуре населения страны грозит самым основам общества, сложившегося в США и имеющего в основании своей культурной, политической, экономической системы принципы, заложенные белыми переселенцами-протестантами. Для того чтобы ассимилироваться, стать полноценными членами этого общества, латиноамериканцы, по мнению С. Хантингтона, должны прежде всего “научиться думать по-английски”, т.е. через усвоение языка усвоить ценности и принципы североамериканского общества. С этой точки зрения мексиканские иммигранты рассматриваются не просто как выходцы из другой страны, но и как представители иной цивилизации, а их стремление сохранить свой язык, обычаи и культуру выглядит как препятствие для вхождения в существующую общественную систему.

М. Крикориан, исполнительный директор Центра по изучению иммиграции в своей недавно вышедшей книге “Новые доводы против иммиграции легальной и нелегальной” (*The New Case Against Immigration: Both Legal and Illegal*) утверждает, что ежегодное количество вновь прибывающих в страну должно быть сокращено до 300–350 тысяч, половину из которых должны составлять люди с выдающимися способностями и уникальной квалификацией. Главный довод для введения таких ограничений – невозможность ассимиляции. По мнению автора, период строительства американского общества за счет иммиграции закончился. За столетие, прошедшее после предыдущей “большой волны” притока иностранцев начала XX века, оно изменилось кардинальным образом – это развитое, зрелое общество, стоящее по уровню своего развития значительно выше стран-доноров. “Изменились не иммигранты, изменились мы”, – подчеркивает автор и добавляет, что люди, “приехавшие из XIX века в век XX”, независимо от того, законно ли они прибыли, ассимилироваться не смогут. Для малообразованных иммигрантов основная сложность – это низкие заработки, бедность, отсутствие медицинской страховки, что увеличивает нагрузку на систему социального страхования страны. По мнению автора, ссылающегося на проводимые в США социологические исследования, для высококвалифицированных специалистов, которые находят в США хорошо оплачиваемую работу, неплохо знают английский и легко усваивают существующие правила и манеру поведения, главная проблема – отсутствие “патриотической ассимиляции”, под которой понимается эмоциональная привязанность, преданность принявшему их государству. Национальная самоидентификация квалифицированных специалистов уже сформировалась длительным периодом жизни и образовательными институтами в своих странах (даже если они приехали после школы и затем закончили американские вузы), и менять ее они не собираются, имея возможность вести транснациональный образ жизни.

ни. Такая возможность предоставляется современными средствами связи, транспорта, Интернетом, которые, по мнению автора, буквально “убили” стимулы к ассимиляции. Автор делает категорический вывод – иммиграция должна быть резко ограничена, в противном случае США ожидает дальнейшее увеличение неравенства доходов, рост бедности и, соответственно, нагрузки на социальные статьи государственного бюджета, замедление роста производительности труда и подушевого дохода, угроза терроризма и культурная “балканизация” страны⁹.

Многим американским экспертам подобные опасения кажутся преувеличенными. В любом случае ассимиляция происходит на протяжении нескольких поколений. Эксперты ссылаются на опыт прошлого и даже позапрошлого веков, когда в конце XIX в. на большой территории от Пенсильвании до Миннесоты переселенцы из Германии говорили только по-немецки, имели свои школы, газеты и т.д. Но через несколько поколений их потомки, полностью ассимилировавшись, говорили уже исключительно на английском. Каким образом будет происходить ассимиляция латиноамериканцев, предсказать сложно. Но следует признать, что они сейчас имеют значительно больше возможностей для сохранения собственного языка и культуры, чем белые переселенцы в прошлом. Существенным фактором, который может повлиять на характер развития процесса ассимиляции, является то, что территориальная близость и современный уровень развития коммуникаций обеспечивают нынешним латиноамериканским иммигрантам гораздо больше возможностей для сохранения связей с родными странами, чем выходцам из европейских стран в прошлом. Внутри США они также имеют сегодня больше возможностей для сохранения своей культуры и языка – развитие системы масс-медиа, функционирование многочисленных испаноязычных теле- и радиоканалов, выпуск кассет, компакт-дисков и т.п. позволяет постоянно оставаться в сфере воздействия родного языка. Согласно данным Бюро переписей, сегодня 78% латиносов в США говорят по-испански, даже если они в достаточной степени владеют английским¹⁰. Выясняется, что молодежь даже в большей степени, чем их родители, стремится сохранить родной язык. Исследование университета штата Калифорния, проведенное среди детей иммигрантов (до 18 лет), показало, что хотя 90% респондентов хорошо знают английский и могут свободно им пользоваться, 97% мексиканских подростков предпочитают говорить по-испански.

Хотя многие американские ученые и общественные деятели считают, что стать полноправными членами американского общества латиноамериканские иммигранты смогут только в том случае, если они или хотя бы их дети перейдут на английский язык, не будут избегать смешанных браков, усвоят американские ценности и культуру, существует и другое мнение: стремиться к полной ассимиляции вновь приезжающих совершенно не обязательно, ассимиляция в наши дни может уступить место плюрализму (или сосуществовать с ним). Сторонники плюрализма считают, что нет смысла стирать расовые и этнические границы, поддерживая ситуацию “плавильного котла”, которой ранее так гордились американцы. Сохранение расовыми и этническими группами своих традиций, религии, языка пойдет на пользу Соединенным Штатам, укрепит имидж мирового лидера демократии, толерантности и веротерпимости. Основное возражение, выдвигаемое приверженцами реализации концепции “плавильного котла”, заключается в том, что поддерживать единство столь разнородного общества чрезвычайно сложно, и может наступить момент, когда центробежные силы превратятся в серьезную проблему.

На наш взгляд, основной вопрос сегодня заключается не в том, что лучше – ассимиляция или плюрализм, а в том, можно ли вообще ставить вопрос о полной ас-

⁹ <<http://cis.org/node/688>>.

¹⁰ Business Week. 15.03.2004.

симиляции в условиях массового въезда представителей других этносов и конфессий. Успешная интеграция в американское общество достаточно близких к англосаксам в языковом и религиозном отношении немцев, французов, ирландцев, голландцев вовсе не доказывает возможности ассимиляции латиноамериканцев, китайцев, арабов-мусульман, выходцев из Средней Азии. Ценностные структуры, лежащие в основе этих цивилизаций, серьезно различаются между собой, а потому может оказаться, что задача их объединения вообще не имеет решения. Проблема совместности различных этносов в настоящее время не только не изучена, но еще и не осознана в достаточной степени. Вполне возможно, что в американском обществе будут сохраняться устойчивые культурные группы, имеющие свой язык и традиции. Существование таких групп само по себе не вызывает, на наш взгляд, никаких серьезных сдвигов в обществе до тех пор, пока четко функционируют основные механизмы, связывающие личность (и этническую группу) с социальной системой. Такими механизмами являются рынок труда и система образования. Через обучение иммигрантов и их детей и через участие в признанных и контролируемых обществом видах деятельности осуществляется реальное “встраивание” вновь прибывших в сложившуюся на территории страны систему отношений. В свою очередь и общество должно постоянно адаптироваться к происходящим изменениям, совершенствуя законодательную базу и иммиграционную политику.

Еще один широко обсуждаемый в США вопрос, связанный с иммиграцией, заключается в том, каким образом отражается быстрый рост населения на состоянии окружающей среды. В упоминавшемся выше прогнозе роста численности населения предполагается увеличение к 2050 г. населения США на 135 млн человек, причем более 80 % прироста приходится на долю иммигрантов и их детей. Это означает, что за указанный период в США должны быть построены 36 тыс. новых школ, 52 млн жилых домов и создана соответствующая инфраструктура, построены новые дороги, т.к. в стране появятся еще 106 млн автомобилей. По подсчетам Министерства энергетики, мигранты ежегодно создают 637 млн тонн углекислого газа¹¹.

2. Использование малоквалифицированной рабочей силы и нелегальная иммиграция

По мнению большинства американских экспертов, важнейшей целью совершенствования иммиграционной политики является сегодня оптимизация количественных и качественных характеристик иммиграционных потоков, т.е. сопряжение их масштабов и профессионально-квалификационной структуры с потребностями экономического и социального развития. Основная опасность масштабной латиноамериканской иммиграции последних лет состоит прежде всего не в ее “инокультурности” (которую не стоит преувеличивать), а в чрезмерно большой в ее составе доле людей с низким уровнем образования. Среди взрослых иммигрантов, проживающих на территории США, 31% не имеет аттестата об окончании средней школы. За период 2000–2007 гг. численность работающих без школьного образования выросла за счет иммигрантов на 14%.

В основе этого явления лежит прежде всего ситуация на рынке труда: в США существует достаточно высокий спрос на малоквалифицированную рабочую силу, который не может быть удовлетворен за счет внутренних трудовых ресурсов – процент американцев, не имеющих школьного образования, снижается (за период с 1960-х по 2007-й г. он упал с 50% до 8%). Обойтись без такой рабочей силы страна не может; малоквалифицированный труд необходим для функционирования отраслей, характеризующихся высокой трудоемкостью. Как и в других индустриальных

¹¹ <<http://www.cis.org/node/765>>.

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 снизить издержки, и это делается за счет более дешевой рабочей силы. Использование труда иммигрантов и стало формой снижения издержек.

На государственном уровне действуют программы временной занятости для малоквалифицированной рабочей силы (H-2A и H-2B programs), в рамках которых производится набор иностранцев – сельскохозяйственных и строительных рабочих, персонала для коммунальных служб, торговли, общественного питания и т.п. Ряд отраслей – гостиничный бизнес, рестораны быстрого питания, сельское хозяйство, домашняя прислуга, уход за больными, уход за животными – практически держится на труде иммигрантов, в т.ч. и нелегальных. Следует отметить, что легальная и нелегальная иммиграция малоквалифицированных латиноамериканцев тесно связаны между собой – места компактного проживания представителей какой-либо этнической группы становятся базой для проживания земляков-нелегалов, которым община помогает найти жилье, работу, обеспечивает фальшивыми документами.

Проблема нелегальной иммиграции резко обострилась в США в первые годы XXI века. Численность незаконно проживающих в стране быстро увеличивалась – если в 1996 г. эта цифра составляла 5 млн чел., в 2000 г. – 8,4 млн в 2005 г. – 11,1 млн. В 2005 г. нелегалы составляли примерно треть всех иммигрантов, более половины из них были выходцами из Мексики¹². В этой стране, как и в ряде других латиноамериканских стран, существует избыточное предложение низкоквалифицированной рабочей силы – 74% населения в трудоспособном возрасте не закончили среднюю школу. Зарплата, которую может получить неквалифицированный мексиканский рабочий в США в 3,5 раза превышает доход, который он мог бы получить у себя на родине. Нелегальная иммиграция превратилась в достаточно большой сегмент рынка труда, сегмент очень гибкий, регулируемый исключительно спросом и поэтому легко реагирующий на изменения конъюнктуры. Согласно существующим оценкам, среди сельскохозяйственных рабочих нелегалы составляют почти три четверти, среди занимающихся уборкой территорий и помещений – 17%, в строительной индустрии – 14%, в ресторанном бизнесе – 10%¹³.

Американские фермеры утверждают, что они будут просто не в состоянии собрать урожай без привлечения иностранной рабочей силы, и стране придется импортировать продовольствие. Поэтому попытки ограничить доступ латиноамериканских иммигрантов на рынок труда вызывают весьма болезненную реакцию работодателей, которые заявляют, что коренные американцы не хотят работать на фермах, где заработная плата достаточно низкая, а ее увеличение приведет к снижению рентабельности и росту цен на внутреннем рынке. О заинтересованности бизнеса в сохранении таких работников говорит и тот факт, что работодатели фактически помогали им обойти закон, закрывая глаза на предъявляемые нелегалами при поступлении на работу фальшивые карты индивидуального социального страхования. Благодаря этому нелегалы становятся налогоплательщиками. За период 1986–2000 гг. сумма поступивших по фальшивым картам Social Security contributions выросла с 7 млрд. долл. до 49 млрд. долл.¹⁴ Долгое время все попытки заставить работодателей отказаться от найма работников, не имеющих соответствующих документов, торпедировались в США очень успешно.

¹² Gordon. H. Hanson. The Economic Logic of Illegal Immigration. Council on Foreign Relations. 2007. Mar. P.3.

¹³ Ibid. P. 30.

¹⁴ Ibid. P. 21.

Однако присутствие такого большого контингента малоквалифицированных и, соответственно, малооплачиваемых работников, порождает ряд серьезных социальных проблем. Уровень бедности среди иммигрантов вдвое выше, чем среди коренных жителей. В настоящее время более трети иммигрантов не имеют медицинской страховки. Все это означает понижение уровня социальной защищенности в обществе и рост нагрузки на систему социального страхования. Социальные выплаты получает более трети домохозяйств иммигрантов (по сравнению с 19% домохозяйств коренных жителей). Несколько лет назад Центр по изучению иммиграции провел исследование с целью оценить объем средств, затрачиваемых федеральным бюджетом на социальную поддержку нелегальных иммигрантов. Согласно его результатам, правительство ежегодно тратит на эти цели на 10 с лишним млрд. долл. больше, чем получает налогов от данной категории занятых¹⁵. Среди основных статей затрат значатся: программа медицинской помощи Medicaid, лечение не имеющих медицинской страховки, программа продуктовой помощи, расходы на содержание судов и тюрем, федеральная поддержка школ. Затраты, осуществляемые штатами и местными органами власти, также весьма значительны. Причиной того, что нелегальные иммигранты становятся нагрузкой на бюджеты разных уровней, является именно их низкий образовательный уровень и, как следствие, низкие доходы, а отнюдь не отсутствие работы и не их статус. Если бы эта многочисленная группа нелегальных иммигрантов была бы легализована, то ее представители получили бы доступ к значительно большему числу государственных социальных программ, и затраты федерального бюджета могли бы возрасти почти в три раза. Этот аргумент активно использовался противниками идеи предоставления легального статуса нескольким миллионам иммигрантов, содержащейся в проекте иммиграционной реформы, предложенной Дж. Бушем-мл.

По мнению ряда экономистов, именно политика работодателей приводит к постоянному увеличению потребности в иностранной рабочей силе. Дело вовсе не в недостатке рабочих рук внутри страны, а в постоянном стремлении предпринимателей снизить издержки на оплату труда. Специализирующийся в области исследования рынка труда в США экономист группы Merrill Lynch Дэвид Розенберг в докладе, озаглавленном «Существует ли дефицит рабочей силы?» (Is there a Labor Shortage?), утверждает, что в условиях рыночной экономики дефицит рабочей силы, как и любого другого ресурса, возникает только в том случае, если цена на него искусственно занижается¹⁶. Именно это и происходит в США. Результатом политики работодателей стала фактическая стагнация роста заработной платы в стране с конца 90-х годов прошлого века: размер минимальной оплаты труда с 1997 г. не повышался в течение десяти лет. Отрицательное воздействие масштабного присутствия иностранцев на внутреннем рынке труда на уровень заработной платы американцев отмечает и один из ведущих специалистов по исследованию социальных и экономических последствий иммиграции Г. Бориас (G. Borjas). По его расчетам, в связи с использованием труда иммигрантов за период 1980–2000 гг. заработная плата малоквалифицированных работников сократилась на 9%, а в целом по стране на 3%¹⁷. Однако оппоненты считают, что в условиях глобализации оперировать категориями исключительно внутреннего рынка труда неправомерно, т.к. поиски новых источников рабочей силы являются такой же объективной закономерностью для капитала, как и поиски новых рынков для сбыта товаров и осуществления инвестиций.

Долгое время считалось, что малоквалифицированные иммигранты практически не конкурируют с местными жителями, заполняя те вакансии, которые послед-

¹⁵ <<http://www.cis.org/articles/2004/fiscal.html>>.

¹⁶ <<http://www/businessweek.com/bwdaily/dnflash/content/aug2007/>>.

¹⁷ Gordon H.H. Op. cit. P. 20.

ние практически не рассматривают в качестве варианта собственного трудоустройства. Эти рабочие места так и называли – “migrant jobs” (работа для иммигрантов) или 3D-jobs (dirty, dangerous, difficult – грязный, опасный, тяжелый). Однако в последние годы появились исследования, авторы которых утверждают, что приток иммигрантов отрицательно сказывается на занятости коренного населения, в наибольшей степени – молодежи. Действительно, отмечаемое в 2000–2005 гг. снижение коэффициента занятости во всех возрастных группах коренных американцев особенно заметно для младших возрастов (16–19 лет и 20–24 года). Эксперты Центра по изучению иммиграции подчеркивают, что впервые после окончания Второй мировой войны за пятилетний период не произошло роста занятости среди коренных американцев-мужчин. В прессе появились также сообщения о целом ряде конфликтов приезжих с местным населением вплоть до выдавливания коренных жителей из мест традиционного проживания, что наблюдается в ряде южных штатов США, в которых из городов, где латиноамериканцы уже составляют большинство, постепенно уезжает как белое, так и чернокожее население. Конфликты мексиканцев с афроамериканцами носят наиболее острый характер, именно потому, что и те и другие претендуют на рабочие места, требующие невысокой квалификации. В основе конфликтов – не расовые, а сугубо экономические причины.

Из всех задач реформирования иммиграционной политики именно проблема нелегальной иммиграции ставится в последнее время в США особенно остро. В центре неосуществившегося проекта реформы Дж. Буша-мл. стояла борьба с нелегальной иммиграцией. Было предложено резко усилить пограничный контроль, а также провести “амнистию” нелегалов, т.е. предоставить право проживания в стране тем, кто уже имеет место работы и не совершил никаких преступлений. Одновременно предлагалось увеличить количество выдаваемых разрешений на временное пребывание и временную работу для малоквалифицированных иммигрантов (по программам H-2A и H-2B) с 66 тыс. до 320 тыс. в год – практически в 5 раз. Вокруг этих предложений в течение нескольких месяцев велась ожесточенная полемика, причем против предложений Буша выступали и многие его однопартийцы. Сторонники жестких мер заявляли, что “амнистия” будет означать поощрение людей, нарушивших закон, и станет стимулом для потенциальных нарушителей. При этом вспоминалась “амнистия”, проведенная в 1986 г. в рамках Закона об иммиграционной реформе и контроле (Immigration Reform and Control Act) и предоставившая право проживания в США 2,7 млн человек. Оппоненты Буша подчеркивали, что эта мера отнюдь не остановила рост количества нелегалов в стране, а потому все, нарушившие закон, должны быть подвергнуты депортации. Это заведомо невыполнимое предложение (депортировать почти 12 млн человек чрезвычайно сложно и с экономической, и с политической, и с моральной точки зрения) лишь обострило ситуацию в стране, вызвав волну демонстраций протеста. Не сумев добиться законодательного одобрения всего комплекса предложенных Бушем новых иммиграционных законов, администрация смогла осуществить ту их часть, которая касалась усиления мер пограничного контроля.

Внутри страны резко усилилась борьба с использованием труда нелегалов. Закон, предусматривающий ответственность работодателей, принимающих на работу незаконно проживающих в стране людей, был принят еще в 1986 г., однако контроль за его исполнением осуществлялся весьма слабо, а в некоторых регионах отсутствовал вовсе. С 2007 г. проверки предприятий сотрудниками службы гражданства и иммиграции Министерства внутренней безопасности стали проводиться регулярно. В результате сумма штрафов, наложенных на работодателей, использующих труд нелегалов, составила в 2007 г. 31 млн долл. Необходимым документом при приеме на работу является карта индивидуального социального страхования, которая есть у всех прибывших в страну на законных основаниях. Чтобы исключить ис-

пользование фальшивых карт (поддельных, украденных, принадлежащих другим лицам), на средства федерального правительства Министерством внутренней безопасности и Службой социального страхования создана электронная база данных (E-Verify system), позволяющая работодателю проверять подлинность предъявляемых карт в on-line режиме. Первоначально использование этой системы предлагалось на добровольных началах, однако в ряде штатов уже законодательно закреплено ее обязательное использование всеми работодателями, имеющими какой-либо бизнес на их территории.

Разразившийся кризис и резкий рост безработицы в 2008 г. вызвали сокращение спроса и на труд иностранцев, предприниматели стали активно освобождаться от излишней рабочей силы. Государственный контроль также был усилен – достаточно сказать, что в 2008 г. число депортированных нелегалов достигло рекордного показателя – 361 тыс. чел. (в 2007 г. эта цифра составила 319 тыс. чел.). В результате с августа 2007 г. по май 2008 г. количество нелегальных иммигрантов в США снизилось на 11%¹⁸.

С января 2009 г. в США официально начали брать ДНК-пробы у людей, задержанных по подозрению в нарушении миграционного законодательства (ранее такие пробы брали только у осужденных за тяжкие преступления). Протесты американских правозащитников, считающих, что нельзя приравнивать к преступникам людей, чья вина не доказана, действия не возымели. Жесткие меры выглядят в глазах большинства граждан вполне оправданными, – в условиях кризиса и резкого роста безработицы противники иммиграции все чаще говорят о том, что приезжие отнимают места у местных жителей, и дело здесь не только в банальной ксенофобии (хотя ее рост также имеет место). Так эксперты Центра по изучению иммиграции предупреждают, что если в строительной индустрии не будет введен жесткий контроль, препятствующий использованию труда нелегальных иммигрантов (которые сейчас составляют в этой отрасли примерно 15% занятых), то из 2,4 млн рабочих мест, создаваемых при поддержке правительства, 300 тыс. рабочих мест получают нелегалы¹⁹.

Усиление государственного контроля за рынком труда в условиях кризиса необходимо также и потому, что работодатели, стремясь сократить издержки, по-прежнему заинтересованы в использовании нелегальной рабочей силы, которая в условиях кризиса становится еще более дешевой, – не имея ни пособия по безработице, ни медицинской страховки, нелегальные иммигранты в отличие от коренных американцев не могут позволить себе длительных поисков работы и вынуждены соглашаться на любую оплату. Но они же становятся и первыми жертвами увольнений и тогда с большой вероятностью начинают искать и находят криминальные источники дохода. А проблема преступности для США, которые занимают первое место в мире по числу заключенных (как по абсолютному показателю, так и в пересчете на тысячу населения), весьма актуальна. На криминогенную ситуацию в стране, по мнению Центра по изучению иммиграции, значительное влияние оказывает иммиграция, прежде всего, нелегальная. В докладе Центра обращается внимание на рост числа преступных группировок в стране, организованных выходцами из других стран. Среди арестованных преступников выходцы из 53 стран, но больше всего среди них мексиканцев, сальвадорцев и гондурасцев.

¹⁸ <http://www.migrationpolicy.org/pubs/lmi_recession_jan_09.pdf>.

¹⁹ Ibid.

3. Использование высококвалифицированных иммигрантов как необходимое условие технологического лидерства США

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 постоянно растет: за период 1970–1996 гг. она увеличилась с 19,3% до 28,9%. С начала нашего века темп роста увеличения въезжающих из других стран высококвалифицированных специалистов составляет около 14% в год, прежде всего за счет специалистов в области информационных технологий, инженеров, биологов, медиков²⁰. Среди приехавших в 2000–2007 гг. доля бакалавров, магистров и докторов наук равнялась 26%²¹.

Ключевую роль как сегодня, так и в дальнейшем будут играть высококвалифицированные специалисты – математики, физики, инженеры, программисты. Именно от них зависит 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 в стране, экономический подъем последних десятилетий без привлечения иностранных специалистов, безусловно, был бы невозможен. Эта ситуация сохранится и в обозримом будущем.

Для привлечения в страну рабочей силы на временной основе существуют несколько специализированных государственных программ. Основной является действующая с начала 1990-х гг. программа выдачи временных въездных виз для лиц, имеющих высшее образование или ученую степень – так называемая H-1B visas program. Согласно условиям данной программы, разрешение на въезд в страну выдается только при наличии ходатайства будущего работодателя. Максимальная длительность действия такого разрешения – шесть лет (два срока по три года, после первых трех лет работодатель должен ходатайствовать о продлении). По истечении срока визы H-1B работодатель, если он желает сохранить данного специалиста, должен обратиться в Министерство труда США за получением разрешения следующего уровня, при этом необходимо обосновать невозможность замены иностранного сотрудника американским гражданином либо человеком, имеющим право постоянного проживания на территории США, в связи с профессиональной или квалификационной уникальностью соискателя сертификата, так как Министерство труда обязано обеспечить приоритетность прав граждан в области занятости и не допускать роста безработицы. Этим целям служит и взимание с работодателя платы за оформление визы (от 1435 долл. до 2185 долл. в зависимости от размера нанимающей специалиста фирмы). С 1990-х гг. этот механизм подбора кадров широко используется высокотехнологичными фирмами, которые с его помощью обеспечивают себя квалифицированными специалистами. Многие являются выпускниками университетов и аспирантур США.

Масштабы набора по программе H-1B увеличились с 65 тыс. в 1992 г. до 195 тыс. в 2001 г., этот уровень затем сохранялся на протяжении двух последующих лет. По данным американских источников, в 2001 г. 9 из 10 вакансий, возникающих в

²⁰ Towards a fair deal for migrant workers in the global economy. International Labour Conference, 92nd Session. 2004.

²¹ Economist. 05.03.2009.

фирмах, занимающихся компьютерными и информационными технологиями, заполнялись специалистами, получившими такую визу. Подобный вариант набора весьма удобен для работодателя, так как позволяет при необходимости 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. Именно так и произошло в начале нынешнего десятилетия, когда с наступлением экономического спада тысячи специалистов были вынуждены покинуть США. Таким образом, данный механизм привлечения иностранцев содержит и своеобразный предохранительный клапан для регулирования внутреннего рынка труда. Кризисные явления в экономике, рост безработицы заставили в 2004 г. сократить количество выдаваемых по программе H-1B виз до начального уровня – 65 тыс. в год. Однако эта квота является явно заниженной – в 2004 г. она была выбрана за четыре месяца, в 2005 г. – в первый же день финансового года, в 2006 г. – почти за два месяца до начала финансового года. Прием заявок от работодателей на 2007 фин. г. был прекращен уже в мае 2006 г.

В условиях экономического кризиса дебаты вокруг программ временной занятости для квалифицированных специалистов развернулись вновь. Эти программы используются главным образом высокотехнологичными компаниями (и в первую очередь такими гигантами как Microsoft, IBM, Oracle) для привлечения на свои предприятия и в исследовательские центры математиков, физиков, программистов. Сенаторы-демократы Charles Grassley и Richard Durbin внесли на рассмотрение поправку к закону, регулирующему порядок найма иностранных специалистов. Суть поправки заключается в требовании к работодателю, подающему заявку на выдачу визы своему будущему работнику-иностранцу, обоснованно показать, что он предварительно предпринял меры для приема на данное рабочее место американского гражданина, и лишь доказанная невозможность заполнить данную вакансию исходя из возможностей внутреннего рынка труда может служить основанием для выдачи визы иностранному специалисту. Как было отмечено выше, для компаний, получающих в условиях кризиса финансовую помощь от государства, такие требования уже законодательно установлены. Работодателей, участвующих в программе H-1B, не раз обвиняли в том, что используя иностранных специалистов, которым обычно платят значительно меньше, чем американцам за аналогичный труд, они повышают рентабельность своих корпораций, но одновременно лишают работы местных специалистов. Кроме того, выяснилось, что среди въезжающих таким образом иностранных специалистов много сотрудников оффшорных компаний (прежде всего, индийских), которые после 2-3-летней стажировки в США возвращаются в свои фирмы, выполняющие американские заказы, а о негативном влиянии оффшоринга на занятость внутри США также говорится сейчас очень много. Предполагается, что контроль за этой программой в ближайшие месяцы будет усилен, мониторинг будут осуществлять совместно Бюро статистики труда и Служба гражданства и иммиграции.

Оценка мер по ужесточению порядка выдачи виз иностранным специалистам американскими экспертами далеко неоднозначна. Если одни видят в них первый шаг на пути пресечения “воровства” рабочих мест у коренных американцев, то другие опасаются, что подобные меры могут стать тормозом на пути инновационного развития США. Последние цитируют президента Обаму, считающего, что решения проблем кризиса будут разрабатываться в лабораториях и исследовательских центрах, и напоминают, что 47% всех работающих в США ученых и инженеров, имеющих степень PhD, – выходцы из других стран. Иммигранты составили 2/3 увеличения контин-

гента указанных специалистов в период 1995–2006 гг.²² Их роль в исследовательской деятельности возрастает. Согласно данным экспертов Гарвардской школы бизнеса, за период 1975–2004 гг. среди авторов открытий и изобретений, сделанных в США, доля коренных американцев сократилась, а доля выходцев из Китая и Индии утроилась. Авторы исследования также обнаружили, что иммигранты в первом поколении чаще становятся авторами научных открытий и изобретений, чем их потомки²³. Причина очевидна – корпорации тщательно отбирают сотрудников.

Однако масштабы иммиграции не могут быть беспредельными. Даже в случае принятия нового законодательства, предусматривающего большие квоты для специалистов, все кадровые проблемы американских корпораций не будут решены. Глобальный рынок предполагает разнообразие форм, поиск иных организационных решений. С середины 1990-х гг. транснациональные корпорации все более активно практикуют на глобальном рынке труда еще один метод использования иностранной квалифицированной рабочей силы, который в нашей литературе часто называют «офшорным аутсорсингом»²⁴.

4. США на международном рынке образовательных услуг

Еще одним способом привлечения в экономику высококвалифицированных иммигрантов для США традиционно является «иммиграция через образование». Страна является лидером на мировом рынке образовательных услуг, объем которого оценивается в настоящее время в 50–60 млрд долл. в год. В вузах США учатся 22% получающих образование в зарубежных странах (далее по этому показателю следуют Великобритания – 11%, ФРГ – 10%, Франция – 9%, Австралия – 6%, Канада – 5%²⁵; доля России составляет менее 2%). Для стран, лидирующих на международном рынке образовательных услуг, обучение иностранных студентов, продажа технологий, учебников, программ и т. п. превратились в одну из важных статей дохода. В 2006–2007 учебном году чистый доход, полученный США от обучения иностранных студентов, составил 14,5 млрд долл. Эта сумма складывается следующим образом: плата за обучение и проживание студентов минус стипендии и субсидии, предоставляемые федеральным правительством, плюс плата за проживание членов семей студентов в США²⁶.

Активное участие в интернациональном образовательном процессе далеко не ограничивается только получением денег от студентов. Международный рынок образования в значительной мере обеспечивает существование мирового рынка высококвалифицированной рабочей силы. Специалисты, получившие образование в зарубежных странах, изначально более мобильны и толерантны, легко адаптируются в новых условиях, владеют несколькими языками и т.д. Многие студенты и аспиранты, приезжая учиться в ту или иную страну, предполагают в дальнейшем найти там работу, поэтому работодатели могут выбрать лучших специалистов. Для принимающей страны это важно, так как позволяет увеличить долю специалистов в миграционных потоках, к чему сейчас активно стремятся все развитые страны. Параллельно государства со стареющим населением улучшают демографическую ситуацию в своих странах, увеличивая за счет иностранцев-выпускников вузов долю молодых людей в составе рабочей силы и повышая уровень рождаемости.

Следует также отметить, что сегодня все без исключения страны рассматривают участие в международном образовании как инструмент внешнеэкономической

²² Economist. 05.03.2009.

²³ Ibid.

²⁴ См. подробнее главу данной монографии.

²⁵ Education at a Glance 2006. P. 4.

²⁶ <<http://opendoors.iienetwork.org/>>.

и внешнеполитической деятельности, как эффективный механизм обмена знаниями и идеями. За годы обучения студент усваивает не только профессиональные знания и язык, но и систему взглядов и ценностей. Вернувшись на родину, он становится проводником определенных экономических и идеологических подходов. Многие молодые специалисты параллельно с дипломом и ученой степенью получают практический опыт работы с зарубежными фирмами, налаживают научные и маркетинговые связи, позволяющие затем создать на родине международные исследовательские и производственные предприятия, организовать обмен товарами и услугами.

Так как иностранные специалисты играют весьма существенную роль в развитии экономики, 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. «Мы должны создавать условия для иностранных студентов, чтобы они после окончания курса оставались у нас. В нашей стране половина лиц, получающих ученую степень в областях, связанных с вычислительной техникой – это граждане других стран. Давать им образование, а после окончания обучения отправлять обратно – абсолютно не в наших интересах», – считает глава корпорации Microsoft Билл Гейтс²⁷.

Значимость всего этого очень хорошо осознается в США. Это четко видно на примере того, как серьезно было воспринято произошедшее в 2003–2005 гг. сокращение числа иностранных студентов, ставшее следствием ужесточения иммиграционных процедур. Выдача виз иностранным абитуриентам была существенно усложнена после событий 11 сентября 2001 г. Как известно, несколько террористов, участвовавших в атаке на башни Всемирного торгового центра, въехали в страну по студенческим визам. Наряду с ужесточением погранично-визовых процедур были введены специальные меры контроля за иностранными студентами. В 2003 г. в США начала действовать система SEVIS (Student and Exchange Visitor Information Service). Она представляет собой базу данных, благодаря которой Служба по делам гражданства и иммиграции, входящая в состав Министерства внутренней безопасности, располагает полной информацией о местоположении и занятости учащихся-иностранцев на территории США. Внедрение новой системы контроля потребовало дополнительных финансовых затрат, что в свою очередь привело к росту стоимости оформления студенческих виз. В этих условиях произошла переориентация части иностранных абитуриентов на вузы Западной Европы и Австралии.

В США это вызвало обеспокоенность на самом высоком уровне. В начале 2006 г. впервые в истории США состоялась встреча администрации с ректорами университетов по проблеме обучения иностранных студентов. О значении, которое придается этой проблеме, говорит уже тот факт, что на саммите, в котором участвовали руководители 120 вузов из 50 штатов, присутствовали и выступали Дж. Буш, бывший в то время президентом страны, и руководители его администрации. Они объявили о новых инициативах правительства, направленных на обеспечение лидерства США в области международного образования. Правительство предложило программу поддержки распространения за рубежом информации о возможностях получения высшего образования в США. Сеть бесплатных консультационных центров сейчас развернута по всему постсоветскому пространству и Восточной Европе. Было объявлено о расширении числа стипендий Фулбрайта, выделяемых для иностранцев, проявивших способности в сфере инженерных наук, физики и математики, и стипендий Гилмана, а также об учреждении новых стипендий. В рамках программы

²⁷ The Washington Post. 25.02.2007.

стипендий Фулбрайта на учебу в США с 1946 г. приехало более 250 тыс. студентов из 185 стран; программа стипендий Гилмана, действующая с 2000 г., позволила 2200 американцам учиться за рубежом. Конкурсы на получение престижных Фулбрайтских стипендий, спонсором которых выступает государственный департамент, проводятся по всему миру. Выступление на данной встрече занимавшей в то время пост госсекретаря К. Райс свидетельствует о том, что в США прекрасно осознают тот факт, что активность на международном рынке образовательных услуг – это не только борьба за “образовательные доллары” и квалифицированные кадры, это еще и действенный инструмент внешнеполитического влияния. По мнению бывшего госсекретаря, международное образование – это наилучший путь налаживания связей между США и остальными государствами, это весьма эффективный способ продвижения в другие страны ценностей и норм американской демократии. Именно с этой целью в рамках инициативы Дж. Буша-мл. “Ближневосточное партнерство” была развернута программа для старшеклассников в странах с мусульманским населением, предполагающая интенсивные летние занятия, в т.ч. интенсивное изучение английского языка. В рамках этой программы обучение прошли десятки тысяч молодых мусульман.

Предпринятые меры уже дали свои плоды. Согласно докладу “Open Doors”, ежегодно публикуемому Институтом международного образования, в 2007–2008 учебном году число иностранных студентов, обучающихся в вузах США, возросло на 7% и достигло рекордной цифры 623,8 тыс. чел., а количество вновь зачисленных увеличилось на 10%²⁸. Особенно быстрыми темпами увеличивается число студентов из Индии, Китая и Южной Кореи (их доля в общем числе иностранцев в вузах США достигла 15,2%, 13% и 11,1% соответственно). Существует несколько основных областей знания, пользующихся особым спросом у иностранных студентов; бизнес и менеджмент изучает 20% выходцев из других стран, инженерные специальности – 17%, математику и вычислительную технику – 8%. Большой популярностью пользуются также биология, медицина, английский язык, сельскохозяйственные специальности.

Причины лидерства США на международном рынке образовательных услуг очевидны – прежде всего это мощная экономика, требующая большого количества специалистов и обеспечивающая все условия для производственной и научной деятельности, включая высокую заработную плату. Другим ключевым фактором является высокая степень развития вузовской системы, способной предложить самые разные направления и уровни обучения. Система образования США отличается и своей высокой “фондовооруженностью”. Затраты на одного студента в американских вузах более чем в 2,5 раза превосходят средний показатель для стран ОЭСР (без учета расходов на научно-исследовательскую работу в вузах, которые тоже значительно больше, чем в других странах). Чрезвычайно важным фактором в нынешних условиях является высокий уровень государственной поддержки. Безусловно, преимуществом США является и то, что обучение ведется на английском языке, который в настоящее время является международным языком образования.

5. Предстоящая реформа иммиграционного законодательства

Как уже отмечалось, администрации Дж. Буша-мл. не удалось осуществить реформу иммиграционного законодательства. В мае 2007 г. длительное и сложное обсуждение проекта комплексной иммиграционной реформы в Сенате было прекращено. Проблема оказалась слишком острой, и продолжать дебаты в период избирательной кампании было чересчур рискованно. Согласно опросам, каждый вто-

²⁸ Open Doors. 2008.

рой американский избиратель называл ее в числе самых злободневных, от 60 до 70% считали, что уровень иммиграции чрезмерно высок и не хотели голосовать за тех, кто выступает за его сохранение. Однако политики были вынуждены учитывать и мнение латиноамериканского электората, который, согласно оценкам, увеличился между 2000 г. и 2008 г. с 7,5 млн до 14 млн человек. В штате Флорида уже в 2006 г. 11% избирателей составляли латинос, похожая картина и в Аризоне, Нью-Мексико, Неваде, Колорадо. А так как голоса испаноговорящего электората “подвижны”, т.е. избиратели данной группы не имеют укоренившихся партийных предпочтений (в отличие, например, от афроамериканцев, которые традиционно голосуют за демократов), любое высказывание какого-либо политика по данной теме серьезно отражается на его рейтинге. Так президент Дж. Буш-мл. в 2004 г. получил 40% голосов латинос (вдвое больше, чем за восемь лет до этого его однопартиец Боб Доул), выступив за присвоение легального статуса не имеющим документов, но честно работающим иностранцам, а также пообещав увеличить иммиграционную квоту для сельскохозяйственных рабочих. Однако затем многие республиканцы в Конгрессе резко выступили против предложений Буша, причем некоторые из них использовали столь жесткую риторику, что возникло впечатление об их негативном отношении не только к нелегалам, но и ко всем испаноговорящим американцам. Во многих городах прошли демонстрации протеста. Этим немедленно воспользовались демократы, заявившие, что проект реформы расколол население страны. Результатом было резкое падение доверия латиноамериканцев к республиканской партии.

Невозможность решить вопрос совершенствования иммиграционной политики на федеральном уровне привела к активизации законотворческой деятельности в штатах. Авторы предложенных законопроектов убеждены в необходимости регулирования данных процессов на местном уровне, так как ситуация в каждом штате имеет собственную специфику. По свидетельству Национальной конференции законодательных собраний штатов, в 2007 г. законодательные органы штатов внесли 1,4 тыс. проектов, содержащих различные меры в области иммиграционной политики²⁹. Летом 2007 г. губернатор Аризоны подписал закон о взимании крупных штрафов с работодателей, принимающих на работу нелегалов. При повторном обнаружении такого рода нарушений фирма может быть лишена лицензии. Таких жестких антииммиграционных законов, по данным журнала Economist, только за первую половину 2007 г. на уровне штатов было принято 170³⁰. Однако далеко не все местные органы власти склонны к подобным мерам. Напротив, в ряде городов предпринимаются попытки ввести ситуацию в правовое поле, т.к. присутствие на их территории большого количества людей, не имеющих возможности легально снять квартиру, открыть счет в банке, получить водительские права, ведет лишь к обострению криминальной обстановки и создает почву для коррупции. Некоторые небольшие города ввели собственный “статус иммигранта”, предполагающий выдачу документа, который дает приехавшим определенные права в пределах данной территории.

Позиция Барака Обамы по вопросам иммиграции в период предвыборной кампании была весьма сдержанной и осторожной. В штабе Обамы вопросами иммиграции занимались 40 человек. Избирателям сообщалось, что кандидат от демократической партии считает необходимым проведение иммиграционной реформы, целью которой должно стать уничтожение бюрократической системы, которая под предлогом защиты рабочих мест для американцев лишь вредит им. При этом не уточнялось, какие именно элементы существующей системы иммиграционного контроля будут реформированы или упразднены, и что придет им на смену. Обама не раз выступал с критикой администрации Дж. Буша-мл. за то, что все ее предложения

²⁹ Daily Telegraph. 10.08.2007.

³⁰ Economist. 23.08.2007.

по иммиграционной реформе лишь раскалывают общество, а его необходимо сплотить, убрав политику из проблем иммиграции (хотя в июне 2007 г. сенатор Обама голосовал за проект реформы). Неоднократно высказывалась мысль о необходимости укрепления южных границ и усилении пограничного контроля в аэропортах (что уже осуществлялось, и достаточно успешно, командой Буша). В то же время подчеркивалось, что никто не собирается препятствовать легальной иммиграции, особенно “для тех, кто хочет работать”. “Там, где мы можем содействовать воссоединению семей, мы будем это делать.....там, где необходимо привлечь иностранную рабочую силу, в знаниях и квалификации которой нуждается наша экономика, мы будем это делать”, – говорил, выступая в сенате, Барак Обама³¹. Он высказался и за предоставление определенного (не уточнив, какого именно) статуса уже работающим в стране нелегалам. Результаты выборов показали, что такая взвешенная позиция принесла свои плоды – Барак Обама получил 67% голосов латиносов. Эти цифры говорят не только о том, что Обама хорошо выстроил свою позицию по данному вопросу, но и о том, что латиноамериканский электорат стал более активным.

В первые месяцы своего президентства Барак Обама также не выдвинул собственной программы иммиграционной реформы, ограничившись либо общими формулировками, не дополняя их предложениями конкретных мер (говоря, например, о необходимости “дебюрократизации”), либо практически повторив то, что было предложено (и уже частично осуществлено) прежней администрацией: укрепление южных границ, вывод “из тени” работающих нелегалов и увеличение притока легальных иммигрантов. Новый президент подчеркнул также необходимость сотрудничества со странами-донорами (в первую очередь с Мексикой) с целью помощи им в создании рабочих мест и увеличения занятости населения, что снизило бы приток рабочей силы в США. Как уже было сказано выше, в августе 2009 г. было объявлено о переносе сроков разработки реформы иммиграционного законодательства на 2010 г.

Сложность ситуации заключается, помимо уже упомянутого конфликта интересов, также и в том, что целый ряд проблем, которые в США принято связывать с иммиграцией, порождены другими причинами и не могут быть решены в рамках иммиграционной реформы. Речь идет прежде всего о проблеме бедности и роста неравенства доходов. В последние десятилетия темпы роста оплаты высококвалифицированного труда в США значительно превышали рост оплаты труда малоквалифицированного, который достаточно широко используется в строительстве, сельском хозяйстве, сфере услуг. Минимальная оплата труда не повышалась с 1997 по 2008 г., именно этим объясняется не уменьшающееся число так называемых “работающих бедных” (*working poor*), а бедность не зависит от того, является ли малоквалифицированный работник коренным жителем или иммигрантом. То же относится и к вопросу о медицинском страховании. В США миллионы граждан не могут оплатить полис частного медицинского страхования, государственной программой медицинской помощи неимущим также охвачены далеко не все нуждающиеся. В ходе обсуждения проекта реформы системы здравоохранения, начатого в 2009 г., проблема иммиграции также оказалась не на последнем месте. Дело в том, что каждый третий из не имеющих медицинской страховки в США является либо иммигрантом (легальным или нелегальным), либо ребенком иммигрантов, родившимся на территории США.

³¹ *Obama B.* Statement on US Senate Floor Wash. 2007. May. 23.

Многолетний опыт иммиграционной политики США свидетельствует о том, что ее разработка и проведение должны базироваться на учете целого ряда факторов и на анализе всех возможных последствий (краткосрочных и долгосрочных) принимаемых решений. Иммиграционная политика эффективна, если она сопрягается с задачами экономического и социального развития страны, а для этого она с необходимостью выстраивается как достаточно жесткая и селективная, способная формировать иммиграционные потоки, отвечающие по своим качественным и количественным характеристикам потребностям национальной экономики. Ситуация на внутреннем рынке труда является важным, но далеко не единственным фактором, определяющим масштабы въезда в страну, так как иммигранты – это не только рабочая сила, но и новые члены общества, оказывающие определенное влияние на его состояние и развитие. Вопросы социальной и правовой защищенности иммигрантов должны рассматриваться как часть единого комплекса проблем наряду с определением масштабов и профессионально-квалификационной структуры иммиграции. Экономия на оплате труда иммигрантов и социальных выплатах, путем которой фирмы повышают свою рентабельность, может весьма негативно сказаться на стабильности общества и понизить планку социальной защищенности в стране в целом.

В условиях финансового кризиса некоторые проблемы иммиграции могут решаться вполне эффективно. В контексте усиления государственного регулирования экономики контроль за выполнением работодателями всех законов и постановлений, касающихся найма и использования иностранной рабочей силы, ужесточение пограничного контроля и въездных процедур воспринимаются как абсолютно необходимые меры и получают поддержку общества. Более того, только жесткий контроль этой сферы со стороны государства может пресечь стихийный рост ксенофобии и напряженности в обществе. В то же время повышение уровня социальной защищенности, медицинского обслуживания, образования иммигрантов и членов их семей (а все это необходимо для успешной ассимиляции) может потребовать затрат, осуществление которых будет весьма сложным для центральных и тем более местных властей. Объявленное президентом Обамой увеличение затрат на научную деятельность и создание новых технологий с неизбежностью потребует увеличение притока квалифицированных специалистов из-за рубежа.

ГЛАВА 10. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА США В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ МИРОВОГО ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА

1. Введение

Начало нового столетия характеризуется бурным ростом объемов мировой торговли продовольствием, опережающим темпы прироста производства продукции сельского хозяйства. Резко возросли инвестиции международных продовольственных ТНК на рынки зарубежных стран. Все это указывает на интенсификацию процессов формирования глобальной продовольственной системы. В то же время указанное направление развития не является линейным, а само формирующееся мировое продовольственное хозяйство подвергается периодическим вызовам и испытаниям на прочность. Так, на рубеже 2007–2008 гг. по миру прокатилось мощное продовольственное ценовое цунами, получившее название “агфляция”. Рост цен на продовольствие был вызван взаимоналожением нескольких факторов, таких как неурожай в ряде ключевых стран-экспортеров, бурный рост платежеспособного спроса на продовольствие со стороны большой группы развивающихся стран, развитие отрасли биотоплива. В то же время “агфляция” продемонстрировала всю хрупкость и даже эфемерность современной модели продовольственной безопасности. По оценкам ФАО, несмотря на серьезное сокращение, количество недоедающих и голодающих в мире к началу мирового экономического кризиса составляло внушительную цифру в 870 млн чел., а в результате кризиса их число может увеличиться до 1025 млн¹. Огромные массы людей тратят на продовольствие львиную долю располагаемого дохода и/или зависят от продовольственной помощи. В ходе начавшегося в 2008 г. финансового кризиса мировая продовольственная торговля существенно сократилась, что было вызвано сочетанием мер протекционизма и сокращения платежеспособного спроса.

США как крупнейшая страна – производитель сельскохозяйственной продукции и экспортер продовольствия максимально втянута в указанные выше процессы. Так, в результате нескольких десятилетий поступательного развития к 2008 г. общий объем американского продовольственного экспорта вырос до беспрецедентной величины в 115,5 млрд долл., а отношение экспорта к производству сельскохозяйственной продукции США достигло 23,8%. Но уже в следующем году под воздействием мирового экономического кризиса и падения платежеспособного спроса на продовольствие (особенно в развивающихся странах) экспорт продовольствия существенно снизился до 96,6 млрд долл.² Базирующиеся в США ТНК являются основными носителями глобализации в сфере агробизнеса.

Следует также учитывать, что в отличие от других отраслей экономики аграрный сектор в развитых странах остается глубоко зависимым от масштабов и характера государственной поддержки и регулирования. Уровень протекционизма и искажений “свободного рынка” в аграрной сфере несопоставим с отраслями промышленности и услуг. Неслучайно аграрная тематика оказалась ключевой в ходе текущего раунда переговоров в рамках ВТО. Рост вовлеченности американского продовольственного хозяйства в глобальную систему мирохозяйственных связей предъявляет новые требования к государственному регулированию сельского хозяйства этой страны.

Государственное регулирование сельского хозяйства всегда являлось сложной равнодействующей между противоречивыми целями аграрной политики США, к

¹ FAO. SOFI 2009.

² Amber Waves. 2009. Dec.

основным из которых относятся обеспечение продовольственной безопасности страны, поддержка цен и доходов фермеров, повышение уровня и качества жизни сельского населения, расширение международных рынков сбыта аграрно-продовольственной продукции, поддержание высокого плодородия почвы и охрана окружающей среды. Более того, само содержание и путь к достижению каждой из указанных целей непрерывно тестируются и подвергаются серьезному переосмыслению и коррекции. Например, обеспечение продовольственной безопасности уже давно перестало пониматься, прежде всего, как повышение самообеспеченности страны отечественным продовольствием. Наряду с сохранением традиционных программ продовольственной помощи беднейшим слоям населения США на первый план выдвинулись такие аспекты продовольственной безопасности, как повышение разнообразия и качества пищи через запуск программ образования населения в области питания, а также стимулирования занятых в производстве продовольствия компаний к повышению транспарентности предложения и “натуральности” продуктов питания. Появляются и принципиально новые цели аграрной политики. Так, в текущем веке беспрецедентный рост цен на энергоносители, политизация энергетической отрасли вкупе с достижениями биотехнологии и биоинженерии обусловили выдвигание в качестве приоритетной цели повышение энергетической безопасности США через развитие возобновляемых сельскохозяйственных источников энергии (на современном этапе – биоэтанол и биодизель).

Наконец, аграрная политика всегда является продуктом компромисса между различными лоббистскими силами аграрного сектора страны с учетом возможностей государственного бюджета. Относительная лоббистская энергия аграрного сектора США постепенно и постоянно снижается с сокращением аграрного населения и доли сельского хозяйства в ВВП страны. В то же время парадоксально, но именно невысокая доля аграрного сектора в ВВП на фоне остающегося исключительно амбициозным и высоким “предназначения” (того, что можно назвать mission) американского фермерства облегчает отраслевым лоббистам доступ к государственным субсидиям и дотациям. Ведь относительно небольшие финансовые ресурсы применительно к масштабам экономики страны весьма велики по отношению к масштабам отрасли. Благоприятными предпосылками для отраслевого лоббизма являются и еще два фактора. Во-первых, высокая зависимость от аграрного сектора ряда отраслей народного хозяйства в рамках вертикальной цепочки поставки продовольствия – от производства сельскохозяйственной техники и средств химической защиты до оптовой и розничной торговли продовольствием. В нефермерских сферах агробизнеса занято в несколько раз больше рабочей силы и генерируется гораздо более высокая доля ВВП, чем в самом сельском хозяйстве. Во-вторых, высокий уровень поддержки аграрного сектора, унаследованный от предыдущих десятилетий что, в силу естественной инерционности бюджетных процессов, облегчает процесс лоббирования.

2. Эволюция государственной поддержки

Государственное регулирование аграрной сферы США всегда охватывало широчайший спектр направлений и функций – от поддержки потребления американского продовольствия внутри страны и за рубежом до развития электрификации в сельской местности. Многообразие, как и изменение акцентов целей и задач аграрной политики, хорошо отражается в названиях американского Аграрного закона разных лет – основного законодательного акта, наделяющего Министерство сельского хозяйства широкой палитрой инструментов и финансовых средств их достижения. Так, Закон о регулировании сельского хозяйства 1996 г. получил название “Закона о свободе фермерства” и ознаменовал повышение ориентации на тенденции развития

мирового рынка. Закон 2002 г. был назван “Законом о безопасности сельского хозяйства и инвестициях в сельскую местность” и характеризовался смещением акцентов на охрану окружающей среды. Принятый ему на смену летом 2008 г. документ получил название “Закона о продовольствии, защите почвы и развитии энергетики” и отражал появление энергетической составляющей в развитии аграрного сектора. Тем не менее, в центре американского аграрного законодательства продолжает оставаться государственное регулирование и поддержка аграрного производства. Меняются только его приоритеты.

В течение многих десятилетий США являются крупнейшим экспортером продовольствия в мире, а динамика развития аграрного сектора страны в значительной мере определяется состоянием внешних рынков сбыта. Поэтому на содержание и генезис государственного регулирования сильнейшее воздействие оказывает общий процесс глобализации и формирование мировой продовольственной системы. Примерно с середины 1990-х гг. логика развития мирового рынка продовольствия стала вступать в растущее противоречие с унаследованными механизмами поддержки. Традиционно основной акцент государственного регулирования делался на отдельные товарные секторы и прямые субсидии производителям, гарантирующим высокие цены. Это касалось стратегически важных отраслей – производства зерновых, масличных и ряда технических культур (хлопка, табака), а также молока. Что касается производителей мясной продукции, то считалось, что достаточно их косвенной поддержки через субсидии производителям зерна и масличных (снижение стоимости кормов и повышение общей капитализации товарных ферм), а также через меры тарифной защиты рынка и разнообразные технические барьеры для импорта.

Однако излишняя и непосредственная “опека” со стороны государства производителей зерна и масличных в рамках товарных программ на фоне глобализации мировой экономики обусловила все более растущий зазор между экономической мотивацией американских фермеров и изменениями в конъюнктуре мировых рынков. А это в конечном счете обусловило растущую угрозу постепенной утраты конкурентоспособности ведущих (экспортных) секторов американского сельского хозяйства.

Указанные угрозы следует рассматривать в контексте изменений, происходящих на международной арене. В рамках формирования глобальной продовольственной системы две крупнейшие аграрные экономики мира – Соединенные Штаты и Европейский союз – оказались втянутыми в бесконечную “эскалацию субсидий” отдельным товарным секторам аграрного комплекса. Война товарных субсидий двух центров силы не смогла предотвратить быстрое развитие новых аграрных экономик Бразилии, Аргентины, Китая, Индии, а в последние годы и стран Причерноморского региона. Параллельно имел место процесс эскалации импортных тарифов со стороны развивающихся стран, что снижало эффективность государственной поддержки производителей в странах-экспортерах.

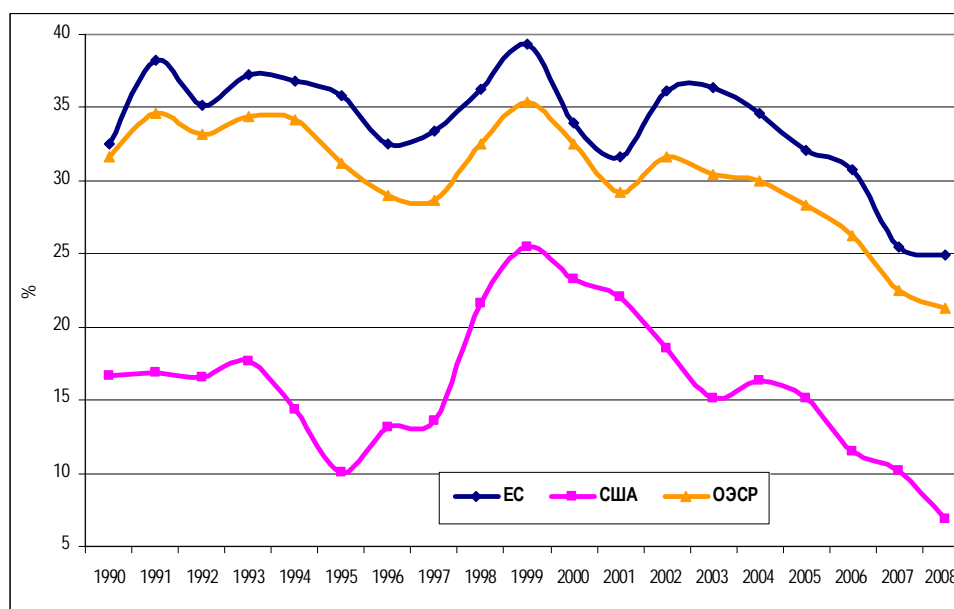
В этих условиях США и ЕС со второй половины прошлого – начала нынешнего века произвели своеобразную “перезагрузку” традиционной системы государственной поддержки аграрного сектора на более эффективную и отвечающую реалиям современного рынка. Указанная перезагрузка осуществлялась в контексте реализации договоренностей Уругвайского раунда переговоров ГАТТ и создания ВТО, которые предусматривали сокращение прямых субсидий фермерам и повышение уровня открытости внутренних рынков развитых и развивающихся стран. Как известно, максимальный уровень Совокупной поддержки сельского хозяйства (AMS) в определении ВТО был снижен для США с 23,1 млрд долл. в 1995 г. до 19,1 млрд долл. в 2000 г.³

³ *Diakosavvas D.* How to Measure the Level of Agricultural Support: Comparison of the Methodologies. Applied by PECD and WTO. P. 21.

В рамках перезагрузки имели место два важнейших процесса. Во-первых, вектор государственной поддержки аграрного сектора США сместился от мер прямой поддержки, непосредственно воздействующих на размеры и структуру производства, к мерам косвенной поддержки через инвестиции в развитие сельской местности, природоохранной деятельности, инфраструктуры, НИОКР (таких как развитие биотехнологии, биоэнергетики и др.) и т.д. В результате отношение известного в сфере мировой аграрной экономики показателя прямой поддержки производителей PSE (Producer subsidy equivalent⁴) к валовой сельскохозяйственной продукции в США снизилось с 26% в конце 1990-х гг. до всего 7% в 2008 г.⁵ Во-вторых, в США и ЕС имел место переход от товарных программ к декуплированной (decoupled, отвязанной от положения в той или иной отрасли) поддержки фермерского производства через “погектарные” платежи. Причем погектарные платежи основаны на исторических размерах фермы и не связаны с какими бы то ни было обязательствами фермера производить или не производить тот или иной вид продукции. Высокую значимость приобрели также “противоциклические” выплаты фермерам, в рамках которых размер субсидий ферме увязан со степенью негативной динамики цен и доходов в соответствии со структурой ее “исторических” посевных площадей. В целом доля товарных программ в общей прямой поддержке снизилась за тот же период с 72% до 36%⁶. При этом около половины из товарных программ приходится на традиционную поддержку фермеров – производителей молока. Таким образом, производство экспортно-ориентированной растениеводческой продукции оказалось гораздо более жестко привязано к конъюнктуре мирового рынка, сохраняя вместе с тем определенный уровень прямой поддержки.

График 1

Отношение прямой государственной поддержки фермеров (PSE) в ОЭСР, США и ЕС к стоимости валовой аграрной продукции, %



⁴ Этот и ряд других показателей на основе одной методики рассчитываются ОЭСР для стран этой организации, а в последние годы и для ряда крупнейших аграрных экономик мира. Система указанных показателей позволяет сравнивать уровень и основные направления поддержки аграрного сектора отдельных стран.

⁵ Ag policies in OECD Countries // Monitoring and Evaluation 2007. OECD 2009.

⁶ OECD Report. 2008.

В целом уровень поддержки производителей и защиты внутреннего рынка в США сократился, но, как отмечают специалисты ОЭСР, это произошло “скорее благодаря росту мировых цен, чем изменению ориентиров государственной политики”⁷. Тем не менее, изменения налицо – по показателю относительного уровня поддержки аграрного сектора США теперь занимают третье место снизу среди стран ОЭСР, а разрыв между мировыми и внутренними ценами в стране в целом значительно сократился. Если же измерить общий уровень прямой и косвенной поддержки аграрному сектору, то доля в ней косвенных услуг сельскому хозяйству (развитие сельской местности, инфраструктуры, природоохранной деятельности, НИОКР и т.д.) повысилась с 27% до 41%. А сама доля общей поддержки сельскому хозяйству и связанному с ним секторам снизилась с 1,3% до 0,8% ВВП.

3. Основные инструменты современного государственного регулирования и поддержки аграрного сектора

Современные американские программы государственной поддержки и регулирования сельского хозяйства базируются на разветвленной и даже можно сказать громоздкой сети мониторинга состояния ферм и отдельных товарных рынков, доходящей до уровня отдельных графств.

В соответствии с базовыми Законами США о поддержке сельского хозяйства 1996, 2002 и 2008 гг. основными инструментами государственного регулирования и поддержки аграрного сектора являются прямые и противоциклические платежи (direct and counter-cyclical payments, или CCP), а также меры по поддержке цен на основные продукты растениеводства, осуществляемые через залоговые кредиты (marketing или non-recourse loans), предоставляемые под залог сельскохозяйственной продукции Товарной Кредитной Корпорацией (Commodity Credit Corporation) при Министерстве сельского хозяйства (МСХ) США. Соответственно, каждый из законов определял уровни и годовые графики изменений ставок прямых платежей, целевых цен (используемых для выплат в случае необходимости противоциклических платежей) и залоговых цен на каждый из включенных в соответствующие программы товаров. Следует подчеркнуть, что в рамках перехода к упомянутой выше “системе отвязанных платежей” (decoupled payments) размер прямых субсидий в последние годы базируется на предварительно установленных нормах выплат на гектар исторически сложившейся структуры посевных площадей упомянутых в Законе сельскохозяйственных культур и их урожайности на конкретной ферме. Размер противоциклических платежей определяется уровнем текущих рыночных цен и опять-таки исторически сложившейся структурой посевных площадей на ферму. Причем, подчеркнем, в рамках обеих программ платежи фермерам не связаны с обязательствами по сокращению или изменению структуры посевных площадей. Грубо говоря, фермер может вообще ничего не выращивать на своей ферме, но продолжать получать соответствующие выплаты до окончания срока действия Закона.

Два крупных товарных сегмента традиционно “выбиваются” из описанных выше регуляторных границ. Так, производство сахарного тростника и сахарной свеклы в США традиционно поддерживается через систему тарифных квот на импорт сахара и сахаросодержащей продукции (сиропов) в сочетании с распределением сбытовых квот среди отечественных производителей. А производство молока поддерживается через систему установленных правительством минимальных рыночных цен на масло, сухое молоко и сыр Чеддер в сочетании с тарифными импортными квотами. Но и в новом Законе 2008 г. впервые предусмотрен перевод части поддержки

⁷ Ag Policies in OECD Countries // Monitoring and Evaluation 2007. OECD 2007. P. 231.

молочных ферм на “отвязанные субсидии” в соответствии с масштабами их исторического производства.

Одной из отличительных черт современной американской модели государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства является поддержка разнообразных программ страхования производства против негативного воздействия природных и рыночных факторов. По разнообразию и масштабности страхования сельского хозяйства США являются безусловными лидерами мирового агробизнеса. Среди прочего, акцент на государственное субсидирование страхования в последние годы позволяет “перепаковать” часть мер по поддержке и защите американских фермеров в рамках “янтарной” в de-minimus и в “зеленую” корзину (обе меры выводят соответствующие суммы из расчета агрегатной поддержки) ВТО и высвободить дополнительные средства для прямой поддержки фермеров.

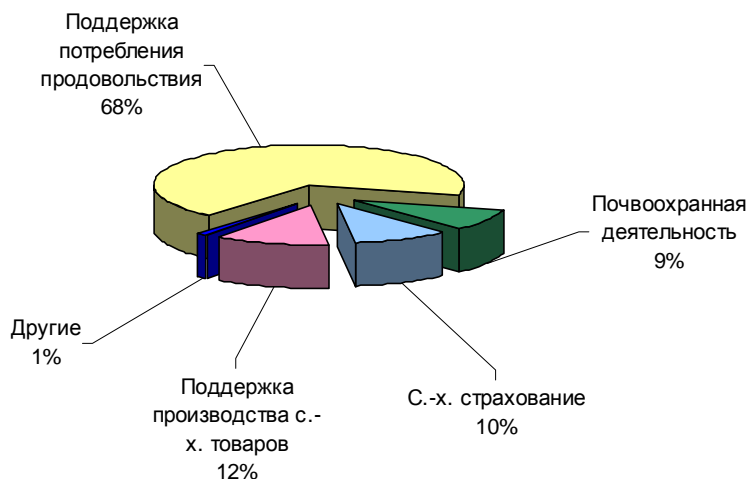
В последние годы имеет место значительное усиление природоохранных и связанных с ними программ, таких как консервация подверженных риску эрозии земель, окультуренный вывод земель сельскохозяйственного назначения в земли природных ландшафтов и т.д. С 2002 г. имеет место резкое повышение уровня затрат на природоохранную деятельность. В США порядка 14 млн га земель охвачено государственными субсидиями фермерам, принимающим участие в почво- и природоохранных мероприятиях. Крупнейшей среди них является Программа Консервации и Резерва земель (CRP), на которую ежегодно расходуется свыше 2 млрд долл. К подобным программам примыкают и новейшие направления, связанные с развитием возобновляемых источников энергии, таких как биоэтанол и биодизель. Они стимулируются через налоговые кредиты и установление импортных тарифов (тарифы нужны для защиты американского рынка прежде всего от дешевого бразильского биоэтанола, производимого из сахарного тростника).

В США традиционно действуют программы стимулирования экспорта аграрной продукции, хотя в последние годы их значимость под влиянием переговорного процесса в рамках ВТО существенно сократилась. В рамках программы гарантий экспортных кредитов американское правительство ежегодно обеспечивает гарантии платежа по экспортным контрактам, а также субсидированные кредиты импортерам сельскохозяйственной и продовольственной продукции США в размере около 1,5 млрд долл. Важным торгово-политическим инструментом аграрной политики является внешняя продовольственная помощь, на которую ежегодно тратится свыше 1,5 млрд долл., что позволяет вывезти за пределы страны около 3 млн тонн аграрной продукции. Что касается прямых экспортных субсидий, то имеется теоретическая возможность их выплат, но в связи с высокими мировыми ценами на аграрную продукцию в последние годы этот инструмент внешнеторговой аграрной политики находится в “замороженном” состоянии.

4. Сельскохозяйственный закон 2008 г.

Новый сельскохозяйственный “Закон о продовольствии, защите почвы и развитие энергетики” вступил в силу в июне 2008 г. В самом необычном названии Закона сформулированы три приоритетных направления развития современной аграрной политики США – обеспечение продовольственной безопасности населения страны, поддержка природоохранных мероприятий и плодородия почв, а также развитие новой роли аграрного сектора как источника получения альтернативной энергии в рамках диверсификации энергоснабжения страны.

**Распределение бюджетных ассигнований в рамках
сельскохозяйственного закона 2008 г., %**



Источник: МСХ США.

Следует подчеркнуть, что в распределении львиной доли аграрного бюджета на поддержку потребления продовольствия нет ничего необычного. Традиционно, начиная с 1960-х гг. МСХ США является ведомством, несущим официальную ответственность за реализацию Программы продовольственных купонов (Food Stamps Program), которая в новом Законе была переименована в Программу дополнительной помощи продовольственному потреблению, а также ряда других программ, нацеленных на обеспечение продовольствием беднейших слоев населения США. Сохраняются базовые критерии доступа отдельных домашних хозяйств к Программе – уровень валового дохода семьи ниже 130% или чистого дохода ниже 100% черты бедности в сочетании с уровнем чистой стоимости имущества семьи менее 3 тыс. долл.

В Законе за небольшими исключениями сохранена преемственность относительно программ прямой поддержки сельскохозяйственного производства – погектарных и противоциклических платежей, а также залоговых кредитов. В рамках программы прямых платежей уровень цен на товары, по которым высчитывается общий “пакет” прямых выплат ферме, остался неизменным. Произошло небольшое сокращение погектарного покрытия – с 85% до 83,5% от исторических посевных площадей фермы под культурами, включенными в программу. Кроме того, сократился объем так называемых авансовых прямых платежей, которые могла получать ферма – с 50% по Закону 2002 г. до 22% согласно Закону 2008 г.

Что касается противоциклических платежей, то по желанию фермера в оборот введена альтернативная Программа выбора среднего дохода от производства растениеводческой продукции (Average Crop Revenue Election Program, ACRE). Если производитель выбрал участие в ACRE вместо получения традиционных противоциклических платежей, он должен оставаться в новой программе до конца срока действия Закона. Кроме того, для таких производителей на 20% сокращаются прямые платежи и на 30% – залоговые цены. В обмен на жесткие ограничения у участников ACRE появляется возможность получить в соответствии с индивидуальными

показателями фермы 90% дохода, являющегося производной от двух величин – среднегодовой урожайности группы основных с.-х. культур в штате за последние 5 лет (исключая годы низшего и высшего урожая), а также среднегодовой рыночной цены в США за последние 2 года.

Положения Закона 2008 г. находятся “в тренде” эволюции другой традиционной линии поддержки американских ферм – залоговых кредитов. Изначально залоговые кредиты применялись по отношению к основным видам зерновых и масличных, а уровни залоговых цен нередко превышали рыночные. В результате американские фермеры “оставляли” товар в залоге, и в собственности ТКК оказывались миллионы тонн сельскохозяйственной продукции. Со временем такая практика стала рассматриваться как все более обременительная для аграрного бюджета. И, главное, фермеры получали, так сказать, “индальгенцию” на оплату, по сути, любого количества выращенной продукции, вне зависимости от конъюнктуры мирового рынка. Со временем эволюция залоговых кредитов двигалась в сторону снижения залоговых цен до заведомо ниже рыночного уровня и расширения товарной номенклатуры. Так, если в 1980-е гг. в отдельные периоды на балансе ТКК “висело” до 30 млн т одной пшеницы, то в 1990-е гг. такие запасы снизились до порядка 4-5 млн т, а в настоящее время они упали менее 2 млн т⁸. Залоговые кредиты стали рассматриваться в качестве резервного – дешевого и доступного – инструмента получения оборотного капитала в начале уборочной кампании для спокойного ожидания более благоприятной конъюнктуры в течение хозяйственного года. В Законе 2008 г., как и в рамках предыдущего законодательства, кредиты выдаются сроком до 9 месяцев, причем, если рыночная цена “ныряет” под залоговую цену, основной долг и проценты автоматически снижаются на соответствующую сумму. Важно отметить, что залоговые цены определяются применительно к качественным параметрам товара, а также отдельным географическим базисам, соответствующим пространственным соотношениям реальных рыночных цен, так что по ряду товаров имеются десятки географически привязанных цен, в зависимости от места осуществления залоговой сделки. Как и в предыдущем законодательстве, министр сельского хозяйства США получил достаточно полномочий с целью недопущения дефолтов и излишнего накопления залоговой товарной массы у Товарной кредитной корпорации. Интересно отметить, что в рамках американского законодательства залоговые кредиты распространяются и на такой товар как сахар, – причем сахарные заводы, получившие залоговые кредиты, обязаны оплачивать сахарную свеклу и тростник по ценам, пропорциональным полученным кредитам.

Новый Закон уточняет пределы пакета государственной поддержки, на который может рассчитывать отдельная ферма. Эта проблема всегда была достаточно болезненной, поскольку многие небольшие фермеры и представляющие их политики часто жаловались, что основная масса поддержки идет крупным и крупнейшим фермам. Что касается товарных залоговых кредитов, то Закон снимает предыдущий верхний лимит фондирования отдельного работника фермы, составлявший 75 тыс. долл., и оставляет лимиты на получение прямых и противоциклических платежей в размере соответственно 40 и 65 тыс. долл. на отдельного активного работника фермы. Введены и другие ограничения. Так, ферма или индивид со среднегодовым доходом, превышающим 750 тыс. долл., не может претендовать на получение прямых платежей, а фермы и лица, получающие от нефермерской деятельности среднегодовой доход выше 500 тыс. долл., вообще исключаются из программ получения прямых и противоциклических платежей и залоговых кредитов.

Закон продолжает и даже усиливает традицию стимулирования почвосберегающих и почвовосстанавливающих мероприятий. Так, продолжается действие ос-

⁸ Wheat: farm prices, support prices and ending stocks. ERS // USDA. Various years.

новой Программы консервации и резерва земель (CRP), которая покрывает порядка 14 млн га наиболее подверженной деградации сельскохозяйственной земли. В рамках программы земля надолго выводится из оборота, а фермеры получают от государства арендные платежи и частичное покрытие затрат по сохранению и восстановлению плодородия почвы. Под администрацией CRP действует и ряд других почвозащитных программ, которые покрывают отдельные специфические проблемы поддержания плодородия американских сельскохозяйственных земель.

Закон фиксирует новое приоритетное направление развития американского сельского хозяйства – биоэнергетику. Причем акцент делается на развитие биоэнергетики второго поколения на основе биомассы. Согласно закону, американское правительство осуществляет тендеры на предоставление субсидий по строительству новых биоэнергетических заводов, в рамках которых предпринимателям компенсируется до 30% стоимости строительства экспериментальных заводов по производству биоэнергетических товаров второго поколения. Параллельно правительство может предоставлять гарантии инвестиционных кредитов на строительство коммерческих заводов по производству биоэнергетических товаров. Если согласно предыдущему законодательству Товарная Кредитная Корпорация наделялась обязанностью осуществлять стимулирующие платежи производителям биоэтанола и биодизеля, то согласно новому Закону ТКК будет поддерживать производителей биотоплива второго поколения.

* * *

Как известно, Дохийский раунд переговоров в рамках ВТО пока не увенчался успехом. В обмен на крупные уступки со стороны других стран ВТО, Соединенные Штаты предлагают сокращение совокупных мер поддержки аграрного сектора, искажающих мировую продовольственную торговлю с текущих – оценочно – 48 млрд долл. до 15 млрд долл., в том числе мер, включенных в корзину Агрегатной поддержки рынка (AMS) с 19,1 млрд долл. до 7,64 млрд долл. Соединенные Штаты исходят из того, что на фоне высоких мировых цен на основные экспортные культуры – зерно и масличные – львиная доля искажающей торговлю поддержки придется на такие товары, как молоко и сахар. И, с учетом предполагаемых уступок со стороны других стран, можно будет уложиться в относительно скромный уровень прямой поддержки. Тем не менее, остаются риски того, что в результате падения мировых цен придется выплачивать гораздо более высокие, чем расчетные, суммы компенсаций по такой новой программе, как ACRE⁹. К тому же ряд программ поддержки, относимых американцами к “зеленой корзине”, может быть оспорен странами-конкурентами и отнесен к мерам прямой поддержки ферм (как это уже произошло в случае в споре по хлопку с бразильцами). Тем не менее у американцев, безусловно, стоит поучиться масштабности и разнообразию инструментария государственного регулирования сельского хозяйства и филигранности обхождения с нормами и требованиями ВТО.

⁹ *Wailes E. and Rosson III C.Parr. The WTO and US Domestic Support in the Food, Conservation, and Energy Act of 2008. Choices, 2-nd Quarter of 2009.*

ГЛАВА 11. ПОИСКИ НОВЫХ ПОДХОДОВ К МЕЖДУНАРОДНЫМ ТОРГОВЫМ ПЕРЕГОВОРАМ

В 2009 г. новая американская администрация определила основные направления своей внешнеторговой политики. Они изложены в документе “Повестка дня торговой политики”. Мировой кризис заставил Вашингтон внимательнее следить за соблюдением баланса уступок и приобретений на многосторонних торговых переговорах, тщательнее оценивать последствия заключаемых международных соглашений для американских производителей и рабочих. Новая администрация считает, что в предыдущие годы США пошли на достаточно большие уступки, не получив взамен адекватных выгод. Усилия США, направленные на успешное завершение раунда ВТО, будут непосредственно зависеть от того, насколько найденные решения будут отвечать американским интересам. По мнению Вашингтона, крупнейшие развивающиеся страны, демонстрирующие высокие темпы экономического роста, могли бы взять на себя дополнительные обязательства и расширить доступ товаров и услуг на свои рынки¹. Позиция США в целом понятна. Но проблема заключается в том, что другие страны намерены защищать свои интересы аналогичным образом и, скорее всего, в их намерения также входит не предоставление, а получение новых уступок. Собственно, торг в поисках компромисса составляет суть переговоров. Однако в данном случае поиск компромисса затянулся.

В число приоритетов своей торговой политики новая администрация включила установление более строгих требований к соблюдению экологических и трудовых стандартов в международной торговле. По всей вероятности, Вашингтон постарается сделать данные требования составной частью двусторонних торговых соглашений и основного текста договора НАФТА, который, по мнению Б. Обамы, недостаточно отражает интересы США и нуждается в пересмотре. В то же время маловероятно ужесточение позиции США по этим вопросам на переговорах в рамках ВТО. Продвижение переговоров было трудным и до кризиса. В условиях кризиса достичь компромисса станет еще сложнее. Выдвижение новых требований практически похоронило бы Дохийский раунд².

Главной причиной возникновения у США трудностей в реализации своих интересов в рамках ВТО стало усиление экономических позиций развивающихся стран в мире. До начала 1990-х гг. проводниками либерализации международной торговли были развитые страны, которые выстроили систему ГАТТ/ВТО в соответствии со своими интересами. Однако в 1990-е гг. начался бурный рост крупнейших по численности населения развивающихся государств – Китая, Индии и Бразилии. В перспективе роль развивающихся стран в мировой экономике будет усиливаться.

1. Дохийский раунд

США являются одними из основателей Генерального соглашения по тарифам и торговле, которое послужило основой для создания Всемирной торговой организации, действующей с 1 января 1995 г. Два главных направления деятельности ВТО включают содействие либерализации международной торговли и противодействие дискриминации в международных экономических отношениях. Поскольку при этом

¹ 2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.

<http://ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2009/2009_Trade_Policy_Agenda/asset_upload_file86_15410.pdf>.

² США недовольны дисбалансом в раунде Доха и намерены уделить особое внимание экологическим и трудовым стандартам // Мосты. 15.03.2009. <<http://trade.ecoaccord.org/bridges/>>; <<http://ictsd.net/i/news/bridgesrussian/>>.

приходится преодолевать многочисленные противоречия между интересами отдельных стран, договоренности в рамках ВТО вырабатываются в течение длительных, как правило, многолетних переговоров. Не стал исключением и Дохийский раунд, стартовавший в 2001 г. в Дохе (Катар). Трудности начались с согласования повестки дня раунда тысячелетия. Первоначально предполагалось, что раунд начнется в 1999 г. в Сиэтле (США). При этом сразу же обозначилась главная линия противостояния – между развитыми странами во главе с США и ЕС и развивающимися странами, интересы которых отстаивали, прежде всего, Бразилия, Индия и Китай. На конференции в Сиэтле США вместе с другими странами Запада инициировали обсуждение таких мер, как введение международных стандартов в области трудового законодательства, здравоохранения и экологии. Они предложили рассматривать нарушение этих стандартов как факт недобросовестной конкуренции со всеми вытекающими отсюда последствиями для стран-экспортеров. Споры нет, уровень этих стандартов в развивающихся странах низок, но низок он, прежде всего, потому, что эти страны бедны. Торговые санкции не сделают их богатыми. Напротив, они еще больше закрепят их отсталость. Развивающиеся страны высказались против обсуждения этих и некоторых других вопросов. Встреча закончилась безрезультатно.

Согласовать повестку нового раунда удалось только в Дохе. При этом круг вопросов, предлагавшихся к обсуждению на текущем раунде, пришлось сузить за счет исключения наиболее острых и категорически неприемлемых для развивающихся стран пунктов, в частности, о связи национальных трудовых стандартов и преимуществ в торговле. На этот раз в наступление перешли развивающиеся государства, потребовавшие от стран Запада смягчить антидемпинговые процедуры и ликвидировать сельскохозяйственные субсидии. После продолжительных дебатов промышленно развитые страны согласились на обсуждение этих вопросов.

В 2003 г. на конференции ВТО в Канкуне (Мексика) противоречия между богатыми и бедными странами мира проявились практически по всем пунктам ранее согласованной повестки дня. Развивающиеся государства вновь потребовали отменить субсидирование производства и экспорта аграрной продукции в странах Запада, а также открыть рынки для продукции обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства. Вашингтон и Брюссель, в свою очередь, указывали, что торговые барьеры в развивающихся государствах гораздо выше, чем в развитых, и что именно эти барьеры наносят наибольший ущерб торговле и экономическому росту самих развивающихся стран.

На конференции в Гонконге, состоявшейся в 2005 г., США не удалось привести участников к согласию относительно уровня открытия рынков услуг для иностранных компаний. Тем не менее, по сравнению с конференцией в Канкуне, закончившейся, по сути, полным провалом, встреча в Гонконге была несколько более результативна. США и ЕС пообещали ликвидировать субсидирование экспорта сельскохозяйственных товаров к концу 2013 г. Кроме того, в Гонконге было решено отменить ввозные пошлины и квоты для 97% товаров из наименее развитых стран. Вроде бы 97% – это очень много. Однако экспортеры из развивающихся стран имеют все основания опасаться, что наиболее значимые для них товары окажутся в остающихся 3%. Кроме того, развитым странам предоставлена свобода в установлении особых правил происхождения товара. В принятом на конференции решении говорится лишь о том, что эти правила должны быть простыми и прозрачными. Между тем, США предоставляют своим торговым партнерам из развивающихся стран беспрепятственный доступ на свой рынок одежды при условии, что для изготовления этой одежды те покупают американские пряжу и ткани. Однако формулировки итогового документа, принятого в Гонконге, оставляют Вашингтону возможность утверждать, что вышеупомянутые условия отвечают требованиям в отношении простоты и про-

зрачности. Ставки же тарифов на импорт одежды в США весьма высоки – от 18% до 36%, т.е. приближаются к запретительному уровню³.

После окончания конференции в Гонконге основные участники переговоров развили бурную деятельность по согласованию позиций. Выдвигались различные предложения и столь же часто – взаимные обвинения в формальном характере этих предложений и нежелании идти на значимые уступки. Как и ранее, развивающиеся страны призывали Вашингтон и Брюссель сделать реальные шаги по либерализации торговли аграрной и другой продукцией, представляющей первоочередной интерес для экспортеров из развивающихся стран. В ответ они получали все те же требования открыть свои рынки промышленных товаров.

Наиболее трудными для разрешения оказались противоречия по секторальным соглашениям, специальному защитному механизму и режиму торговли хлопком. В июле 2008 г. в штаб-квартире ВТО в Женеве проходила мини-конференция организации, на которой обсуждались все те же вопросы. На конференции удалось приблизиться к компромиссу по таким острым проблемам, как сокращение субсидий сельскохозяйственным производителям и снижение тарифов на промышленные товары. Однако на этот раз непреодолимыми оказались разногласия по вопросу о размерах повышения таможенных тарифов в рамках специального защитного механизма, призванного защитить фермеров от резкого роста импорта. Противоположные позиции заняли, с одной стороны, США, стремившиеся получить доступ на рынки для своей сельскохозяйственной продукции, и, с другой, Китай и Индия, желавшие обеспечить защиту своего сельского хозяйства от наплыва импорта⁴. Дискуссия была прервана раньше, чем началось обсуждение важного для африканских стран вопроса о сокращении субсидирования американских производителей хлопка⁵. Множество проблем возникло при обсуждении условий секторальных соглашений (они охватывают отдельные сектора рынка, их участниками являются заинтересованные страны): перечень товаров, круг участников, степень снижения тарифов и т.д. Развитые страны согласились с тем, чтобы развивающиеся страны в меньшей степени сокращали ставки таможенного тарифа, но конкретные размеры снижения стали предметом продолжительных дискуссий. Особую проблему составило положение ВТО, позволяющее странам, не присоединившимся к секторальным соглашениям, пользоваться их плодами, в частности, нулевыми ставками таможенных пошлин⁶.

Пытаясь понять причины неудач на Дохийском раунде переговоров, необходимо, прежде всего, принять во внимание большое число участников переговоров. В ВТО входит более 150 стран, многосторонняя торговая система стала практически всеобщей. Само по себе огромное количество участников переговоров сделало достижение компромисса весьма трудной и, как оказалось, на данном этапе невыполнимой задачей⁷. Еще одной проблемой ВТО является то, что с принятием в организацию все большего числа наименее развитых стран растет разрыв между богатыми и бедными участниками. Это разрыв не только в интересах, но и в возможностях вести сами переговоры и пользоваться плодами достигнутых договоренностей⁸. При этом нельзя сбрасывать со счетов тот факт, что позиции делегаций некоторых бед-

³ Raw WTO Deal for Poor // The Standard. 2005. Dec. 20.

⁴ Конец переговорам // Ведомости. 01.08.2008.

⁵ По данным бюллетеня "Мосты", совместного издания Международного центра по торговле и устойчивому развитию и Центра "Эко-Согласие". <<http://trade.ecoaccord.org/bridges/>>; <<http://ictsd.net/i/news/bridgesrussian/>>.

⁶ В секторальных переговорах до компромисса еще далеко // Мосты. 2008. Dec. <<http://ictsd.net/i/news/bridgesrussian/36196/>>.

⁷ Паўм Р. Канкун: возможность, упущенная всеми // Финансовые известия. 29.09.2003.

⁸ Jonquieres G. de. Cancún's Failure Threatens end to Machiavellian Games // Financial Times. 19.09.2003.

нейших стран не всегда являются достаточно рациональными и иногда не вполне отвечают интересам основной массы их населения. Это связано с ограниченным числом значимых экономических игроков в этих странах и высокой степенью коррумпированности их правящих кругов. Между тем, действующий в ВТО механизм принятия решений позволяет даже малым и экономически слабым государствам добиваться удовлетворения своих требований путем угрозы использования права вето.

Методы, которыми привыкли пользоваться США для продвижения своих интересов в рамках ВТО, стали давать сбои. До недавнего времени им удавалось продвигать вперед необходимый им процесс либерализации торговли. На Дохийском раунде стало очевидно, что развивающийся мир представляет собой силу, с которой необходимо считаться и в отношении которой прежние методы убеждения не срабатывают.

В странах Юга растет недовольство либеральным международным экономическим порядком, который, по их мнению, соответствует интересам стран Запада. В выработке международных норм торговой политики страны Запада последовательно исходят из своих интересов, а не из отвлеченных принципов, хотя постоянно на них и ссылаются. Доминируя в мировой экономике и политике, США на протяжении длительного времени имели возможность направлять развитие норм ВТО в выгодное для себя русло. Они добивались либерализации тех рынков, на которых у них сложились наиболее сильные позиции. В то же время, снижение тарифов в очень малой степени затрагивало продукцию сельского хозяйства и текстильной промышленности, т.е. как раз тех товаров, экспорт которых особенно значим для развивающихся стран. По мнению таких государств, торговые ограничения, действующие в развитых государствах, носят несправедливый характер, поскольку препятствуют экономическому прогрессу развивающихся стран; развитые страны не вправе обусловливать отмену этих ограничений принятием отстающими государствами встречных мер, которые могут еще более замедлить их экономический рост. Несправедливые ограничения, подчеркивают представители развивающегося мира, должны быть отменены в безусловном порядке. ВТО, под эгидой которой идет процесс либерализации торговли, развивающиеся страны называют клубом для богатых стран. Развивающиеся государства хотели бы не только иметь больший доступ на рынки промышленно развитых стран, но и улучшить условия получения передовых технологий.

С одной стороны, на переговорах развивающиеся страны проявили несвойственную им ранее самостоятельность и настойчивость. С другой стороны, Вашингтон и Брюссель похоже пребывают в некоторой нерешительности. Ведь усиление позиций развивающихся стран в мировой экономике происходит в рамках действующей либеральной системы международной торговли, выстроенной странами Запада под свои нужды. Развитым же государствам все чаще приходится задумываться о том, что на растущем числе рынков их интересам отвечает не свобода торговли, а банальный протекционизм и государственное субсидирование отстающих отраслей хозяйства. Положение осложняется наличием торговых противоречий внутри группы развитых стран, каждая из которых имеет свои претензии к ближайшим партнерам.

2. Торговые споры США

Как и другие развитые страны, США вступают в конфликты, нередко выливающиеся в настоящие торговые войны⁹. Протекционистские настроения в США заметно усилились в конце 1990-х – начале 2000-х годов в связи с переживаемыми страной экономическими трудностями. Это вызвало волну протекционизма во всем мире. В 1999 г. в США было проведено расследование, в ходе которого был установлен факт демпинга со стороны японских поставщиков стали. Были введены антидемпинговые пошлины в размере от 17% до 67%. Как член ВТО, Япония обратилась в эту организацию с протестом, и в начале 2002 г. Комиссия ВТО признала антидемпинговые пошлины незаконными и обязала США отменить их до 23 ноября 2002 г.

Однако в марте 2002 г. США ввели уже не антидемпинговые, а защитные пошлины в размере 30%, ссылаясь на статью своего законодательства, позволявшую ограничивать импорт в случае, если он наносит существенный ущерб американской сталелитейной промышленности¹⁰. Основная причина введения запретительных пошлин заключалась в бедственном положении американских сталелитейных компаний, которые из-за высоких издержек производства не выдерживали конкуренции с поставщиками из других стран. Другой причиной стало сокращение внутреннего спроса на американском рынке в условиях рецессии. На протяжении десятилетий американские металлурги пользовались особой защитой государства и утратили стимулы к повышению конкурентоспособности. Едва ли не главным способом борьбы за выживание стало для них усиление давления на правительство с целью обеспечить себе еще более “тепличные” условия. Сами же американские производители обосновывали необходимость введения пошлин тем, что значительная часть их иностранных конкурентов пользуется государственными субсидиями. К таким субсидиям они относили, в частности, низкие цены на электроэнергию и энергоносители на внутреннем российском рынке. Введение запретительных пошлин вызвало протест всех стран-поставщиков стали на американский рынок; они усмотрели в этом шаге нарушение принципов ВТО. Весной 2003 г. ВТО потребовала отменить пошлины как противоречащие правилам этой организации. В ответ США подали апелляцию, которая, однако, была отклонена в ноябре 2003 г. Фактически США был предъявлен ультиматум: либо они отменяют пошлины, либо их партнеры получают право на введение торговых санкций.

Следует заметить, что от введения торговых санкций пострадали, прежде всего, американские потребители стали, которые фактически оплатили сохранение рабочих мест в сталелитейной промышленности США. Из-за роста цен на сталь американские отрасли-потребители были вынуждены сокращать производство, и потери рабочих мест, таким образом, избежать не удалось. Принимая во внимание эти соображения, Вашингтон все же пошел на отмену пошлин. Тем не менее, американские стальные корпорации на протяжении ряда лет пользовались незаконной, по сути, защитой своего правительства.

В 2005 г. Вашингтон обвинил Брюссель в нечестной конкуренции и подал жалобу в ВТО с требованием прекратить субсидирование европейского авиастроения. Поводом послужило решение ЕС о предоставлении корпорации Airbus крупного кредита на разработку нового магистрального самолета, конкурирующего с аналогичным американским проектом. В свою очередь, европейцы привели факты субсидирования американской корпорации Boeing. Последовали взаимные обвинения и упреки, и в результате выяснилось, что оба самолетостроительных гиганта пользуются

⁹ Разумнова Л. Россия-ВТО: интересы российских экспортеров // МЭиМО. 2006. № 10. С. 22.

¹⁰ Костина Г., Сиваков Д., Шохина Е. Не было бы счастья // Эксперт. 2002. № 10. С. 20–23.

различными видами завуалированных субсидий, включая льготные кредиты, налоговые послабления, государственное финансирование космических программ, оборонные контракты по завышенным ценам и даже фиктивные заказы¹¹. В 2007 г. в ВТО началось рассмотрение двух взаимных претензий США и ЕС. Европейцы оценили незаконный объем помощи, предоставленной корпорации Boeing, в 23 млрд долл. Американцы подсчитали, что в общей сложности Брюссель оказал Airbus помощь на сумму в 205 млрд долл. Данная цифра была получена путем начисления процентов по субсидиям за период с 1967 г., когда была создана Airbus. Европейцы, в свою очередь, заявили, что если применить такой подход к США, то объем их поддержки своему авиапрому превысит 300 млрд долл.¹²

США умело пользуются возможностями, предоставляемыми правилами ВТО, для затягивания решения невыгодных им вопросов. Дело в том, что правила ВТО по разрешению торговых споров позволяют странам длительное время нарушать нормы ВТО, отделиваясь в итоге символическим наказанием или вовсе избегая его, затягивая разбирательства и начиная новые. Рассмотрение торгового спора в ВТО занимает не менее двух лет, к которым следует добавить еще полтора-два года, отводимых на выполнение принятого решения. Исходя из этого, четырех лет вполне достаточно для того, чтобы компании страны-нарушителя успели извлечь все выгоды из дискриминационной политики своих властей.

Длительное время шло разбирательство вопроса, связанного с применением льготного налогообложения американских компаний, ведущих операции за рубежом. По мнению ЕС, подобный режим создает условия для несправедливой конкуренции, что прямо противоречит нормам ВТО. В 1971 г. законодательство США разрешило американским ТНК оформлять свои внешнеторговые операции через филиалы, зарегистрированные в офшорных зонах (иностранные сбытовые корпорации – FSC), и, за счет этого, уменьшать суммы корпоративных налогов с экспортных доходов. В октябре 1999 г. комиссия ВТО, по просьбе ЕС рассмотревшая практику FSC, приравняла ее к незаконным субсидиям. США вроде бы согласились с этим решением и в 2000 г. приняли закон, отменявший практику FSC. Однако одновременно этот же закон освободил от налогообложения все зарубежные прибыли американских корпораций. Последовало новое разбирательство и, наконец, в январе 2002 г. комиссия ВТО окончательно признала эти льготы незаконными субсидиями. Таким образом, американские компании на протяжении 30 лет пользовались незаконными экспортными субсидиями¹³.

В ВТО осуждают практику применения антидемпинговых санкций, применяемую США. Эта практика, получившая название “обнуление” (zeroing), заключается в том, что антидемпинговое расследование проводится по упрощенной схеме: во внимание принимаются только продажи, осуществленные по ценам ниже, чем в стране экспортера, а та часть сделок, которая заключена по более высоким ценам, исключается из рассмотрения. За счет этого становится значительно проще сделать вывод о том, что демпинг действительно имел место. Завышается и размер антидемпинговой пошлины. Вашингтон уже проиграл десяток торговых споров, связанных с обнулением, но продолжает настаивать на том, чтобы его практика была узаконена итоговыми документами текущего раунда. В последнее время США удалось нарушить монолитность рядов своих оппонентов. Некоторые из них соглашаются признать возможным частичное применение практики обнуления в отдельных случаях. Очевидно, что распространение подобных методов приведет к росту протекциониз-

¹¹ Мансилья-Круз А. Волшебная сотня // Эксперт. 2005. №24. С. 46-50.

¹² Субсидии на 205 млрд долл. // Ведомости. 26.07.2007.

¹³ Дмитриев С.С. США и ВТО: “американские ценности” и проблемы глобализации // Социально-экономическая эффективность: опыт США. Отв. ред. Э.В. Кириченко. М.: Наука. 2002. С. 199.

ма в мире, а это противоречит основополагающим целям ВТО. Поколебать упорство Вашингтона может лишь угроза применения аналогичной практики против американских экспортеров. Кстати, США вышли на третье место в мире после Китая и Индии как обвиняемая сторона в антидемпинговых расследованиях¹⁴.

В мире сложился консенсус по поводу недопустимости скатывания к протекционизму в условиях кризиса. Соревнование в возведении новых торговых барьеров, способное принять масштаб эпидемии, усугубило бы ситуацию не только в странах-партнерах, но и во всей мировой экономике, включая страны-инициаторы протекционистских мер, подорвало бы основы долгосрочного роста мировой экономики. Как подтвердили недавно проведенные во Франции и США исследования, открытость национальной экономики способствует ее росту по двум каналам – увеличению инвестиций (благодаря притоку капитала из-за рубежа) и росту производительности факторов производства (приход иностранных инвесторов приводит к увеличению вложений в научные исследования и разработки, повышению их результативности и т.д.)¹⁵. На состоявшейся в ноябре 2008 г. встрече представителей ведущих 20 стран прозвучало обязательство воздерживаться от протекционизма. Тем не менее, в 17 из 20 стран торговые барьеры были усилены, хотя и оставались в целом в рамках правил ВТО. Возникла необходимость в усилении деятельности ВТО по мониторингу торговой политики.

В феврале 2009 г. Сенат США внес изменения в законопроект, обязывавший использовать американскую продукцию при реализации проектов, предусмотренных антикризисной программой. Принятая законодателями поправка предусматривает, что положения плана по поддержке национальной экономики не должны вступать в противоречие с договорами США о международной торговле с Канадой и странами ЕС. Действия Соединенных Штатов, направленные на претворение в жизнь призыва “покупай американское”, получили понятное осуждение со стороны их торговых партнеров. Вместе с тем, по мнению генерального секретаря ВТО Паскаля Лами, в принятой редакции антикризисные меры не противоречат требованиям Всемирной торговой организации¹⁶.

С октября 2008 г., то есть с начала мирового кризиса, по февраль 2009 г. всего в мире, по данным Всемирного банка, было введено 47 новых торговых ограничений, треть которых заключалась в повышении таможенных пошлин. Остальные меры были связаны с ужесточением стандартов для импортируемых товаров, усложнением лицензирования, субсидированием местных производителей и экспортеров. Развитые страны, обладающие большими финансовыми ресурсами, чаще прибегали к субсидированию. В развивающихся странах, располагающих существенно меньшими финансовыми возможностями, почти половина принятых мер была связана с повышением импортных пошлин. Субсидирование особенно часто применялось для поддержки автопроизводителей, лидировали здесь США. Резко возросло количество антидемпинговых расследований и защитных мер. На начальном этапе кризиса девальвация национальной валюты, служащая средством повышения конкурентоспособности местных производителей, использовалась ограниченным кругом стран. США, например, прибегли к ней еще до того, как начавшийся в этой стране кризис приобрел глобальные масштабы. Однако опасность распространения подобной практики в мире сохраняется¹⁷.

¹⁴ U.S. import penalties new problem for WTO pact // Reuters. 2007. Dec. 12; Anti-dumping row roils WTO, isolates U.S. // Reuters. 2008. Jan. 10.

¹⁵ Сонин К. Приход иностранцев // Ведомости. 13.04.2009.

¹⁶ Гендиректор ВТО одобрил лозунг “Покупай американское”.
<<http://lenta.ru/news/2009/02/23/buyamerican/>>.

¹⁷ Gamberoni E., Newfarmer R. Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends // Trade Notes. World Bank. 2009. Mar. 2. №37. P. 1–3.

3. Сельское хозяйство

На первый план на текущем раунде вышли проблемы государственной помощи сельскому хозяйству и поддержки экспорта аграрной продукции. Развивающиеся государства подчеркивают, что установлению правил честной конкуренции, за которые выступают страны Запада, мешают, прежде всего, масштабные сельскохозяйственные субсидии, на которые США, ЕС и Япония тратят ежегодно десятки миллиардов долларов. На США, ЕС и Японию приходится 90% от объема субсидий всех участников ВТО, а уровень господдержки составляет 35–40% от стоимости продукции, производимой аграрным сектором. Основную часть средств, идущих на поддержку сельского хозяйства, США и другие страны Запада расходуют на научные исследования, охрану окружающей среды, строительство дорог в сельской местности. Такая поддержка не ограничивается правилами ВТО и при этом оказывает значительный долгосрочный эффект на повышение конкурентоспособности аграрного производства. По американским данным, сельское хозяйство США своим ростом на 50% за последние десятилетия обязано государственному финансированию науки¹⁸.

Наряду с субсидиями страны Запада защищают свое сельское хозяйство высокими, по сути, запретительными импортными пошлинами, которые в США, Канаде, ЕС и Японии достигают по отдельным продовольственным товарам сотен процентов. Протекционизм стран Запада обходится развивающимся государствам в 100 млрд долл. ежегодно, что примерно в 2 раза превышает объем помощи, оказываемой Севером Югу¹⁹.

Не менее красноречивы и другие примеры. Государственная поддержка производителей сахара в странах ОЭСР по своей стоимости примерно равна объему экспорта данного товара из развивающихся стран. Поддержка, оказываемая производителям риса в Японии, достигает 700% от объема его производства по мировым ценам²⁰. Всеобщие нарекания вызывает монополизированный аграрный экспорт в Австралии, Канаде и Новой Зеландии. По данным Экономической комиссии ООН для Африки (ЭКА), если бы богатые страны устранили субсидии и импортные барьеры на рынке сельскохозяйственной продукции, страны Африки могли бы увеличить свой несырьевой экспорт на 14% и ежегодный прирост ВВП – на 1,2%²¹.

Oxfam считает сельскохозяйственные субсидии “незаконными”, поскольку они противоречат обязательствам по их сокращению, принятым странами-членами ВТО. Согласно расчетам Oxfam, “незаконные” субсидии аграриям со стороны США и Евросоюза достигают 13 млрд долл. в год. В США государство ежегодно выплачивает только производителям кукурузы около 5 млрд долл. Без субсидий производство кукурузы в США сократилось бы на 15%, экспорт прекратился бы, а мировые цены поднялись бы на 7%²². Постоянные поставки дешевого продовольствия в Африку, считает Oxfam, не позволяют местным фермерам развивать собственное производство. С 1980-х гг. количество продовольственных кризисов на континенте увеличилось почти втрое. Объемы сельскохозяйственного производства Африки с 1992 по 2002 г. сократились на 43%²³. Позиции беднейших стран как участников переговоров очень слабы, фактически в их распоряжении есть только один инструмент – не идти ни на какие уступки вплоть до бойкота повестки дня. И он довольно действенен: хотя

¹⁸ Как развитые страны защищают своих фермеров // Эксперт. 2008. № 22.

¹⁹ Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy. Washington: The World Bank Group. 2001. P. 9.

²⁰ Global Economic Prospects 2004. The World Bank, Washington, 2003. P. XVII.

²¹ White David. Failure of world trade talks 'may harm smaller African nations' // Financial Times. 2003. Sept. 25.

²² Кто из членов ВТО переплачивает аграриям? // AgroNews.ru. 06.12.2005.

²³ Закон неравенства // Ведомости. 14.03.2007.

на страны Африки приходится лишь 2% мировой торговли, они составляют более четверти членов ВТО.

В 2004 г. истек срок действия так называемой статьи о “должной сдержанности” (статья 13 Соглашения по сельскому хозяйству), ссылками на которую богатые страны на протяжении 9 лет, начиная с 1995 г., оправдывали сельскохозяйственные субсидии. С этим обстоятельством связано смягчение позиций США и ЕС в отношении субсидирования сельского хозяйства, с которыми в том же году выступили США и ЕС. Очевидно, сыграл свою роль тот факт, что поддержка аграрного сектора становится все более тяжелым бременем для их бюджетов.

В круг наиболее острых вопросов сельскохозяйственной политики вошла государственная поддержка, оказываемая производителям хлопка в США. К Бразилии, инициировавшей обсуждение этой проблемы, присоединились африканские страны-производители этой культуры, которым из-за американских субсидий приходилось продавать свою продукцию по заниженным ценам. В апреле 2004 г., рассмотрев иск Бразилии, ВТО признала, что американская поддержка производителей хлопка, ежегодный размер которой достигал 3 млрд долл., нарушает правила международной торговли. Именно благодаря субсидиям США захватили 40% мирового рынка хлопка, вытеснив латиноамериканских и африканских производителей, для экономики которых экспорт этого товара имеет гораздо большее значение, чем для США.

В 2005 г. африканские производители хлопка, поддержанные Бразилией, пригрозили заблокировать переговоры, если США не откажутся от субсидий. В результате Вашингтон согласился отменить экспортные субсидии производителям хлопка. Тем не менее, африканские страны остались недовольны темпами и степенью сокращения субсидий. По итогам последовавшего в 2007 г. разбирательства ВТО признала, что США не соблюдают ограничения по поддержке хлопковой промышленности, и потребовала отменить ряд субсидий и кредитов, предоставляемых отрасли²⁴. По данным Oxfam, субсидирование хлопковой промышленности в США приводит к снижению мировых цен на хлопок на 14%. Вашингтон не согласился с такими расчетами, утверждая, что после отмены в 2006 г. ряда программ поддержки фермеров указанное воздействие на цены не превышало 4%²⁵. США подали в ВТО апелляцию, но в 2008 г. она была отклонена. По оценкам Бразилии, с 1999 по 2002 гг. американские фермеры произвели хлопка на 13,9 млрд долл., получив при этом 12 млрд долл. в виде хлопковых субсидий. Соответственно уровень господдержки составил 89,5%²⁶. Поскольку Вашингтон не выполнил решение ВТО, Бразилия получила возможность принять ответные торговые меры, которые могли бы компенсировать ей потери, понесенные в связи с неправомерными действиями США.

В июле 2007 г. председатели комитетов Дохийского раунда переговоров выступили с инициативой, направленной на поиск компромиссного решения. Они предложили США сократить максимальный объем субсидирования фермеров, ЕС – снизить уровень тарифов на импорт сельскохозяйственных товаров, а развивающимся странам – уменьшить импортные пошлины на промышленную продукцию²⁷.

Между тем, наблюдавшийся в этот период рост цен на продовольствие создал предпосылки для снижения выплат субсидий аграриям, и в сентябре 2007 г. Вашингтон согласился установить предельный объем своих сельскохозяйственных субсидий, искажающих условия конкуренции, на уровне 13–16 млрд долл. – при условии, что их примеру последуют другие участники глобальных переговоров и пойдут на

²⁴ ВТО встает на сторону Бразилии в споре с США // BBC Russian.com. 28.07.2007.

²⁵ US Cotton Could Suffer if it Loses Subsidy Support // Reuters. 2007. Dec. 20.

²⁶ США проиграли торговый спор о “хлопковых субсидиях” в рамках ВТО // РИА-новости. 02.06.2008. <<http://www.rian.ru/economy/20080602/109089724.html>>.

²⁷ WTO Mediators' Proposals to Save Global Trade Deal // Reuters. 2007. July 18.

встречные уступки²⁸. Правда, как отметили оппоненты США, данный предел почти в 2 раза превышает уровень текущих незаконных, с точки зрения ВТО, расходов США на поддержку фермеров. Очередные предложения по тем же вопросам секретариат ВТО выдвинул в феврале 2008 г. Однако страны Евросоюза отвергли их как противоречащие интересам европейских фермеров. ЕС был готов уменьшить свои пошлины на импорт сельскохозяйственной продукции лишь на 46%, в то время как Бразилия, Индия и Китай вместе с другими участниками “группы 20” требовали от него снижения на 54%, а от США – на 60%²⁹.

Периодически страны-члены и представители секретариата ВТО заявляют о решимости продолжить переговоры и выдвигают различные компромиссные предложения, связанные с ограничением объема государственной поддержки сельскому хозяйству в США и ЕС и расширением доступа на рынки промышленных товаров в развивающихся странах. По подсчетам ВТО, успех переговоров принес бы мировой экономике ежегодно 50–100 млрд долл.³⁰

В июле 2008 г. в Женеве проходила мини-конференция ВТО, на которой обсуждались все те же вопросы. На конференции удалось приблизиться к компромиссу по наиболее острым проблемам – сокращению субсидий сельскохозяйственным производителям и снижению тарифов на промышленные товары. Однако на этот раз непреодолимыми оказались разногласия по вопросу о размерах повышения таможенных тарифов в рамках специального защитного механизма (СЗМ), призванного защитить фермеров от резкого роста импорта. Противоположные позиции заняли, с одной стороны, США, стремившиеся получить доступ на рынки для своей сельскохозяйственной продукции, и, с другой, Китай и Индия, желавшие обеспечить защиту своего сельского хозяйства от наплыва импорта. Обсуждались размеры пошлин и показатели роста импорта, при которых становится допустимым использование СЗМ. Китай и Индия, в частности настаивали, что пошлины на сахар, хлопок и рис должны вводиться при 10%-ном изменении импорта. США же считали, что пошлины допустимы, если импорт меняется на 40%³¹. Дискуссия была прервана раньше, чем началось обсуждение важного для африканских стран вопроса о сокращении субсидирования американских производителей хлопка³².

4. Будущее ВТО

Череда неудач на глобальных торговых переговорах поставила вопрос о будущем Всемирной торговой организации. Аналитики заговорили о такой альтернативе как заключение двусторонних и региональных торговых соглашений. Действительно, в последние годы активизировались переговоры в региональном и двустороннем форматах. Как США, так и ЕС проводят линию на включение в орбиту своего влияния стран, расположенных в их географических ареалах. Сходные процессы протекают в Юго-Восточной Азии. Однако такими способами нельзя решить глобальные проблемы в торговле, прежде всего продукцией сельского хозяйства. Напротив, тем самым будет нанесен удар глобальному торговому режиму, который с таким трудом выстраивался на протяжении полувека.

Угроза замедления роста международной торговли беспокоит США, поскольку торговля является важным фактором их экономического роста. Стремление поддер-

²⁸ US Offers to Lower Farm Subsidy Cap: WTO Mediator // Reuters. 2007. Sept. 20.

²⁹ France Says 20 European Union Nations Reject Latest WTO Proposals on Global Trade Deal // Associated Press. 2008. Feb. 18.

³⁰ Последний шанс Дохийского раунда // Ведомости. 22.07.2008.

³¹ Конец переговорам // Ведомости. 01.08.2008.

³² По данным бюллетеня “Мосты”, совместного издания Международного центра по торговле и устойчивому развитию и Центра “Эко-Согласие”.

жать развитие торговли посредством ее либерализации побуждает все большее число стран высказываться в пользу продолжения глобальных торговых переговоров. Но для этого потребуются, возможно, реформирование самой организации, которая, по мнению ряда экспертов, стала тяжеловесной и неуклюжей³³. Вероятно, при этом странам Запада придется согласиться дать развивающимся странам больше права голоса в глобальной экономике³⁴.

США считают возможным отказаться от принятого в ВТО пакетного метода решения вопросов (принцип “не согласовано ничего, пока не согласовано все”), и перейти к поэтапному методу, когда решения принимаются по отдельным вопросам по мере достижения компромисса. Однако маловероятно, что другие страны согласятся на подобное нововведение, поскольку при этом пространство для торга и взаимных уступок резко сужается.

Другой вариант решения проблемы основывается на признании и, фактически, закреплении раскола внутри ВТО. Поскольку раскол уже существует то, как говорят аналитики, спасти ВТО можно путем его фиксирования и оформления в виде принципа ведения переговоров. Расчет при этом делается на то, что это не только позволит сохранить контроль над ситуацией, но и повысит эффективность всей организации. Речь идет о предложении сузить круг стран, участвующих в переговорах, или отказаться от принятия решений на основе консенсуса. В настоящее время на 20 стран приходится более 80% мировой торговли (ЕС как одна страна), а на 50 стран – более 90%. Торговая политика остальных государств не способна серьезно повлиять на глобальный торговый режим, если его установлением будут заниматься 50 ведущих стран. Решения ведущих стран могут быть обязательными для них самих, а остальные государства могут присоединяться к ним по своему усмотрению. Более того, они могут даже автоматически пользоваться либерализованным режимом торговли на основе принципа недискриминации, не беря на себя соответствующих обязательств. Предполагается, что данный подход можно было бы применить при решении таких острых вопросов, как правила в отношении конкуренции, инвестиций, правительственных закупок и упрощения таможенных процедур. Такой подход не устранил противоречия между крупными игроками, но сделает цели и саму дискуссию более ясными, освободив их от десятков относительно мелких вопросов, и устранил угрозу блокирования переговоров со стороны небольших бедных государств, роль которых в мировой торговле очень мала³⁵.

Дискутируется также вопрос о расширении полномочий ВТО, в частности ее секретариата. Очевидно, что намерение придать ВТО наднациональные функции вызвано повторяющимися сбоями существующего механизма, основанного на единоголосном принятии решений. В условиях, когда состав организации крайне неоднороден и превышает 150 государств, принцип консенсуса действительно создает возможность для блокирования переговорного процесса. Так, на конференции в Гонконге обратило на себя внимание заявление Гондураса, который отказался подписывать какие-либо решения до тех пор, пока ЕС не изменит своей политики в отношении импорта бананов. Однако переход к принятию ключевых решений на основе принципа большинства в ближайшей перспективе маловероятен³⁶.

В целом, большая продолжительность Дохийского раунда ВТО не позволяет говорить о провале тенденции к либерализации торговли в глобальном масштабе. Ничего страшного в том, что переговоры продлятся дольше намеченного срока и идут с большими трудностями, нет. Участникам предыдущего раунда переговоров, уруг-

³³ The Real Lesson of the Cancun Failure // Financial Times. 2003. Sept. 23.

³⁴ Alan B. Give the Poor World a Bigger Voice, Bank Chief Urges // Financial Times. 2003. Sept. 24.

³⁵ Martin W. The Abominable No-men Menacing World Trade // Financial Times. 2003. Sept. 24.

³⁶ Седых И. ВТО признала недостатки // Коммерсант. 18.01.2005.

вайского, который продолжался восемь лет, также приходилось преодолевать острые разногласия. Нет сомнения в том, что рано или поздно решение будет найдено.

Несмотря на проблемы, перед которыми оказалась ВТО, следует отдать должное ее заслугам в создании благоприятных условий для международного обмена товарами и услугами. За годы своей полувековой деятельности ГАТТ и ВТО способствовали становлению взаимовыгодной и более стабильной международной торговой системы. Кроме того, ВТО стремится предотвращать, смягчать и регулировать экономические конфликты, возникающие между странами, внося тем самым вклад в поддержание устойчивости международного торгового режима, а значит – и всей мировой экономики.

* * *

Начавшийся в 2008 г. мировой кризис негативно сказался на развитии торговли. Его последствиями стали падение спроса, удорожание кредита, ужесточение требований к заемщикам, повышение стоимости страхования и гарантий. В результате впервые за многие годы международный экономический обмен сократился. Ухудшение условий финансирования сделок особенно негативно сказалось на позициях экспортеров из развивающихся стран. Оздоровление мировой финансовой системы является условием преодоления спада в международной торговле.

В этой связи особенно важны решения апрельского (Лондон, 2009 г.) саммита “двадцатки”, предусматривающие создание совета по финансовой стабильности, разработку новых правил работы финансовых институтов и усиление регулирования финансовых рынков. Кроме того, участники саммита пообещали в течение ближайших двух лет выделить не менее 250 млрд долл. на цели финансирования торговли через национальные агентства по кредитованию и страхованию экспорта, а также международные банки развития³⁷.

Мировой экономический кризис затруднил поиск компромиссных решений в торговой политике, поставил под угрозу успешное завершение Дохийского раунда, привел к сокращению международного товарооборота. В то же время он выдвинул содействие торговле, продвижение либерализации и противостояние протекционизму в ряд наиболее актуальных задач развития мировой экономики. Заинтересованность в развитии торговли побуждает все большее число стран высказываться в пользу продолжения глобальных торговых переговоров. Развивающиеся страны не менее чем развитые заинтересованы в либерализации торговли. В конечном итоге всем сторонам, видимо, придется идти на уступки. Развивающимся странам – согласиться на снижение барьеров на пути импорта. США, Японии и ЕС – сократить государственную поддержку сельского хозяйства и открыть свои рынки для продукции обрабатывающей промышленности из развивающихся стран.

³⁷ The Global Plan for Recovery and Reform // The official communique issued at the close of the G20 London Summit. 2009. Apr. 2.
<<http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/news/15766232/communique-020409>>.

ГЛАВА 12. США В РЕШЕНИИ ГЛОБАЛЬНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

1. Эволюция экологической политики США

Экологическая тематика прошла за последние 50 лет путь от полного игнорирования до осознания ее в 1960-1970 гг. прошлого столетия как острой внутренней проблемы развитых стран и в настоящее время ставшей важнейшей глобальной проблемой для всего мирового сообщества.

США, как и все промышленно развитые страны, в своем индустриальном развитии прошли через длительный этап хищнического бесконтрольного использования природных ресурсов, сопровождающегося загрязнением атмосферы, водоемов, земель, нанесшего тяжелый ущерб окружающей среде и качеству жизни населения. К середине 1960-х гг. XX века проблема нарушения экологического баланса, снижения способности природной среды к регенерации, угрозы ее необратимой деградации и истощения имеющихся природных ресурсов пришла в противоречие с уровнем постиндустриального развития страны, с ожиданиями и потребностями американского населения к качеству жизни.

Экологическая политика американской администрации началась в 1960-е гг. XX века под мощнейшим давлением общественности – фактически электората, значительную часть которого составляет средний класс, глубоко проникшийся экологическим самосознанием, и интересы которого администрация не может игнорировать. Созданный в США механизм принуждения к соблюдению экологического законодательства не привел бы к столь эффективным результатам без активнейшего участия общественности, в первую очередь неправительственных бесприбыльных организаций (НПО) и других элементов гражданского общества, чье наличие и традиционно высокая активность являются действенным элементом в управленческом механизме американского общества.

Для решения новой для страны экологической проблемы, чрезвычайно затратной, долговременной и неприбыльной, в США были созданы законодательная база и специальные органы исполнительной власти (Агентство по охране окружающей среды, Совет по качеству окружающей среды при президенте и др.). Кроме того, были задействованы элементы административного регулирования, а именно: введена система обязательных для всех предприятий нормативов (стандартов) допустимых выбросов в атмосферу и водоемы по каждому виду загрязнителей, установлены конкретные сроки введения очистного оборудования и даже типы очистного и контрольного оборудования. С 1969 г. с принятием администрацией Р. Никсона Закона об охране окружающей среды началось активное бюджетное финансирование природоохранной политики, дополнявшееся превышающими их расходами компаний отраслей-загрязнителей. В 1977 г. в Законе о контроле за открытой добычей полезных ископаемых впервые были четко сформулированы цели национальной экологической политики – высокое качество окружающей среды и консервация собственных природных ресурсов (включая нефть). Средствами достижения этих целей постулировались – природоохранные технологии, ресурсосберегающий подход на всех этапах производства, комплексное использование сырья, рост использования вторичного сырья и ресурсозамещение. В дальнейшем в 1980-е гг. требования сырьевых корпораций США к переходу от административных мер к рыночным привели к коррекции природоохранного механизма, к введению так называемого “пузырькового” принципа торговли квотами на выбросы, которые были взяты на вооружение и мировым сообществом, в частности, в Киотском соглашении¹.

¹ См. подробнее: *Западинская Л., Пусенкова Н.* Решение проблем окружающей среды // Социально-экономическая эффективность: опыт США. Ориентир на глобализацию. Отв. ред. Э.В. Кириченко. М.: Наука. 2002.

Неизменным элементом государственной экологической политики оставалась ответственность компаний и их руководства за нарушение экологического законодательства. Правоприменительная деятельность Агентства по охране окружающей среды в отношении нарушителей экологического законодательства включает в себя уголовное преследование нарушителей, наложение разорительно крупных штрафов, закрытие предприятий и тюремное заключение. Так, только за 2005 г. нарушители экологического законодательства были приговорены к выплате штрафов на общую сумму около 100 млн долл. и тюремному заключению общим сроком на 186 лет. Серьезность и неотвратимость наказания сочетается с широкой просветительской работой Агентства – в том же году 612 тысяч предприятий и частных лиц получили помощь в уяснении своих природоохранных обязанностей.

Проводимая последовательно и бескомпромиссно природоохранная политика США за четверть века практически разрешила национальные экологические проблемы. Результатом усилий государства, общественности и бизнеса стало резкое улучшение качества окружающей среды и здоровья населения США, при росте экономики за последние 30 лет на 164%, а населения – на 39%, энергопотребление выросло всего на 42%, выбросы в атмосферу основных 6 загрязнителей снизились на 49%². С 79% в 1993 г. до 94% в 2002 г. выросло число жителей, получающих из коммунальных систем водоснабжения питьевую воду, отвечающую самым высоким стандартам³. В 2006 г. на новом витке государственной экологической политики, президент Дж. Буш-мл. изложил свою природоохранную философию: доступ администрации к самой качественной научной информации при принятии решений, стимулирование инноваций в экологически чистые технологии, воспитание у граждан экологической этики и персональной ответственности за будущее Америки. В настоящее время охрана окружающей среды стала в США, как и во всем цивилизованном мире, частью менталитета общества, образом мышления и образом действий. Ни один проект местного уровня, общенациональный или международный, не будет сегодня осуществлен и даже предложен без самого тщательного учета его экологического воздействия.

Эволюционировали также за последние полвека природоохранная позиция и поведение промышленных компаний – загрязнителей окружающей среды. До середины прошлого века экологические проблемы развитых стран рассматривались в среде экономистов как побочный эффект экономического роста, которые и разрешаться должны были автоматически самим же экономическим ростом – повышением уровня потребностей населения в качестве жизни и возможностей для их осуществлении на основе технических новаций (технологии защиты окружающей среды, технологии ресурсосбережения и ресурсозамещения и т.д.). Однако, как выяснилось к 1960-м годам, автоматической корректировки не происходило. Потребовалось вмешательство государства, его политическая воля и финансы, поддержка всего гражданского общества, чтобы осуществить революционный перелом в экологическом поведении компаний загрязняющих отраслей промышленности, сельского хозяйства, энергетики, коммунального хозяйства. Именно государство вынуждено было взять на себя эту чрезвычайно затратную общенациональную долговременную задачу, применив разнообразный инструментарий методов государственного воздействия на частный сектор. И одной из основных проблем государства на первых этапах экологической политики являлось преодоление сопротивления компаний загрязняющих отраслей. Ее проведение сопровождалось использованием целого спектра стимулирующих элементов рыночного воздействия (налоговые льготы, субси-

² <<http://usinfo.state.gov/Archive/2005/Nov/16-552006.html>>.

³ <<http://www.whitehouse.gov/infocus/environment/>>.

дии, поддержка инвестиций в ресурсосбережение, учет экологических издержек через эко-налоги, эко-аудит и т.д.).

Вынужденные идти на предписанные экологическим законодательством затраты на установку очистного и контрольного оборудования, а порой и на переход на новые технологии, американские сырьевые компании, через своих представителей и лоббистов в законодательной и исполнительных ветвях власти, добивались зачастую либо отсрочки ввода в действие того или иного природоохранного законодательного акта, либо выхолащивания его содержания. Это противостояние продолжается и поныне. Так, в октябре 2008 г. Агентство по охране окружающей среды вводило новые стандарты, в 10 раз понижающие предельно допустимый уровень выбросов свинца в атмосферу – с 1,5 до 0,15 микрограмм на куб. метр. До последнего дня в Белом доме присутствовали представители Ассоциации компаний, занятых рециклированием автомобильных батарей (с оборотом до 115 млн долл. в год), пытавшихся доказать законодателям, что столь жесткие стандарты погубят отрасль⁴. Изначально главным доводом сырьевых компаний в противостоянии с государством был тезис о потере конкурентоспособности американских ТНК на мировых рынках сырья и материалов. Влияние стальных, нефтяных, химических, автомобильных гигантов на американскую экономику столь велико, что государству потребовалось около четверти века на решение внутренних экологических проблем, на переход к природосберегающим технологиям, а, главное, к постепенному сведению роли государства к экологическому контролю и мониторингу внутри страны и решению более сложных, уже глобальных, природоохранных задач. И в итоге – на изменение самого менталитета предпринимательского класса США.

За полувековой период истории экологической политики США роль в ней крупного бизнеса претерпевала существенные изменения. Негативное отношение к любого вида природоохранным мерам правительства порождало и разного рода противодействие со стороны американских ТНК. Так, еще в 1989 г. 50 ведущих топливно-энергетических корпораций США объединились в “Глобальную климатическую коалицию”, которая выступила инициатором информационной кампании, направленной на дискредитацию теории глобального потепления. Бюджет этой кампании составлял 134 млн долл., к ней были привлечены средства массовой информации и большая группа ученых, подвергавших сомнению антропогенную природу климатических изменений и указывавших на негативные последствия для экономики США мероприятий по борьбе с “парниковым эффектом”. Поворотным пунктом в противостоянии с бизнесом стала Конференция ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), после которой можно было уже говорить о значительной модификации поведения крупного бизнеса, и особенно ТНК, в экологических вопросах. Крупные корпорации – одни раньше, другие позднее – осознали, что в их интересах активно воздействовать на ход экологических дискуссий, начиная с прямого лоббирования корпоративных интересов на уровне национальных правительств и заканчивая вовлеченностью представителей корпоративного сектора в международные переговоры по экологическим проблемам, где они или представляющие их интересы НПО до сих пор ограничивались ролью наблюдателей. Поначалу усилия этих НПО влиять на общественное мнение были направлены лишь на попытки уравновесить высокую активность многочисленных экологических организаций.

Более значимым является влияние крупного бизнеса на процесс принятия решений по экологическим вопросам, обусловленное самим весом крупных корпораций в мировой экономике. Многие развивающиеся страны, остро нуждающиеся в иностранных инвестициях, готовы предоставлять ТНК эксклюзивные условия, в том числе уступки в области экологии. Правда, процессы глобализации ведут постепен-

⁴ <http://www.nytimes.com/2008/10/washington/17epa/html?_>.

но к выравниванию природоохранных предпочтений многих государств. Так, если в 1990-е гг. власти России стремились привлечь иностранные инвестиции, глядя сквозь пальцы на нарушение крупными западными компаниями экологического законодательства, то в настоящее время соблюдение экологических требований превращается в один из инструментов контроля за деятельностью ТНК, по крайней мере, в сфере энергетики. Вместе с тем быстрый экономический рост Китая, Индии, Бразилии, России могут заставить ведущие индустриальные страны отойти от стратегии либерализации мировой торговли, с успехом используя рычаг экологического протекционизма.

За последние два десятилетия произошли качественные изменения в отношении бизнеса к национальным и глобальным экологическим проблемам. Мировое деловое сообщество, осознавшее свою ответственность за настоящее и будущее страны и планеты, располагая огромными финансовыми и организационными ресурсами, все чаще предпринимает конструктивные шаги в сторону уменьшения пагубного воздействия своих производств на окружающую среду. Так, Министерство энергетики США и крупная отраслевая Ассоциация “Электроэнергетические партнеры” (Power Partners) подписали Меморандум о взаимопонимании, устанавливающий рамки для добровольного снижения интенсивности выбросов парниковых газов (электроэнергетический сектор ответственен примерно за треть всех выбросов в США). Ассоциация, в которую вошли Американская ассоциация электроэнергетических предприятий общественного пользования, Электрический институт Эдисона, Ассоциация поставщиков электроэнергии, Национальная ассоциация сельских электрических кооперативов, Институт ядерной энергии и др. обязалась снизить интенсивность выбросов парниковых газов в электроэнергетическом секторе в среднем на 3-5% ниже уровня 2002 г.

Сегодня компании осознали, что выгоды от производства без учета неизбежных в ближайшем будущем затрат на экологию могут быть только временными, что с точки зрения имиджа компании гораздо выгоднее “позеленеть”. Так, компания General Electric запустила амбициозный природоохранный проект под названием “Экологическое воображение” (Ecoimagination). Корпорация Nike организовала Рабочую группу фирмы по защите окружающей среды, которая занимается вопросами переработки отходов, образовательной деятельностью и инновационными программами, такими как утилизация старой обуви для изготовления новой. Успешным примером сотрудничества НПО и бизнеса является совместный проект некоммерческой организации “Защита окружающей среды” (Вашингтон) и мирового лидера розничной торговли компании Wall Mart, предусматривающий сокращение упаковочных отходов и использование альтернативных источников топлива. В 2007 г. Всемирный фонд защиты природы заключил соглашение с мировым гигантом Coca-Cola о запуске совместного глобального проекта по сохранению водных ресурсов и снижению использования воды в производственных процессах. Финансовый гигант Goldman Sachs приобрел 680 тыс. акров экологически важных лесов на чилийской стороне острова Тьера-дель-Фуэго и обратился к Обществу охраны дикой природы с просьбой помочь создать заповедник мирового класса, видя в этом акте редкую возможность создать особую ценность. Компания Dupont уже более 16 лет принимает активное участие в природоохранной деятельности, став одной из первых американских фирм, которые расширили обязательства экологической устойчивости рамки своей внутренней деятельности. В 2003 г. компания Dupont взялась разработать несколько видов биологического топлива, которое может составить конкуренцию бензину по энергетической эффективности. Первым выйдет на мировые рынки биобутанол, энергосодержание которого составляет 85% от энергосодержания бензина. В июне 2005 г. представители Dupont в числе 4 крупных корпораций, выступая на

посвященных экологии слушаниях в Палате представителей, сообщили о снижении на 72% своих глобальных (компания работает в 70 странах) выбросов в углеродном эквиваленте. Компания General Electric в 2005 г. взяла обязательство до 2012 г. ежегодно вкладывать 1,5 млрд долл. в разработки экологически чистых технологий. Американские компании, принимающие участие в подобных проектах, получают поддержку экологически ориентированных НПО, через которые имеют возможность сообщить о своих природоохранных успехах поставщикам, правительству и потребителям, которые ожидают экологической чистоты приобретаемых ими товаров. Все больше малых и средних компаний в рамках своей корпоративной миссии стараются внедрять экологические стандарты и процедуры в свою повседневную практику.

Природоохранная деятельность промышленно развитых государств, и в первую очередь США, привела к значительным сдвигам в международном разделении труда. Практически запретив на территории своей страны наиболее загрязняющие отрасли промышленности, а также ряда материало- и энергоемких отраслей, американское государство вынудило свои сырьевые корпорации перенести производство в менее развитые страны, в государства с практически отсутствующим экологическим законодательством. Как следствие, промышленность США стала приобретать все более ресурсосберегающий высокотехнологичный характер. В то же время экологически обусловленное перемещение морально устаревших производств двойным бременем лежит на экономиках развивающихся стран, принявших в свое время и даже боровшихся за эти экологически грязные производства. Они и сегодня не обладают достаточными средствами для их реконструкции. В результате, в глобальном измерении осязаемое снижение экологической нагрузки в небольших по размеру и численности населения развитых странах сегодня сводится к нет растущим загрязнением среды, идущим из огромных по территории и населению развивающихся стран.

2. Киотский протокол и позиция США

К концу XX века США, как и другие развитые страны, столкнулись с экологическими проблемами планетарного масштаба, среди которых основной является изменение климата и его составляющая – глобальное потепление. Глобальное потепление стало в настоящее время (наряду с энергетическими проблемами) содержанием экологической политики американской администрации, озабоченности и активной деятельности общественности и бизнеса.

Обеспокоенность по поводу стратегических последствий изменения климата выражают и военные аналитики США. Исследование, проведенное Университетом национальной обороны показывает, что в ближайшие десятилетия изменение климата на Земле поставит перед США сложные стратегические задачи, в результате чего перспектива военного вмешательства для борьбы с последствиями гигантских штормов, засухи, массовой миграции и пандемии станет вполне реальной. По мнению экспертов Пентагона, кризисы, вызванные климатическими изменениями, могут стать причиной свержения правительств, усиления террористической активности или дестабилизации целых регионов. И Министерство обороны и Госдеп США включили в свой четырехлетний прогноз, который должен появиться в начале 2010 г., раздел, посвященный изменению климата.

Свидетельством не просто обеспокоенности мирового сообщества глобальным потеплением и его вероятными последствиями для цивилизации, но и желания активно противостоять его нарастанию (а в перспективе, возможно, способствовать и снижению) явилось подписание Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН 1997 г. об изменении климата (UN Framework Convention on Climate Change – UN FCCC). Киотский протокол фиксирует количественные ограничения на выброс в

атмосферу 6 типов газа – двуокиси углерода CO_2 , метана, CO_4 , оксидов азота NO_2 и др., вызывающих парниковый эффект, с целью снизить за 4 года (с 2008 по 2012 г.) их эмиссию на 5,2% по сравнению с уровнем 1990 г. Основные обязательства по сокращению выбросов взяли на себя страны Евросоюза, Восточной Европы и Балтии - на 8%, Япония и Канада – на 6%. Россия и Украина обязались сохранить среднегодовые выбросы в 2008–2012 гг. Развивающиеся страны, в том числе Индия и Китай, обязательств по снижению выбросов не брали. Их позиция основывалась на положении, что странам, опоздавшим в развитии, необходимы время и благоприятные условия, чтобы вытянуть из тисков бедности миллионы своих жителей. Протокол подписали 176 стран (ратифицировали 70), однако их суммарный объем выбросов составил лишь 27% мировых выбросов, что было недостаточно для вступления договора в силу. Только после присоединения к нему в 2005 г. России с ее 17% выбросов протокол смог состояться.

США, подписавшие Рамочную конвенцию в 1997 г., в 2001 г. вышли из Киотского протокола, вызвав буквально шок у участников соглашения. Президент Дж. Буш–мл. объяснил это решение, во-первых, отсутствием достаточных научных доказательств самого факта глобального потепления и тем более его антропогенного происхождения. По этой же причине еще в 1998 г., через год после подписания Рамочной конвенции по изменению климата, президент Б.Клинтон учредил межведомственную Программу по исследованию глобального изменения климата, вылившуюся в одноименный закон (U.S.Global Change Research Act of 1998). В соответствии с ним министерствам и агентствам предписывалось проводить (в т.ч. в составе международных партнерств) разносторонние исследования глобальных экологических изменений и роли в них антропогенного фактора. Наиболее значимым под эгидой Закона 1998 г. явилось создание международной Системы систем глобального наблюдения за Землей, имеющей в своем распоряжении самые последние технические достижения, включая исследовательские спутники Земли. Второй причиной отказа от подписания протокола США назвали неучастие в Киотском процессе крупных развивающихся стран. При том, что по оценкам, к 2025 г. более 80% глобального объема выбросов парниковых газов будет приходиться на развивающиеся страны. *Основная же причина выхода США из Киотского протокола носила экономический характер.* Президент Буш заявил, что конвенция в ее нынешнем виде приведет к росту цен на энергоносители, который нанесет ущерб американской экономике. Расчеты показали, что участие США в Киотском соглашении привело бы к потере 5 млн рабочих мест и сократило бы темпы роста американской экономики на 1–1,5%. По оценкам Департамента энергетики США, объем ежегодных инвестиций, направляемых на реализацию этого проекта, предусматривающего снижение выбросов углерода в объеме 310–390 млн т, составил бы 50–90 млрд долл.

Противниками ратификации Киотского протокола выступала группа интересов крупнейших топливно-энергетических корпораций США, оказывающая давление на Конгресс через инструменты лоббирования. Так, представители топливно-энергетического лобби добились принятия резолюции Бирда-Хэйгела, увязавшей участие США в мерах по снижению эмиссии парниковых газов со значимым участием в них развивающихся стран. Принятая еще при президенте Клинтоне, эта резолюция фактически заблокировала ратификацию Конгрессом США Киотского протокола еще до того, как в Белый дом пришла республиканская администрация Дж. Буша-мл. С приходом президента Буша-мл. в энергетической политике США поначалу явно произошло определенное смещение приоритетов в направлении дополнительного наращивания собственной энергии. И в тех условиях Киотский протокол выступал тормозом роста для топливно-энергетического сектора. Отказавшись подписать Киотский протокол в интересах своих топливно-энергетических корпораций, США по

сути дела, объявили мировой общественности о нежелании признать преимущественную ответственность США (как ведущей индустриальной державы) за нарушение глобального экологического баланса и принять участие в межгосударственном проекте по его восстановлению.

Выход из Киотского протокола не означал для США игнорирования факта экологического вызова. «США остаются привержены Рамочной конвенции ООН и много делают для достижения ее целей, но выбрали свой путь», – заявил Х. Уотсон, официальный представитель Госдепа США на 10-й сессии Совещания в Буэнос-Айресе. Предполагается трехсторонний путь, который включает в себя: а) замедление роста выбросов парниковых газов путем снижения интенсивности их эмиссии (выбросов на один доллар производимой продукции); б) создание фундамента для текущих и будущих действий посредством крупных инвестиций в науку и технику; в) сотрудничество с другими странами в разработке действенных глобальных мер. Для реализации первого направления администрация стимулировала разработку собственных внутринациональных мер по снижению эмиссии парниковых газов, не оказывающих негативное воздействие на экономический рост. В 2001 г. президент Буш-мл. инициировал исследовательскую экологическую программу «Инициатива по исследованию изменений климата» (Climate Change Research Initiative), на которую только за 2001–2005 гг. из федерального бюджета было выделено 13 участвующим в программе министерствам и федеральным агентствам свыше 20 млрд долл. Это больше, чем затратила на подобные цели любая другая страна мира, при том, что бюджетные ассигнования – это лишь малая часть по сравнению с вложениями американского частного сектора в природоохранную деятельность.

Приверженность США природоохранным ценностям получила подтверждение в феврале 2002 г., когда президент Дж. Буш-мл. выступил со всеобъемлющей «Инициативой внутренних и международных инновационных программ» (Innovative Program of Domestic and International Initiatives). Ее цель – сократить интенсивность выбросов в США к 2012 г. на 18%, что предотвратит выброс в атмосферу 500 млн т парниковых газов (при расчетном ежегодном сокращении выбросов парниковых газов в атмосферу в среднем в 1,95% в год, уже в 2002 г. сокращение составило 3%, в 2003 г. – 2,3%). Для осуществления Инициативы президентом был создан межведомственный Комитет по интеграции науки и техники в области изменения климата, возглавляемый министрами торговли и энергетики. Задача Комитета – координация и выработка приоритетных направлений стимулирования инновационных процессов в области снижения глобального потепления по внутренним проблемам и для участия в международных экологических действиях. В бюджетном послании на 2006 фин. г. президент предложил выделить 5,5 млрд долл. на осуществление программы научно-технических исследований и разработок в области изменения климата по следующим 4 направлениям: научные исследования, технические разработки и внедрение, налоговые льготы, финансовая помощь развивающимся странам в рамках международных экологических соглашений. Комитет осуществляет реализацию программы по науке (Climate Change Science Program) с бюджетом около 2 млрд долл., программы по технике и внедрению (Climate Change Technology Program) с бюджетом в 3 млрд долл., использует исследовательский потенциал НАСА и ФДА, а также возможности Министерства энергетики в технических разработках и внедрении.

При выделении средств из федерального бюджета в первую очередь рассматривается реализация программ, разработанных для решения конкретных природоохранных задач и доказавших свою действенность. Была введена налоговая льгота в размере 1,5 центов за кВт/ч на производство электроэнергии с использованием энергии ветра и биомассы в системах с замкнутых циклом; 10%-ная инвести-

ционная льгота на некоторые комбинированные системы производства тепла и электроэнергии; 15%-ная налоговая льгота на приобретение солнечных батарей, устанавливаемых на крыше и др. В результате принятых мер в 2006 г. при росте экономики на 3,3%, выбросы углекислого газа сократились на 1,3%, что свидетельствует о том, что американская экономика стала производить меньше углекислого газа и без введения квот на выброс.

В развитие приверженности приоритету инновационного пути лежит и обнаруженная в январе 2006 г. президентом Бушем инициатива “Передовая энергетика”, призванная уменьшить зависимость США от зарубежных поставок энергоносителей, изменить традиционный для американцев подход к электро- и энергопотреблению, ставя при этом на первое место экологическую безопасность, постепенно переходить к экологически чистым источникам энергии и низкоуглеродному топливу⁵.

Сегодня очевидно, что *Киотский протокол не стал реальным инструментом глобального снижения эмиссии парниковых газов*. И причина не столько в том, что ряд крупных индустриальных (США, Австралия) и развивающихся (Китай, Индия, Бразилия) стран не подключился к нему. По мнению профессора Лондонской школы экономики Г. Принса и директора Института Джеймса Мартина С. Рейнера, причины недейственности Киотского протокола лежат в изначально неверной логике подхода, в опоре на аналогию с оправдавшим себя Монреальским соглашением 1987 г. по защите озонового слоя. Он был ратифицирован 191 страной, принявшей на себя обязательства по постепенному снятию с производства озоноразрушающих веществ. Менее чем за 20 лет поэтапно было снято с производства более 92% широко используемых вредных химикатов, найдена им экологически безопасная замена⁶. “Однако то, что оказалось возможным сделать за счет незначительного изменения технологии, или то, что было связано с локальным точечным источником загрязнения, оказалось неосуществимым, когда речь зашла о потреблении ископаемого топлива – основного источника энергии для промышленности, транспорта и т.д.” – констатируют Г. Принс и С. Райнер⁷. В основу Киотского соглашения легло небесспорное положение об общей ответственности всех стран мира за теперешнее состояние и будущее планеты, хотя известно, что более 80% эмиссии парниковых газов приходилось в то время на два десятка развитых стран. Слабым местом Протокола было и то, что он вообще не стимулировал НИОКР по разработке альтернативных источников энергии и повышению эффективности использования углеродного топлива. Вместе с тем, торговые соглашения, заключенные в его рамках, позволяют развитым странам экспортировать экотехнологии в развивающиеся страны. Этот рынок всегда

⁵ К *экологически чистым технологиям* принято относить природные источники возобновляемой энергии – энергию Солнца и ветра, термальную энергию океана, приливов, отливов и волн, гидроэнергию, геотермальную энергию, фотоэлектрические элементы и биомассу. Инновации в области *низкоуглеродных технологий* предполагают разработку и комплексное развитие таких направлений как экологически чистая и безопасная атомная энергетика, водородное топливо и метан, обезуглероженный каменный уголь, связывание и захоронение углерода, топливные элементы, биоэнергетика и производные геномики, нанотехнологии и смежные области.

⁶ *Монреальский протокол* был взят за образец еще и потому, что при его осуществлении была опробована методика создания специального межправительственного органа по его реализации и финансированию. В 1990 году 4 международных субъекта – Программа ООН по окружающей среде, Программа развития ООН, Организация промышленного развития ООН и Всемирный банк создали Многосторонний фонд по выполнению Монреальского протокола для помощи развивающимся странами в выполнении ими своих обязательств. Фонд утвердил свыше 500 проектов для более 150 стран, что сократило мировое ежегодное потребление почти 224 тыс. т и ежегодное производство 138 тыс. т озоноразрушающих веществ. Многосторонний фонд стал первым финансовым механизмом, созданным в соответствии с международным экологическим соглашением. Столь же действенным оказалось и международное соглашение по ограничению выбросов сернистого газа – основной причины “кислотных дождей” в Западной Европе и в Северной Америке.

⁷ Prins G., Rayner S. Time to ditch Kyoto // Nature. 2007. V. 449. P. 973–975.

был привлекательным для американских корпораций, так как в развивающихся странах объем выбросов в расчете на доллар прибыли намного выше, чем в США и других развитых странах. Так, капитальное оборудование в Китае производит выбросы примерно в 4 раза интенсивнее, чем оборудование в США, что создает перспективы для иностранных инвесторов.

3. США в посткиотском процессе

Администрация Дж. Буша-мл., не отказываясь от своих природоохранных принципов, не хотела тем не менее не только присоединиться к Киотскому протоколу, но и к его возможному “продолжению” – “посткиотскому” соглашению, обсуждение которого составило в 2000-е гг. содержание экологической деятельности мирового сообщества. Негативное отношение США к “посткиотскому” переговорному процессу объясняется, кроме прочего, и принципиальной “нелюбовью” администрации к громоздким международным договорам, требующим ратификации Конгрессом, прохождения сложного и длительного процесса выделения бюджетных средств. Вместо подобных договоров, которые навязывают всем странам единые требования, США предпочитают двусторонние (либо, по крайней мере, с ограниченным числом участников) соглашения, которые, с одной стороны, имеют четко очерченный ареал действий (будь то парниковые газы или вырубка лесов), с другой, – уважение к экономическим и институциональным особенностям каждой из сторон. Такие договоры всегда включают как полноценных участников представителей НПО и бизнеса. Примером именно такого подхода является Азиатско-Тихоокеанское партнерство по чистому развитию и климату, созданное в 2005 г. неприсоединившимися странами – США, Австралией, Индией, Китаем, Ю. Кореей, Японией, рядом стран Латинской Америки. На долю участников соглашения приходится 40% мировых выбросов парниковых газов, 45% населения Земли и более половины мирового потребления энергии. Создание Партнерства было воспринято мировым сообществом как альтернатива Киотскому протоколу, несмотря на заявление американского представителя Р. Золлика, что это скорее дополнение к нему. Целью участников Партнерства указывается не ограничение объемов эмиссии парниковых газов и не торговля ими, а разработка и применение новых технологий, способных сократить масштабы нанесения вреда окружающей среде, не оказывая при этом неблагоприятного воздействия на экономический рост, то есть в его основе практически лежал американский подход. Правда, “зеленые” оппоненты правительства – группа “Друзья Земли” (Earth Friends) уверены, что и участием в Азиатско-Тихоокеанском партнерстве Америка пытается сделать бизнес на проблемах окружающей среды, ведь США, Австралия и Китай – крупные экспортеры угля и заинтересованы в его продвижении.

Новое соглашение выявило эволюцию взглядов и подходов США к глобальным экологическим проблемам, произошедшую за 2000-е гг. Мировое общественное мнение, международное научное сообщество и активная позиция европейских стран заставили администрацию США поменять свое отношение как к роли человека в изменении климата, так и к характеру мировых усилий в этой области и своего места в них. Этому способствовали во многом ежегодные саммиты “большой восьмерки”, в повестке дня которых экологические проблемы занимали все более значимое место. Саммит 2005 г. в Шотландии вынудил США говорить с мировыми лидерами об экологических соглашениях как о признанной необходимости. Шотландский саммит стал историческим потому, что впервые к обсуждению вопросов, касающихся глобальных климатических изменений, были приглашены главы развивающихся стран – Китая, Индии, ЮАР, Мексики и Бразилии. В июле 2006 г. на саммите в Санкт-Петербурге проблемы изменения климата становятся уже одной из главных заявленных тем.

В XXI веке понимание настоятельности решения глобальных экологических проблем проникает во все более широкие слои мирового сообщества. В нее активно вовлекаются и политики высшего звена, и представители крупного бизнеса (на экономическом форуме в Давосе в 2007 г. изменение климата было впервые названо главной глобальной проблемой) и многочисленные независимые неправительственные организации, роль которых в США, например, гораздо весомее в подобных вопросах, чем роль правительства. Как результат общего согласия по глобальным экологическим проблемам лидеров стран-участниц G-8 на саммите в Германии в июне 2007 г. канцлер ФРГ А. Меркель внесла конкретное предложение на “посткиотский” период – снижение к 2020 г. выбросов CO₂ на 20% по сравнению с 1990 г. (что больше, чем предусмотрено Киотским соглашением на 2012 г.). Правда, этого все равно недостаточно даже для стабилизации уровня эмиссии: по данным известного доклада Н. Стерна “Экономика изменения климата”, необходимо уменьшать ежегодные выбросы более чем на 80% от нынешнего уровня. Одобренное на словах предложение не получило конкретного зафиксированного оформления. Также как и еще одна инициатива А. Меркель – увеличить к 2020 г. долю возобновляемых источников энергии до 20% (сейчас в ЕС она составляет 6,5%). Реальным итогом саммита, на который Германия как хозяйка встречи возлагала большие надежды, стало лишь согласие всех участников, включая уже и США, участвовать в разработке нового соглашения. Это согласие – результат усиленного давления со стороны сплотившихся по этому вопросу стран ЕС.

В попытке предотвратить принятие “еще одного киотского соглашения” президент Буш-мл. накануне германского саммита выдвинул предложение провести серию двусторонних переговоров с полутора десятками стран, главным образом, развивающихся. Предполагалось обсудить более гибкий подход, чтобы каждая страна сама выработала свои национальные показатели снижения выбросов, свои планы диверсификации источников энергии и путей ресурсосбережения. Предлагалось для этого создать под эгидой США многочисленные рабочие группы по обмену технологиями и внедрению в индустрию развивающихся стран экологически чистых источников энергии.

В своем категорическом неприятии нового посткиотского соглашения, аналогичного предыдущему, США практически противопоставили себя мировому сообществу. Столкновение произошло на этапной для содержания всей мировой экологической политики 13-й Конференции ООН по изменению климата. Конференция состоялась в декабре 2007 г. на острове Бали (Индонезия), ее целью заявлялось принятие нового Соглашения мирового сообщества по сокращению выбросов парниковых газов на период после 2012 г. Американская делегация фактически вынудила почти две сотни делегаций согласиться на свои условия, заблокировав принятие итогового документа – “Балийской дорожной карты”, в которой содержалось конкретное обязательство развитых стран сократить объем выбросов парниковых газов к 2020 г. на 25–40% по сравнению с 1990 г. и вдвое к 2050 г. (как было рекомендовано отчетом МКЭИК 2007 г.). В результате жесткого давления США подписание “посткиотского” соглашения было перенесено на конец 2009 г. Бывший вице-президент США Альберт Гор, прилетевший на Бали прямо из Осло, где он вместе с Международной комиссией ООН по изменению климата получил Нобелевскую премию за свою активную экологическую деятельность, с горечью констатировал: “Моя собственная страна, Соединенные Штаты, несет основную ответственность за создание препятствий на пути к достижению договоренности”.

Конференция на острове Бали стала пиком природоохранных усилий мирового сообщества в лице его лидеров. Беспрецедентный рост цен на нефть перенес внимание глав правительств с проблем изменения климата на более насущные про-

блемы энергетической безопасности. И следующий саммит в Японии, на острове Хоккайдо, был назван экологами “саммитом несбывшихся надежд”. Осторожное обещание Дж. Буша включиться в совместные усилия ведущих экономик по противодействию изменению климата по-прежнему не означало согласия США на фиксацию в посткиотских документах предложений европейских членов “большой восьмерки”. По словам Кондолизы Райс, все страны, хотя их и объединяют общие цели и коллективные обязанности, должны решать проблему изменения климата способами, которые они считают для себя оптимальными.

Как и ранее, при выработке нового “посткиотского” соглашения администрация США настаивала на приоритете инновационного подхода. Лидеры стран “восьмерки” согласились с предложением США о создании “Фонда чистых технологий” в 5 млрд долл. Предполагается, что Фонд снизит затраты развивающихся стран на финансирование экологически чистых проектов в области энергетики и поможет в большем объеме задействовать государственное и частное финансирование⁸. По настоянию президента Дж. Буша “большая восьмерка” также обязалась выделять ежегодно 10 млрд долл. на НИОКР в области чистых технологий, причем США будут вносить почти половину этой суммы. Идея создания “климатических инвестфондов” под эгидой ООН и Всемирного банка, вызвала неприятие антиглобалистски настроенных организаций. Так, председатель движения “Друзья Земли” М. Раман считает, что в результате деньги миллионов налогоплательщиков уйдут на то, чтобы еще глубже загнать развивающиеся страны в долги. С ним солидаризируется представитель организации “Фокус на страны юга” (Focus on the Global South) В. Белло, полагающий что, если страны G-8 серьезно намерены бороться с изменением климата, им не стоит тратить деньги на схемы, которые ничего не дадут. Всемирный банк сам в глубоком кризисе, и хочет использовать климатическую тему, чтобы снова подняться наверх⁹.

На 14-й Конференции стран – участниц Рамочной конвенции ООН по изменению климата в 2008 г. в г. Познань (Польша), в которой приняли участие свыше 9 тысяч делегатов из 186 стран, все страны, включая Китай и США, подтвердили свои намерения участвовать в выработке и принять будущее соглашение и выразили приверженность стратегической цели – снижению выбросов парниковых газов на 50% к 2050 г.

⁸ <<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile>>.

⁹ К сожалению, мысли о спекуляции самых различных кругов на катастрофичности последствий глобального потепления высказываются часто, снижая доверие к этой важной проблематике.

4. Международная экологическая деятельность США

Приверженность США идеям экологически чистой планеты в сочетании с их экономической мощью и высокой активностью гражданского общества нашла свое выражение в активной международной деятельности США, которые не только не отстают, но, напротив, лидируют в международных экологических усилиях. При решении глобальных экологических проблем США как обычно используют самые разнообразные формы взаимодействия – двусторонние и многосторонние соглашения, международные ассоциации, союзы, государственно-частные партнерства. Агентство по охране окружающей среды через систему грантов поддерживает целый комплекс мероприятий по всему миру, включающий подготовку кадров, создание баз данных о потенциальных районах реализации проектов, технико-экономические исследования, передачу технологий, организацию выставок и программ, которые служат катализатором частных инвестиций для реализации полномасштабного проекта. США выделяют ежегодно 198 млн долл. на помощь в решении глобальных экологических проблем на двусторонней основе, в том числе, например, 95 млн долл. развивающимся странам на сохранение тропических лесов. Ежегодно на фундаментальные климатологические исследования выделяется 2 млрд долл. в рамках плана, разработанного и контролируемого совместно с международным научным сообществом и Национальной академией наук США¹⁰.

Сегодня США имеет двусторонние партнерства с двумя десятками стран и многочисленными региональными организациями, осуществляя свыше 200 совместных проектов по проблеме глобального потепления, в частности, выбросы парниковых газов. Разработке технологий чистых безопасных ядерных энергетических систем, более безопасных, дешевых и защищенных от распространения ОМП (определено 6 технологий следующего поколения) способствует подписанное в феврале 2004 г. многостороннее соглашение – Международный форум IV поколения (ГИФ). Посредством участия в многостороннем Форуме лидерства в связывании углерода и Международном партнерстве в поддержку водородной экономики США и Европа ведут активную работу по совершенствованию методов улавливания и хранения углерода и налаживанию к 2020 г. массового выпуска автомобилей на водородных топливных элементах. “У США и Европы общие цели в области борьбы с изменением климата, – как подчеркивала бывший представитель президента П. Добрянски, – и они перевешивают любые разногласия, которые могут иметься между нами”¹¹. Среди наиболее значимых международных природоохранных проектов администрации Дж. Буша, кроме уже указанных, выделяются: Инициатива по водородному топливу, Партнерство Freedom Car, Инициатива по экологически чистой энергетике, Инициатива “Вода для бедных”, президентская Инициатива против незаконной вырубке лесов, Коалиция против незаконной торговли дикими животными, и др.¹² Кроме того, благодаря созданной США международной программе по комплексному наблюдению за Землей “Система систем” (с участием 55 стран и Евросоюза) станет доступным беспрецедентное количество самой разнообразной экологической информации, интегрированной в новые информационные продукты, доступные всем странам. Многочисленные природоохранные инициативы, партнерства, программы обеспечивают необходимую связь между согласованными на высшем международном уровне целями по охране окружающей среды и практическими решениями, необходимыми для их достижения. Это позволяет США и другим странам активно использовать потенциал международного исследовательского сообщества.

¹⁰ <<http://www.climate-science.gov/Library/stratplan/html>>.

¹¹ International Herald Tribune. 19.02.2005.

¹² <<http://gen-iv.ne.doe.gov/intl.html>>.

Особое место в международных экологических усилиях США занимают экологические проблемы развивающихся стран. США продвигают и финансируют сегодня широкий круг международных природоохранных программ в помощь развивающимся странам и государствам с неразвитым экологическим законодательством и отсутствием природоохранной практики. В составе Глобального экологического фонда Соединенные Штаты сотрудничают с правительствами и частным сектором развивающихся стран в проекте развития геотермальной энергии в долине Африканского разлома, помогают развивающимся странам финансировать проекты и программы по охране окружающей среды. Гранты фонда поддерживают проекты, относящиеся к биологическому разнообразию, изменению климата, деградации земель, дефицита воды, озоновому слою и другим проблемам.

Важным элементом международного экологического сотрудничества является помощь США развивающимся странам в переходе на экологически чистые виды топлива (ЭЧТ), что без внешней помощи для большинства из них практически неосуществимо. Министерство энергетики США активно работает с правительствами других стран, с неправительственными организациями и частным сектором в реализации проектов, ориентированных на применение ЭЧТ и экологичных транспортных средств. Соединенные Штаты являются также одной из 13 стран-учредителей еще одной природоохранной программы – Сети по вопросам политики в области возобновляемых источников энергии в XXI веке (REN21), созданной в 2004 г. на Боннской конференции, включающей правительства ряда стран, международные организации, НПО, и предназначенной проводить политику расширения рационального использования возобновляемых источников энергии в развивающихся странах.

В попытке противостоять хищнической вырубке лесов Соединенные Штаты, Великобритания, Индия сотрудничают с правительствами Индонезии, Либерии, Марокко, Перу и других стран, выделяя на эти цели значительные средства и способствуя сохранению и рациональному использованию лесов во всем мире. С 2001 г. администрация США заключила 12 природоохранных соглашений, по которым развивающимся странам на сохранение тропических лесов будет выделено более 137 млн долл. Участие США в партнерстве “Азиатские леса” помогает развивающимся странам прекратить хищническую вырубку лесов. Бюро США по океанам и международным вопросам окружающей среды приступило к реализации крупного природоохранного проекта – партнерства “Леса бассейна реки Конго”. Кроме того, США приняли Программу списания долгов в обмен на деятельность по охране окружающей среды¹³.

5. Экологические подходы новой администрации

К настоящему времени экология в Соединенных Штатах стала значимой составной частью и общественного сознания, и государственной политики, и предпринимательской практики. Отношение к экологическим проблемам настолько важно для американских избирателей, что претендент на пост президента должен твердо и недвусмысленно обозначить свои экологические предпочтения и планы. В политических дискуссиях избирательной кампании 2008 г. проблемы изменения климата и глобального потепления стояли как никогда остро, при том что все кандидаты позиционировали себя активными приверженцами охраны окружающей среды. Так, кандидат от республиканской партии Дж. Маккейн, назвал проблему изменения климата вопросом национальной безопасности; он был одним из авторов сенатского предложения (в преддверии конференции на о. Бали) о сокращении выбросов двуокиси углерода на 65% к 2050 г. Маккейн также выступал за развитие атомной энергетики.

¹³ <Archive/2006/Apr/24-214315/html>.

Пришедший к власти новый президент США Барак Обама еще ярче обозначил свою активную позицию по проблемам изменения климата и глобального потепления. Еще будучи кандидатом, Б. Обама обещал инициировать инвестиции, 150 млрд долл., в течение 10 лет в разработку и внедрение альтернативных видов энергии, выдвинул идею о создании Глобального энергетического форума, на котором страны, потребляющие наибольшее количество энергии, могли бы обсуждать проблемы окружающей среды. Став президентом США, Б. Обама уже своими назначениями подтвердил имидж “зеленого” политика (даже церемония инаугурации была проведена в “зеленом” ключе). Пост министра энергетики США, традиционно один из ключевых, а в нынешних условиях приобретший особое значение, занял лауреат Нобелевской премии Стивен Чу, специалист по проблемам энергетики и изменения климата. Президент ввел новый пост Советника президента по вопросам энергетики и изменения климата, на который назначена Кэрол Браунер, ранее отвечавшая за охрану окружающей среды в администрации Клинтона. Третьей ключевой фигурой в экологическом блоке стала Лиса Джексон (Агентство по охране окружающей среды), уже снискавшая себе репутацию рьяного защитника природы. Новым представителем США на международных экологических форумах, в частности по выработке посткиотского соглашения по линии ООН, стал известный специалист по проблемам изменения климата Тодд Стерн. Эти назначения свидетельствуют об отказе Барака Обамы от курса администрации Дж. Буша, которая, несмотря на приверженность решению глобальных экологических проблем, так и не подготовила для ратификации новое посткиотское соглашение и практически сводила на нет усилия других стран. Серьезным недочетом в международной экологической политике прошлой администрации стала, с точки зрения Б. Обамы, ее неспособность вовлечь в эффективное сотрудничество развивающиеся страны.

Уже в первую неделю своего пребывания у власти Б. Обама проявил обещанную твердость в решении экологических проблем страны. Он дал распоряжение своей экологической команде срочно подготовить к пересмотру в Конгрессе ряд решений в области защиты окружающей среды и энергетической политики, принятых администрацией Дж. Буша-мл. Это – повышение (впервые за более чем десятилетие) стандартов экономии расхода топлива для автомобилей 2011 г. выпуска и, что более важно, – отмена введенного администрацией Дж. Буша запрета на то, чтобы власти штатов самостоятельно устанавливали стандарты по сокращению выбросов в атмосферу выхлопных газов автомобилей. Отмены этого запрета долгое время добивались власти Калифорнии, самого “продвинутого” в плане экологии штата, и еще 13 штатов. Администрация Дж. Буша-мл. ссылалась на энергетический закон 2007 г., предусматривающий, что к 2020 г. автомобили должны будут “пробегать” 35 миль, израсходовав при этом лишь 1 галлон (3,78 л) бензина. Позиция Б. Обамы, напротив, заключается в необходимости дать дополнительные рычаги властям штатов в осуществлении самостоятельных мер по снижению эмиссии парниковых газов или внедрению альтернативных источников энергии.

Президент Б. Обама провозгласил “чистую” энергетику национальным приоритетом. “Наша страна столкнулась с двумя главными энергетическими вызовами – глобальное изменение климата и зависимость от импорта нефти. И оба – результат нашей сложившейся традиции использования для получения энергии ископаемых видов топлива”, – заявил Б. Обама¹⁴. Импортируя по 20 млн барелей нефти в день, США только с 1993 по 2005 г. повысила свою эмиссию CO₂ более чем на 20%. Решение проблемы Б. Обама видит в переходе на более зрелую ступень экономического и цивилизационного развития – на экологически чистую, энергоэффективную, энергосберегающую экономику, ставя перед страной задачу создания энергетики, не

¹⁴ <http://obama.3cdn.net/4465b108758abf7a42_a3jmvfyfa5.pdf>.

основанной на экологически грязном и политически нестабильном углеродном топливе. По мнению Б. Обамы, массированные инвестиции в инновации, повышающие энергоэффективность экономики, в разработку и внедрение альтернативных источников энергии не только способны сохранить лидирующие позиции США в совместной борьбе стран мира с глобальным потеплением. Они могут стать действенным рычагом выхода из нынешнего кризиса, дальнейшего развития экономики США, поддержания Соединенными Штатами роли мирового экономического лидера.

В опубликованном в феврале 2009 г. плане Обамы-Байдена “Новая энергетика для Америки” (New Energy for America plan) четко сформулированы конкретные цели и механизмы их реализации. В их числе: инвестировать за 10-летний период 150 млрд долл. в создание и развитие экономики, основанной на экологически чистой энергетике (как и обещал, будучи кандидатом); создать 5 миллионов “зеленых” рабочих мест; стимулировать усилия бизнеса к повышению энергоэффективности на 50% к 2030 г.; снизить выбросы парниковых газов в атмосферу на 80% к 2050 г.; довести долю электричества, вырабатываемого в США из возобновляемых источников энергии, к 2012 г. до 10%, а к 2050 г. – до 25%. И как важнейшая составляющая – снижение зависимости экономики от импорта нефти, путем сокращения к 2030 г. потребления нефти в стране по крайней мере на 35%, или на 10 млн баррелей в день. Планируется, что около 75% федеральных зданий и 1 млн частных домов в год должны становиться энергоэффективными, на что предлагается выделить 25 млрд долл., т.к. именно дома и здания потребляют до 40% вырабатываемой в стране энергии – больше, чем транспорт. План включает большое количество разнообразных мер, с общей направленностью на создание “чистой” экономики, среди них: строительство газопровода на Аляске, повышение стандартов экономии топлива и расхода бензина на 1 милю пробега, создание программы кредитования размером в 7 тыс. долл. для покупателей электромобилей, скидки до 30% на приобретение в кредит новой энергосберегающей домашней техники (до 1,5 тыс. долл.), развитие технологий рафинирования угля, использование нефти из стратегических запасов для понижения цен на нефть, отказа через 10 лет от импортных поставок нефти от основных своих поставщиков – Венесуэлы и Ближнего Востока и мн. др.¹⁵

План предусматривает выделение бюджетных ассигнований в 80 млрд долл. на решение указанных экологических и энергетических проблем. Так, на модернизацию энергосетей и перевод их на возобновляемые источники энергии предполагается выделить 11 млрд долл. в грантах и 6 млрд долл. в займах; на модернизацию жилья для повышения энергосбережения – 2,5 млрд долл.; на налоговые стимулы на НИОКР возобновляемых источников энергии (солнца, ветра, воды, биотоплива и др.) – 20 млрд долл.; на совершенствование автомобильных аккумуляторов 2 млрд долл.; на программы обучения “зеленым” специальностям 600 млн долл. Б. Обама призвал автопромышленность к 2015 г. произвести один миллион электрических и гибридных автомобилей, предлагая семьям для нечастых и недалеких поездок иметь второй автомобиль с электродвигателем¹⁶.

Для президента Обамы его эколого-энергетическая антикризисная программа “чистой” экономики – только первый шаг в амбициозном плане укрепить глобальное лидерство Америки, а на этом пути главное – освободиться от нефтяной зависимости. “Новая энергетика” станет трамплином для технологической революции: “Экологические проблемы – это не только вызов, это возможности... Страна, которая использует чистую, возобновляемую энергию, будет лидером XXI века... Мы удвоим производство возобновляемой энергии в течение ближайших трех лет. Мы также

¹⁵ <www.whitehouse.gov/agenda/energy_and_environment/>.

¹⁶ An \$80 Billion Start Editorial // The New York Times. 2009. Feb. 18. Кстати, будучи кандидатом на пост президента, Б. Обама обещал пересадить Белый дом на электромобили.

сделаем крупнейшие в американской истории инвестиции в финансирование фундаментальных исследований – инвестиции, которые будут способствовать не только новым открытиям в энергетике, но и прорывам в медицине, науке и технике”,- заявляет Барак Обама¹⁷.

В феврале 2009 г. Б. Обама представил в Конгресс проект Закона о чистой энергетике и безопасности (American Clean Energy and Security Act), призванный сделать США глобальным энергетическим и экологическим лидером. 1200-страничный законопроект прошел бурное обсуждение в палате представителей, ее комитетах и комиссиях, ибо по каждому значимому пункту билля необходимо преодолеть противодействие конгрессменов от обеих партий. Представители штатов, экономика которых строится на угле, нефтепереработке, автопромышленности, всячески препятствуют принятию законов, ущемляющих интересы их штатов. Конечно, крупные нефтяные гиганты не могут не понимать серьезности экологических инициатив администрации Б. Обамы, они готовы идти по этому пути, “но по более широкому коридору”, как выразился один из руководителей Exxon Mobil. Автомобильные гиганты, которые ранее в 2005 и 2007 гг. с легкостью тормозили принятие Конгрессом законопроект по экономии топлива, в условиях кризиса в ожидании финансовой помощи от государства признавались в своей беспомощности перед активной и прогрессивной экологической позицией нового президента.

Важнейшим элементом внесенного Б. Обамой законопроекта являются многомиллиардные ассигнования из федерального бюджета на стимулирование производства электроэнергии из возобновляемых источников. Перевод промышленности на “чистые” технологии, на энергоэффективную экономику – процесс длительный и дорогостоящий, возможный лишь при серьезной государственной поддержке. В целях обеспечения и координации необходимого научно-технического рывка уже в мае 2009 г. в рамках Министерства энергетики были созданы две структуры – Агентство передовых исследовательских проектов и система из 46 центров передовых энергетических исследований. В законопроекте содержится требование к производителям электричества, чтобы к 2020 г. не менее 12% произведенной ими энергии имели неуглеродное происхождение. Поэтапная отмена субсидий на ископаемые виды топлива (на сумму почти 300 млн долл.) явится еще одним стимулом для перехода к энергетике XXI века. Основные положения законопроекта предполагают через систему “разрешений” и взаимной торговли квотами уменьшение выбросов парниковых газов к 2020 г. на 17% с уровня 2005 г. и на 83% – к 2050 г.

Обсуждение законопроекта в нижней палате Конгресса сопровождалось массированным лоббированием, столкновением разнонаправленных и конкурирующих групп интересов. В надежде на получение выделяемых на возобновляемые источники энергии огромных средств ожесточенная борьба возникла уже по поводу дефиниций – что считать “возобновляемым”, “альтернативным”, “чистым” источником энергии, чтобы подпасть под устанавливаемые “климатическим биллем” квоты и различные экономические преференции. Так, лоббисты атомной энергетики из штата Флорида, поддерживаемые республиканцами в палате представителей, безуспешно пытаются быть включенными в число производителей если не “возобновляемых”, то по крайней мере экологически чистых источников энергии. В штате Пенсильвания производители угля, использующие современные методы “очищения”, обезуглероживания угля, стремятся получить те же преференции, что и производители электроэнергии из солнца и ветра. Штат Невада даже включил в число своих производителей “альтернативных” источников энергии микроволновую переработку старых автомобильных шин. Около 20 штатов и округ Колумбия включили в “альтернативные” списки своих производителей электроэнергии от сжигания мусора. И хотя законопроект

¹⁷ <<http://www.svobodanews.ru/Content/Article/1499278/html>>.

изначально предполагает предоставление преференций именно производителям солнечной энергии и энергии ветра, которые без государственной помощи неконкурентоспособны рядом с ископаемым топливом, штату Индиана удалось получить 227 млн долл. на строительство нового мусоросжигательного завода, производящего электроэнергию, благодаря вмешательству конгрессмена-демократа Б.П. Хилла.

Сенатор Дж. Бингамен, глава сенатского комитета по энергетике, заметил по этому поводу, что “если слишком многое число технологий будет определено как “возобновляемые”, сама цель законопроекта - стимулирование их производства и снижение цен на электроэнергию – будет утеряна”¹⁸. Общественные экологические организации также высказывают беспокойство, считая, что понятие “возобновляемые источники энергии” становится “все более эластичным в руках законодателей”. Особую озабоченность вызывает у них попытка записать в “экологически чистые” производство электроэнергии в результате сжигания мусора, ибо известно, что любое сжигание – это углеродный выброс. Среди штатов, уже принявших обязательства по квотированию доли возобновляемых источников в энергобалансе штата, весьма широкий разброс: от штата Висконсин с 10% к 2015 г. до Калифорнии с ее амбициозными планами в 33% к 2020 г. (при том, что по мнению ряда производителей, и существующая норма в 20% к 2010 г. трудновыполнима).

26 августа 2009 г. Палата представителей с минимальным перевесом 219 против 212 голосов приняла без существенных поправок представленный законопроект об энергетике и изменении климата, передав его для дальнейшего прохождения в верхнюю палату Конгресса. Законопроект был принят, несмотря на серьезные разногласия даже среди демократов (44 из них голосовали против). Отдельные его положения подвергались нападкам как со стороны защитников окружающей среды (при восторженной поддержке большинства природоохранных НПО, “Гринпис” и “Друзья Земли” имеют претензии к законопроекту), так и со стороны представителей промышленности (Торговая палата США и Национальная ассоциация производителей выступили против законопроекта, в то время как ряд крупнейших компаний, таких как Dow Chemical и Ford, поддержали его). Острая конфронтация была и между законодателями из городских и сельских районов (аграрные штаты – традиционный электорат демократов, что сыграло не последнюю роль при голосовании), между представителями штатов западного и восточного побережья, между умеренными и прогрессивными политиками.

Принятие законопроекта Палатой представителей было с энтузиазмом встречено сторонниками “чистой” экономики: “Это самый важный из всех законодательных актов, когда-либо принимавшихся в США в сфере защиты окружающей среды и энергетике” – сказал директор “Беллона США” Джонатан Темпл, – “Мы призываем сенат последовать примеру нижней палаты и принять осенью этот ключевой Климатический акт”. Принятый закон, по мнению его сторонников, приведет к революции в производстве и использовании энергии в США, к значительным прогрессивным изменениям в промышленности, сельском хозяйстве, строительстве, позволит стимулировать экономику путем создания новых “зеленых” рабочих мест, поощрит инвестиции в альтернативную энергетику и позволит “снять страну с импортной нефтяной иглы”. Оппоненты же утверждают, что закон просто установит новый налог на энергию, что будет препятствовать экономическому росту, повысит стоимость топлива и электричества и при этом не окажет значительного влияния на глобальное изменение климата. Лидеры республиканской партии назвали принятый законопроект “национальным налогом на энергию” и предсказали тем, кто голосовал за него, поражение на следующих выборах. Действительно, Комитет по бюджету Конгресса

¹⁸ With Billions at Stake, Trying to Expand the Meaning of “Renewable Energy” // New York Times. 25.05.2009.

подсчитал, что расходы на энергию среднестатистического американского домохозяйства вырастут к 2020 г. на 175 долл. в год. Однако демократы указывают, что в результате предусмотренных законом мер наиболее бедные смогут получить льготы и субсидии, снижающие эту цифру до 40 долл., т.е. “одна почтовая марка” в день.

Ключевые параметры законопроекта, создающие систему ограничений и торговли квотами, приняты практически без изменений. Система устанавливает предельные количества общих выбросов парниковых газов, выдавая разрешения на выброс 1 т CO₂ и позволяя промышленным, коммунальным и сельскохозяйственным предприятиям, загрязняющим окружающую среду, торговать квотами между собой. Изначально в целях недопущения резкого роста себестоимости продукции разрешения предприятиям могут предоставляться бесплатно. По предварительным подсчетам, к моменту начала программы в 2012 г. ожидаемая стоимость разрешения на тонну выброса углекислого газа будет 13 долл., и цена эта будет постепенно расти в то время как предельное количество разрешенных выбросов будет сокращаться, вынуждая тем самым предприятия искать более экологически чистые пути производства энергии. Привнесенные в результате дебатов в палате представителей дополнения предлагают позволять предприятиям – загрязнителям не только покупать разрешения на выброс, но и “нейтрализовать” свое загрязнение путем инвестирования в различные проекты по снижению содержания углекислого газа в атмосфере – например, в посадку деревьев. Дополнение, сыгравшее ключевую роль в обеспечении поддержки демократами, представляющими сельские районы страны, касается многочисленных и разнообразных концессий на передачу электроэнергии между штатами. Предполагаются также меры по дополнительному взиманию пошлин на товары, поступающие из стран, не занимающихся снижением выбросов парниковых газов. Это можно расценивать как вполне ожидаемое со стороны США использование экологических рычагов в протекционистских целях. Вместе с тем, законопроект содержит такое большое количество разнообразных, крупных и мелких предложений, что у некоторых его противников возникла мысль о спешке, неподготовленности проекта. Так, наряду с крупными макроэкономическими мерами финансового и налогового характера, в нем прописаны, например, налоговые скидки фирмам, предоставляющим своим сотрудникам велосипеды.

Принятие нижней палатой Конгресса прогрессивного, даже, по ряду оценок, революционного эколого-энергетического законопроекта стало важным этапом в эволюции экологической политики США, свидетельством экологической зрелости американского общества в целом. Находящаяся в это время в Вашингтоне А. Меркель при встрече с президентом Б. Обамой приветствовала принятие законопроекта, и, хотя и отметила его отставание от европейских стандартов¹⁹, заявила журналистам, что своими глазами увидела как изменилась политика США по вопросам изменения климата, что такого нельзя было себе представить год назад при администрации Дж. Буша-мл. Небезынтересно, что считающийся чуть ли не гуру финансового рынка миллиардер Дж. Сорос выступил в октябре с заявлением, что инвестирует 1 млрд долл. в технологии чистой энергии, а также создает в Сан-Франциско органи-

¹⁹ На саммите Евросоюза в декабре 2008 г. в Брюсселе лидеры 27 европейских стран приняли беспрецедентный пакет природоохранных и энергетических мер, получивший название “20-20-20”. План предусматривает сокращение к 2020 г. на 20% от уровня 1999 г. объема загрязняющих выбросов в атмосферу, повышение до 20% в общей структуре энергопотребления доли энергии из возобновляемых источников, а также снижение на 20% общих энергозатрат. Выяснилось, однако, что для 9 стран Восточной Европы – новых членов ЕС “зеленая индустриальная революция” сопряжена с непосильными для национальных экономик затратами. Польша, вырабатывающая 93% электроэнергии на каменном угле, и примкнувшие к ней Чехия, Латвия, Литва, Эстония, Венгрия, Словакия, Румыния и Болгария активно настаивали на предоставлении им льгот и послаблений. В итоге, после безрезультатной поездки Н. Саркози в Гданьск, “старые” страны Евросоюза были вынуждены пойти на уступки.

зацию по консультированию политиков по проблемам экологии (Climate Policy Initiative), в которую он намерен вкладывать по 10 млн долл. в год в течение 10 лет. В условиях финансового кризиса и снижения мировых цен на нефть возможно некоторое падение спроса на электроэнергию, что может негативно отразиться на компаниях, производящих оборудование для производства энергии из альтернативных источников. Однако специалисты General Electric полагают, что падение цен на нефть – явление временное. Их проект Ecoimagination по производству ветряных турбин, активно развившийся за последние несколько лет и в 2008 г. принесший прибыль в 17 млрд долл., вполне жизнеспособен – компания уже имеет в портфеле достаточное количество заказов. Им вторит конкурент и крупнейший в мире производитель ветряных турбин Vestas Wind System A/S, объем продаж которого также растет быстрыми темпами, и компания не собирается понижать прогнозы на следующий год, несмотря на финансовый кризис²⁰. Тем не менее, намеченное на осень обсуждение законопроекта в верхней палате Конгресса, по общему мнению, не обещает легкого и безболезненного его прохождения. Для нейтрализации возможного неприятия Конгрессом “климатического” законопроекта, администрация в декабре 2009 г. официально признала загрязнение атмосферы парниковыми газами “нанесением ущерба здоровью людей”, что позволяет Агентству по охране окружающей среды в дальнейшем устанавливать нормативы выбросов без согласования с Конгрессом.

Антикризисная программа Б. Обамы содержит и определенный алгоритм действий США по выработке нового “посткиотского” соглашения по линии ООН. Позиция Б. Обамы заключается в том, что Соединенным Штатам следует активизировать свои усилия и даже занять авангардные, лидирующие позиции в борьбе за сокращение глобального потепления, признавая тем самым обоснованность недовольства европейских лидеров позицией США периода президентства Дж. Буша-мл., когда администрация практически тормозила усилия G-8 по выработке посткиотского соглашения. Попытки США перехватить инициативу в формировании итогового текста посткиотского соглашения вынуждало их использовать в условиях цейтнота все возможности. Так, на состоявшемся 1-2 апреля 2009 г. саммите “большой двадцатки” в Лондоне, посвященном выработке общей антикризисной стратегии, Барак Обама, встречаясь с лидерами Индии, Китая, Южной Кореи, проводил “конструктивные переговоры” по проблемам изменения климата. В том же русле действовал и госдепартамент в лице Х. Клинтон. Проводя напряженные двусторонние переговоры с Китаем, США рассчитывали убедить и другие крупные развивающиеся страны войти в соглашение, пусть и с минимальными обязательствами.

Финансовый кризис, поразивший США, не стал преградой для президента Б. Обамы в осуществлении им заявленных целей “чистой” энергетики и экономики. Не отказываясь от поставленных целей ни внутри страны, ни в международной деятельности, Б. Обама созвал лидеров 16 стран для участия в первом Форуме ведущих экономик по вопросам энергетики и экологии (так стал называться предложенный Б. Обамой Глобальный энергетический форум). Он состоялся в Вашингтоне в апреле 2009 г., и главной его темой стала подготовка проектов по увеличению производства энергии из возобновляемых источников. В конце июля была проведена очередная встреча, после чего вся подготовительная работа должна стать составной частью подготовки и принятия нового соглашения в Копенгагене. Кроме того, США выделили 500 тыс. долл. на проведение Всемирной климатической конференции-3, состоявшийся в Женеве 31 августа 2009 г. Ее цель – создать международную структуру, предоставляющую наиболее совершенную информацию о климате, научно-обоснованные климатические прогнозы и услуги для лиц, принимающих решения.

²⁰ <<http://top.rbc.ru/economics/10/11/2008/259595.shtml?print>>.

В июле 2009 г. на Саммите G-8 в разрушенной землетрясением Аквиле (Италия) лидеры ведущих стран (в расширенном составе G-8 и G-5) достигли договоренности о сокращении к 2050 г. выбросов в атмосферу углекислого газа на 50% по сравнению с 1990 г. (промышленно развитые страны обязались уменьшить свои выбросы на 80%). Но не было прописано ни организационных, ни финансовых механизмов осуществления поставленных целей, что создало впечатление формальности, инерционности процесса в предвидении его завершающего этапа.

Состоявшаяся в Копенгагене 7–19 декабря 2009 г. 15-я Конференция ООН по изменению климата (193 страны, свыше 50 тыс. участников) не оправдала ожиданий и вместо объединения усилий мирового сообщества по подписанию нового международного соглашения по снижению уровня глобального потепления, привела к расколу представителей развитых и развивающихся стран. Предложение развитых стран об ограничении роста среднегодовых температур не 1,5, а 2 градусами Цельсия, представитель “группы77”, объединяющей 130 развивающихся стран, сравнил с Холокостом, заявив, что от последствий недостаточно активной борьбы развитых стран с потеплением под угрозой гибели находятся миллионы людей в их странах. Выступая за сохранение действия Киотского протокола с его принципом “общей, но дифференцированной ответственности”, развивающиеся страны требуют от развитых стран значительной по размерам финансовой помощи на свои природоохранные усилия без каких-либо предварительных условий.

Приехавший в предпоследний день Конференции президент США Б. Обама в своем выступлении заявил о намерении США нести свою долю ответственности за изменение климата на планете. Проведя в течение дня неоднократные беседы с возглавляющим китайскую делегацию Вэнь Цзябао, а поздно вечером с представителями Китая, Индии, Бразилии и ЮАР, Б. Обама представил им проект итоговой декларации, с которой они согласились. Документ содержал следующие положения: а) принятие мер к недопущению повышения температуры планеты более чем на 2 градуса по Цельсию; для чего необходимо разработать обязательства по сокращению объема выбросов ПГ; б) разработка всеми странами до 31 января 2010 г. национальных программ борьбы с глобальным потеплением, как это уже сделали США и Евросоюз; в) необходимость оказания развитыми странами помощи развивающимся странам в адаптации к изменению климата. По этому поводу Б. Обама пояснил: “Америка будет участвовать в оперативной мобилизации финансирования, размеры которого к 2012 г. будут доведены до 10 млрд долл. ...Мы намерены принять участие в глобальной компании по привлечению 100 млрд долл. на эти цели к 2020 г. при условии, что эта кампания будет проводиться в рамках широкого соглашения”²¹. Документ включает как необходимое условие *мониторинг* природоохранных усилий получателей помощи, внедрение механизма *контроля* за выполнением обязательств и *прозрачность* всей информации, против чего резко возражают многие развивающиеся страны, неспособные, по мнению ряда экспертов ООН, даже “переварить” такие суммы. Б. Обама предложил создать специальную международную Комиссию с правом контроля за расходованием средств, поступающих от развитых стран на сокращение развивающимися странами эмиссии парниковых газов и адаптацию к изменению климата. Именно этот пункт был основным предметом разногласий с китайской делегацией, однако требование внешнего контроля заявлено Соединенными штатами как безоговорочное условие участия США в соглашении.

Текст документа был представлен на пленарном заседании в последний день Конференции, был “принят на рассмотрение”, но даже не поставлен на голосование. Внушительный международный форум, привлечший к себе заинтересованное внимание всего мирового сообщества начался со скандала (обвинение в сокрытии ин-

²¹ <<http://www.america.gov/st/global/2009/December/20091222165822bpuh0.37>>.

формации, опровергающей сам факт глобального потепления), проходил в обстановке беспрецедентного накала страстей и закончился не только не подписанием нового посткиотского договора, но даже без принятия какой-либо предварительной “дорожной карты” для будущего соглашения. ООН, и без того подвергающаяся критике, продемонстрировала свою неспособность в условиях конфронтации развитых и развивающихся стран к продуктивному сотрудничеству в важнейшей для судеб мира экологической сфере.

Конференция в Копенгагене прибавила скептиков и даже противников теории глобального потепления, однако это не повлияло на решимость Б. Обамы проводить активную экологическую политику и внутри страны, и на международной арене. Здесь предполагается продолжать поступательное движение как по выработке межгосударственного соглашения, так и в особенности по вовлечению стран-лидеров развивающегося мира в активную природоохранную деятельность. В своем Послании о положении страны в январе 2010 г. Б. Обама подтвердил намерение вкладывать беспрецедентные средства в построение “чистой” энергоэффективной экономики и призвал Сенат проголосовать вслед за Палатой представителей за внесенный им в феврале 2009 г. законопроект (The American Clean Energy & Security Act). “Даже если кто-то сомневается в научных обоснованиях изменения климата, несомненно одно – страна, которая лидирует в построении “чистой” энергоэффективной экономики, будет лидировать и в мировой экономике”²², – говорится в Послании.

* * *

Сегодня экологическое сознание в США, как и в других развитых странах, не сводится к чистоте окружающей среды как элементу качества жизни. Экология затрагивает уже сами основы существования нашей планеты, будущего всего человечества. И внутренние экологические проблемы страны в сегодняшнем глобализирующемся мире неотделимы от общемировых, планетарных. Логика экономического развития в своей реализации ориентирует США на неизбежный переход к следующей ступени цивилизационного развития – к экологически чистой энергетике, к “зеленой” экономике. И уже производным становится решение насущных сегодня для США проблем энергетической безопасности, снижения вредных выбросов в атмосферу, изменения климата, зависимости от импорта нефти. Новая администрация, неправительственные организации и бизнес даже в обстановке финансового кризиса намерены вести необходимую в условиях обострения глобальных экологических проблем природоохранную деятельность, стараясь вовлечь в этот процесс все мировое сообщество, быть в его авангарде, подтвердив благодаря переходу на чистую энергетику и экономику свой статус глобального лидера.

²² <<http://stateoftheunionaddress.org/2010-barack-obama>>.

ГЛАВА 13. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ США: ОСОБЕННОСТИ И ГЛОБАЛЬНАЯ РОЛЬ

1. Американская модель и реальная политика

Рассматриваемая в главе модель развития США отражает реальную конструкцию американской социально-экономической системы, то есть *характеризует устойчивые системные элементы реального состояния и перспектив развития США*. Анализ такой модели нацелен на выявление долговременного потенциала воспроизводственного процесса страны, на механизмы и источники его развития, то есть на стратегические, инновационные проблемы структурного, циклического, социального и институционального характера.

В настоящее время трудно провести грань между американской и международной западной моделью реального ведения хозяйства, которая активно воплощается в наиболее быстро и инновационно развивающихся странах мира совершенно независимо от их европейского или сугубо азиатского географического местоположения¹. Данная международная модель во всем мире часто называется американской. Однако это происходит не из-за специфического американизма, а по ее результатам, и поскольку США является наиболее сильной и влиятельной страной, экономическое, политическое и силовое присутствие которой (от позитивного, до негативно-неприемлемого) наличествует практически во всех регионах мира.

На сегодняшний день США вносят основной вклад в глобальное социально-экономическое развитие современного многообразного мира. Это страна с равномерно зрелыми *укладами смешанной экономики*, в которой наряду со сбалансированными ветвями государственных институтов и сложно структурированным частным предпринимательством столь же важную роль играют некоммерческие учреждения, организации гражданского общества, а также и мощный индивидуально-семейный сектор. Соединенные Штаты в основном придерживаются либеральной экономической политики, социальной, гуманитарной и светской ориентации. В стране исторически сложился ярко выраженный предпринимательский и гражданственный психологический облик населения, создающий благоприятную основу для инновационного развития. По многим объективным характеристикам США идут впереди в развитии процессов, составляющих несущий каркас современной западной ветви цивилизации. Поскольку в сегодняшнем мире поступательность и инновационность тождественны переходу от материально-вещно ориентированной индустриальной экономики *на путь человекоцентричной парадигмы постиндустриального социально-экономического развития*, такое лидерство было бы невозможно без коренной реструктуризации экономики в направлении *опережающего роста не вещного накопления, то есть обеспечения приоритета вложений в развитие человеческого потенциала* (образование, наука, здравоохранение, социальное обеспечение, оздоровление среды обитания) по сравнению с объемами инвестиций в развитие материальных производственных фондов.

В то же время действительность уже многих десятилетий постиндустриального развития свидетельствует о явных расхождениях между объективными экономическими и политическими возможностями для Соединенных Штатов в глобальной экономике и известными проявлениями *архаизма реальной политики* администра-

¹ «В системе международного разделения труда – системе, где доминируют Соединенные Штаты, международные экономические организации и транснациональные корпорации, о цивилизационном столкновении с Западом в подлинном смысле этого слова не может быть и речи. Ушли в прошлое времена, когда лидеры стран Азии и Африки могли предаваться мечтам об альтернативном развитии, некапиталистическом пути, новом мировом экономическом порядке и т.д.» См. *Мирский Г.* Исламский мир: «отстающее развитие» и мусульманский радикализм // МЭиМО. 2008. № 1.

ции и бизнеса этой страны. Поэтому *модельный подход к трактовке места США в мировом развитии не имеет ничего общего с представлением о том, что каждое американское мероприятие или проявление в экономической, социальной или политической сфере априори является позитивным или образцовым*. Очень многие американские формы осознания новых глобальных реальностей на практике выступают не столько образцом научного подхода и государственной мудрости, сколько чередой проб и ошибок. Но для того чтобы сделать из их анализа не пропагандистские, а конструктивные выводы, следует учитывать, что они вызваны наличием ряда вполне объективных причин, так же как и неизбежных субъективных факторов. В ошибках и провалах управления проявляется общая историческая закономерность, которая состоит в отстаивании текущих, часто своекорыстных интересов, массового сознания и поведения политико-экономических агентов не только от новых веяний, идей, принципов поступательного прогрессивного развития, но и от разного рода существенных изменений в объективной социально-экономической ситуации в той или иной стране. Для США данный вековой фактор сегодня приобрел особую значимость по той же названной выше причине кардинальности современного транзита развитых стран от социально-экономической модели, ориентированной на материальные стороны развития, к *человекоцентричной модели экономики и общества в целом*. В этих условиях *традиционность национальных менталитетов, которая всегда была экономическим ограничителем прогресса, выдвигается в первый ряд источников торможения эффективности мирового развития*.

Для этого имеется несколько *конкретных* причин. Во-первых, из-за динамизма развития современного мира повысилось значение фактора ограниченности профессионализма, интуиции и воображения людей, принимающих решения, поскольку в опыте прошлых лет часто отсутствует необходимая база для предвидения качественно новой реальности, стремительных и неожиданных поворотов событий. Это не может не сказываться с особой разрушительной остротой в стране, которая находится *на переднем крае пути в неизвестное будущее мирового развития*.

Во-вторых, сложная глобальная обстановка подпитывает традиционно сильное влияние консервативных сил внутри США, в силу чего в политическом спектре страны постоянно присутствует *своекорыстный, империалистический элемент*. Этот компонент накладывает постоянный негативный отпечаток на бесспорное уникальное место США в структуре мировых взаимоотношений.

В-третьих, США первыми среди стран Запада и в предельно острой постановке столкнулись с *глобальным террористическим вызовом*, который требует новой ориентации национальной безопасности, повседневного и дорогостоящего учета этого постоянного фактора. К тому же в силу упомянутых выше имперских особенностей и своекорыстных интересов американского истеблишмента характер требуемых изменений и вмешательств во многих случаях выходит за рамки международной легитимности, наличных экономических возможностей и идеологических деклараций этой страны.

Для баланса следует учитывать, что и американская администрация, и силовые структуры на постоянной основе подвергаются внутри страны жесткой критике за все свои реальные и потенциальные политические просчеты. Правящим кругам США приходится считаться также и с тем, что в других странах существует и развивается антиамериканизм², хотя часто и ретроградный, во многом отражающий злобу дня и до известной степени деформирующий оценку событий.

² Даже до начала иракской войны по опросам населения 20 стран (без Индии, Китая и Японии) большинство населения не одобряло американскую внешнюю политику. Вместе с тем, то же большинство голосовало за американские ценности, такие как представительная демократия, капитализм свободного рынка, американские технологии, музыка и телевидение. (Business Week. 16.06.2003).

Вместе с тем в мире имеется и конструктивное понимание того, что роль США необходима для поддержания мировой безопасности и стабильности, а просчеты, ошибки и неудачи США в стратегическом плане наносят ущерб всему нормальному развитию и ставят под угрозу будущее современного мира. На этой основе складывается объективная заинтересованность мирового сообщества в здоровом функционировании американской экономики и социально-политических структур. Важно то, что в отношении мирового сообщества к роли США все более мощно проявляется новый активный аспект мирового развития – *возвышение гуманитарного, морально-нравственного* компонента крупных экономических, социальных решений в международной и внутренней политике. Международная практика показывает, что избежать давления этого фактора не удастся не только США, но и всем другим странам мира, в том числе и России. На стороне США этот фактор в последнее время наиболее выпукло проявился в феномене избрания президентом Б. Обамы. Значение особенностей его личности и сильного *морально-идеологического компонента* в его программных выступлениях выходит за рамки тривиально-традиционного популизма. Оно объясняется рядом реальных условий глобального равновесия, из которых можно выделить следующие.

Во-первых, за ним стоит объективный факт наличия тяжелого нарушения баланса между огромными материальными возможностями политики США и моральной ответственностью за последствия ее произвольного, волюнтаристического проведения не только за рубежом, на международной арене, но и в экономической и социальной областях. С точки зрения объективной оценки модели развития, американская экономическая мощь дает только *возможность* правительству и бизнесу страны иметь критические объемы внутренней и внешней задолженности, но не дает им право извлекать из нее одностороннюю выгоду, тем более не оправдывает своекорыстные, часто авантюристические действия финансовых институтов, торговых и производственных корпораций.

Принципиально новой и сложнейшей проблемой является обуздание несдерживаемых интересов бизнеса и населения стран золотого миллиарда в *сверхбогатстве* и *сверхпотреблении*. Трудность состоит и в том, что пока еще ни аналитически, ни практически не удается найти ту точку равновесия, в которой заканчивается эквивалентное возмещение американских затрат и инвестиций, инновационности, уникальных качеств финансовой инфраструктуры, корпоративной культуры, высокой производительности труда и начинается необоснованное присвоение богатств. Не легче найти ответ на вопрос, как при наличии стихийных сил рынка удержаться на этой точке.

Во-вторых, реальные экономические трудности конца первого десятилетия текущего века обнажили объективный факт роста значения *сознательной и в то же время спонтанной активности населения*, вытекающей из его веры в понятные формулировки *национальных целей* страны и требующей моральной готовности людей к напряженной, заинтересованной, творческой деятельности для их достижения. Легко проследить, что этот фактор последовательно присутствует в политическом арсенале администрации президента Б. Обамы. Подспудной причиной этого выдвижения гражданских, моральных факторов в качестве акселераторов развития страны является то, что современная ситуация дает все больше свидетельств определенного ослабления мотивационного потенциала материальных стимулов развития страны и обеспечения ее конкурентоспособности. Так, чрезмерное опережение уровня оплаты и социальных льгот работников и управляющих разных хозяйственных уровней в США по сравнению с ведущими развивающимися странами стало явным тормозом глобальной конкурентоспособности США. Об этом, в частности, говорят серьезные затруднения ведущих корпораций американской автомобильной промышлен-

ности и некоторых других старых и новых отраслей. *Аутсорсинг* и *оффшоринг* различного рода рабочих мест, начиная со сравнительно простых сервисных функций до задач сложного творческого программирования, создают реальную проблему занятости для тех высокооплачиваемых американцев, которые не обладают квалификацией, необходимой для того, чтобы сохранить для США то опережение в уровне производительности труда, которое они имеют в мире на протяжении многих десятилетий.

Финансовые провалы 2008 г., так же как крупнейшие просчеты американской внешней политики предшествующих лет обнаружили, что эффективность выбираемого этой страной вектора политического, социального и научно-технического развития, также как реальное решение глобальных экономических и политических проблем критически зависит от *цивилизационной зрелости политического поведения США*. Причем с каждым днем становится все более очевидным, что критерием этой зрелости является соблюдение таких простых основополагающих правил как эквивалентный обмен деятельностью и ресурсами, обуздание финансово-кредитного и рыночного беспредела и коррупции, изживание сложившихся стереотипов сверхпотребления. Этот путь является единственно перспективным для решения проблем мировой бедности, энергетики и экологии. Только он позволит США выступать в качестве акселератора развития многих стран остального мира, возможности которых во многом определяются состоянием американской экономики.

В конечном счете, главным условием, от которого будет зависеть реализация такого цивилизованного сценария сохранения американского лидерства в мире, является способность населения США путем демократических процедур направить государственные структуры на путь такой линии политического поведения, которая совместно с мировым сообществом создаст заслон действующим внутри и вне США силам, разрушающим нормальный вектор глобального развития, основанный на цивилизованном, социально ориентированном использовании научно-технических достижений. Сегодня представляется, что только на такой основе станет возможным остановить деструктивные и экстремистские процессы современности, порождаемые неравенством уровней и разным качеством содержания духовного, демографического и материального развития мира. Оптимальная линия политического поведения по отношению к этой стране состоит в том, чтобы *способствовать реализации огромного потенциала американской модели в общем потоке здорового мирового развития*. Поэтому, должным образом реагируя на различного рода негативные действия правящих кругов США, важно не потерять стратегическую ориентацию на принципиальные моменты сопряженности отечественных и американских интересов в политической сфере.

2. Ресурсно-структурные аспекты американской модели

Базовым, системообразующим и инновационным ресурсом развития является *население страны*, его прирост, состав, качество, активность и мотивированность и, соответственно – исторически сформировавшиеся условия и институты, обеспечивающие совершенствование этих параметров его воспроизводства. Характеризуя американскую модель, следует учитывать, что имеется уникальная демографическая специфика этой страны, которая серьезно облегчает использование общих закономерностей эффективного социально-экономического развития.

Для перспектив развития США и с точки зрения их воздействия на структуру мирового сообщества в XXI веке важно то, что эта страна является одной из самых благополучных с точки зрения исторически сложившейся *социально-*

*демографической ситуации*³. В ней до сих пор сохраняется двусторонний характер формирования населения за счет сочетания высокой рождаемости и иммиграции. Согласно докладу, опубликованному Организацией экономического сотрудничества и развития, США остаются самой привлекательной для мигрантов страной. Страна пока еще справляется с размыванием традиционного общества латиноамериканской иммиграцией, несмотря на то, что она идет в новых и достаточно неудобных формах.

Уровень рождаемости рекордно высок для индустриально развитых государств. В 2007 г. на 1 тыс. жителей США было зафиксировано 14,18 рождений – в Японии 7,87, в Германии – 8,18, в Италии – 8,36⁴. Это означает, что экономический рост и поддержка стареющих пенсионных когорт населения на ряд десятилетий вперед будет иметь полноценную опору не только на производительность, но и на прирост численности работников. *Демографические показатели США находятся на уровне наиболее быстроразвивающихся экономик мира.* Тем не менее, следует подчеркнуть, что даже в этой относительно благоприятной ситуации реформа пенсионной системы и перестройка системы здравоохранения и постоянные инвестиции в повышение качества образования и воспитания растущего населения рассматриваются в США как национальные проблемы острой критической важности.

Важнейшим национальным ресурсом является высокая экономическая активность населения. Ее глубинной причиной является сложившийся в течение столетий психологический и духовный облик американцев, заложенный особенностями исторического формирования американской социально-экономической и политической структуры. Этот облик населения часто подвергается различного рода критике за его непохожесть на европейские образцы или на идеальные модели свободы и демократии. Однако не подлежат сомнению такие выдающиеся на общем фоне развитых стран объективные характеристики населения США как *высокие показатели распространения и активности малого предпринимательства, прагматическая эффективность системы высшего образования, высочайшая добровольная общественная активность в местном самоуправлении и организациях гражданского общества, спонтанный патриотизм граждан страны.* Критики международных акций США, справедливо указывая на тяжелые проявления империалистических поползновений, часто грешат односторонностью, поскольку неоправданно недооценивают главный ресурс для обуздания крайних националистических и своекорыстных элементов и сил в американской структуре интересов, а именно – *фундаментальный демократический потенциал населения,* с которым в результате особенностей американской истории эта страна пришла в современность.

Общепризнанная *национальная идеология* граждан США достаточно близка к наиболее общему выражению целевой функции современных экономических концепций – максимизации удовлетворенности жизнью. Эта цель сформулирована в конституции США в общечеловеческой формуле, очищенной от партийно-политических элементов, как стремление к достижению счастья. Эта формула отражает особенности исторического развития США, к числу которых относятся иммиграционные, активно-пассионарные источники формирования населения и сравни-

³ В том же ряду условий развития стоит высокая обеспеченность страны природными ресурсами. Учитывая в дополнение к этому возможности американской экономики широко использовать мировые ресурсы для ослабления давления на собственные, данный аспект не является для модели США проблемным.

⁴ Детский Фонд ООН (UNICEF). The State of the World's Children 2008. США по этому показателю находятся на 151-м месте в мировой иерархии (8 смертельных случаев на 1 тыс. детей не достигших пятилетия). Для сравнения, Израиль (167, 5), Куба (157, 7), Кувейт (143, 11), Китай (101, 24), Саудовская Аравия (97, 25), Иран (83, 34), Индия (49, 76). Washington Profile <washprofile@washprofile.org>. 2008. Oct. 2.

тельная неотягощенность общества докапиталистическими “пережитками”, тоталитарными предрассудками и разрушительными историческими катастрофами. Отсюда вытекает то наиболее нестесненное действие социально-экономических и политических механизмов, которое привело к научно-техническому, производственному, финансовому и силовому превосходству в мировой системе государств.

Для постиндустриального развития широкая *эмансипация личности* является одновременно и предпосылкой, и результатом. В современной ситуации новацией в этом плане стало *усиление ориентации США на массовость воспроизводства личностного потенциала*, а центром практической реализации этой стратегии является постоянная материальная подпитка и активные меры по совершенствованию всех звеньев образовательного комплекса. Проявления такой стратегии многообразны. Это глубокая индивидуализация обучения на всех уровнях, поиск талантов, разработка специальных программ для массовой профессиональной и личностной идентификации и ориентации. Особый упор делается на выращивание талантов, включая законодательно обеспеченное и эффективно организованное *на государственном уровне привлечение лучших умов из всех стран мира*. Для них создаются благоприятные условия труда, быта и карьерного роста вплоть до учета присущей творческим кадрам нетерпимости к посягательствам на самостоятельность в профессиональной деятельности. Вследствие такого рода разнообразных, но концентрированных и сознательных действий в стране создаются условия, при которых субъективный вклад неограниченных внутренних стимулов индивидуального человека в национальное развитие приближается к максимально возможным значениям и становится массовым фактором роста социальной устойчивости и конкурентоспособности страны⁵.

Материальной основой воздействия американской модели на мировую ситуацию является исторически сформированный высокий уровень экономического развития страны. Именно поэтому важно иметь как можно более точное представление о фактическом месте США в структуре глобальной экономики. За последние два десятилетия страна обеспечила треть мирового экономического роста. По сравнению с ней даже страны “семерки” выглядят как государства, способные по отдельности отразить только ограниченные части всего спектра современного развития. Благодаря своему размеру, глобальному экономическому, политическому, военному проникновению и культурно-идеологическому влиянию США обладают более свободной и быстрой реакцией на социально-экономические вызовы и являются страной заведомо и стабильно представляющей один из возможных полюсов в мировой экономике и политике.

При определении экономической мощи страны приходится использовать сложившуюся в прошлом веке традиционную стоимостно-рыночную систему показателей производства и производительности, которые основаны на концепции ВВП. Однако необходимо учитывать, что в них *органически встроена недооценка вклада нерыночных сфер национальной экономики*. В современных условиях этот недостаток приобрел критическое значение, поскольку к таким областям в своей основной части относятся наиболее важные области духовного производства, в том числе образовательная и научная сферы. Эти показатели также малочувствительны к содержанию общественного продукта, к качественному совершенству и степени уни-

⁵ Ключевая роль формирования индивидуальных личностных качеств и стимулов для развития современных экономических систем рассмотрена в книге “Сфера образования в системе Россия-Запад (проблемы эффективности)”. М.: ИМЭМО РАН. 2009. Гл. 1 и 3. Для государственной политики формирования человеческого потенциала США показателен такой штрих, что из почти 800 млрд долл., которые в начале 2009 г. были предназначены на чрезвычайные *антикризисные* мероприятия, 18% предназначались на нужды школ и других учреждений системы образования.

кальности производимой продукции и услуг. Поэтому они характеризуют реальный международный экономический вес страны только в первом приближении и могут искажать реальность при сопоставлениях стран разного уровня развития и разной степени инновационности. Они более точны при сравнении однородных стран, а в межгрупповом разрезе грубо произвольны, из-за несопоставимости “начинки” ВВП лидирующих и отстающих стран. Чем более развита страна, тем больше занижается ее место в глобальной экономике. Понимание этого факта привело к тому, что Всемирный экономический форум в своей методологии международных сопоставлений разделил страны мира на три цивилизационных группы – от находящихся на инновационной стадии до стадии экстенсивного использования факторов производства.

Несмотря на все эти несовершенства счета и на постепенное снижение, на США приходится пятая часть мирового ВВП. Американский ВВП, исчисленный по *паритету покупательной способности* (ППС) превосходит германский в 4,9 раза, японский – в 3,2 раза, китайский – в 2,3 раза, российский – в 7,3 раза. Еще более выразительным среди традиционных показателей экономического лидерства США в данный момент является *производительность труда* и оценка реальных предпосылок для обеспечения ее роста на перспективу ближайших десятилетий. По производительности труда США опережают другие страны “семерки” на 20–40%, Китай – почти в 7 раз, Россию – в 3,7 раза. При *стоимостных сопоставлениях* разрыв в производительности между США и странами БРИК выше, поскольку данный метод, более чем ППС, чувствителен к качеству “начинки” объемов их производства. Отставание составляет от 6,4 раз (Россия) до 48 раз (Индия)⁶.

Отрыв США от ближайших конкурентов по кумулятивно сформированному уровню производительности стабильно существует в течение всей второй половины прошлого века. А с 1990-х гг. ежегодные приросты производительности труда в США были в 2 раза выше исторического тренда послевоенных лет. Результаты сопоставления 15 “старых” стран Европейского союза и США, проведенного по заказу Ассоциации европейских торговых палат на 2003 г.⁷ показали, что европейский уровень производительности был достигнут в США в 1989 г., то есть отставание составляло 14 лет. Это означает, что если бы эти страны смогли наращивать производительность темпами на 0,5 процентных пункта выше, чем США, они догнали бы эту страну в 2056 г. По аналогичной формуле отставание от США по занятости составило 25 лет, по объему затрат на исследования и разработки 23 года, а по доходу на душу населения на 18 лет. В целом отставание от США оценивается величиной в 20 лет при условии превосходства темпов. Однако пока что темпы развития США стабильно превышают европейские. С 1995 по 2006 г. производительность труда в США прирастала темпом (отдельно по пятилетиям) на 2,0% и 1,9%, а в старых странах Евросоюза – соответственно на 1,8 и 1,1%⁸.

Как отмечалось, реальные разрывы экономической мощи, в особенности при сопоставлении стран разного уровня развития, значительно выше. Если не учитывать эту принципиальную особенность и некритически полагаться на сравнение размеров ВВП и темпов его роста, то в отечественной стратегии развития можно стать жертвой недоучета реального веса американской экономики, а также и реального потенциала воздействия американской модели на мировое развитие. Сама практическая возможность пренебречь очевидной грубостью традиционных методов исчисления производства и производительности связана с тем, что величина межстрановых разрывов настолько велика, что *даже устаревшие инструменты дают дос-*

⁶ МЭиМО. 2008. №12. С. 34–35.

⁷ Eurochambres' publication “Time for a Fresh Start – But Time is not on our Side. A Comparison of European and US Economies Based on Time Distances”. 2005. Mar.

⁸ Statistical Abstract of the United States: 2008. Table 1320. P. 839.

таточно впечатляющее представление о масштабах существующей неравномерности развития, хотя и не могут отразить всю ее величину. Вынося суждение о состоянии экономики США в тот или иной момент нужно исходить из того, что в нормальных условиях со стороны предложения, то есть увеличения численности рабочей силы и производительности труда, средний за цикл прирост ВВП США находится в рамках значений от 2,5% до 3,5%. Учитывая возможность циклических и внешних факторов, темп прироста может варьироваться. Однако важно то, что текущие колебания темпов прироста не оказывают заметного влияния на сложившийся уровень развития США и на соотношения с другими постиндустриальными странами мира.

В период подъема в середине первого десятилетия текущего века коэффициент использования производственных мощностей в экономике США составлял в среднем 82%. Историческая амплитуда колебаний от 74% до 85% была нарушена в период текущего кризиса, когда этот показатель снизился до 68%.

Как бы ни были важны и привычны традиционные количественные параметры, для характеристики американской модели главное значение имеет то, что в Соединенных Штатах наиболее репрезентативно представлены *перспективные тенденции современного воспроизводства*. Все виды воспроизводственной деятельности, начиная с государственного аппарата и кончая производственной сферой страны, постепенно тяготеют ко все более эффективной комплексности, ориентированной на обслуживание дифференцирующихся потребностей населения и защиту его индивидуальных, групповых и национальных интересов. Эта направленность позволяет наиболее эффективно использовать преимущества огромного и единого внутреннего рынка страны. В структуре *внутренних потребностей* доминируют различного рода *услуги и производство нематериальных форм богатства*, а все нужды населения в продукции (включая мебель, предметы домашнего обихода, лекарства, энергопотребление, водоснабжение, автомобили, бензин, запчасти, культурно-информационные и развлекательные товары, предметы роскоши, компьютеры и прочую электронику и т.д.) даже при высоком современном уровне их удовлетворения и по максимальному счету в докризисный период укладывались в 43% расходов семей, что составляет 30% ВВП⁹. При этом огромные объемы готовых потребительских товаров, а также массовых компонентов для производства сложных объектов и систем поступают за счет импорта. Экспорт же услуг, напротив, значительно превышает объем их импорта. Эти факты в сочетании с тем, что доля американской обрабатывающей промышленности в числе занятых сократилась до двенадцати с небольшим процента свидетельствует не только об ее высокой производительности, но и о специфической инновационной специализации, которая в условиях современной неравномерности развития стран мира оказывается выгоднее собственного производства различного, в том числе и современного электронного «ширпотреба».

Ко всему спектру изменений, которые произошли в *американской воспроизводственной модели*, начиная с небывало энергичного циклического подъема 90-х годов прошлого века, часто и весьма неоднозначно прилагается название «*новая экономика*». Хотя обычно содержание этого понятия связывают с развитием информационных технологий, последние представляют только частную сторону гораздо более *фундаментального процесса глубинных перестроек, сущность которого состоит в выдвигении человека в центр воспроизводственного процесса*. По своему историческому статусу новая экономика – это переход к новому типу экономического развития. Он означает формирование в американском обществе и хозяйстве *новой конфигурации индивидуальных, социальных и производственных потребностей и соответствующих им новых инвестиционных приоритетов, народнохо-*

⁹ Statistical Abstract of the United States 2004-2005. Income, Expenditures and Wealth.

зяйственных структур, связей и стимулов развития. Его инструментальный стержень составляет система механизмов и институтов, поддерживающих инновационные изменения, не только научно-технического, но прежде всего экономического, социального и гуманитарного характера как основу современного образа жизни в стране и ее конкурентоспособности в глобальном мире на последующие десятилетия XXI века.

Наиболее полно и перспективно это понятие следует определить как новую страницу в исторической типологии экономического роста – появление человекоцентричного *типа социально-экономического развития.* Его содержание требуется описывать не в техницистских, а в социально-экономических терминах. Естественно, оно так далеко как никогда ранее вышло за пределы возможностей самых усложненных формальных моделей, неизлечимый встроенный порок которых состоит в том, что они уравнивают роль человека с материальными ресурсами и процессами. Базовым условием этого нового типа развития является *зрелость и активность человеческого потенциала страны,* которые обеспечиваются и поддерживаются текущими затратами на достойный уровень жизни и приоритетом инвестиций в социальную сферу и в не вещные формы богатства – образование, развитие научных знаний, в здоровье и безопасность населения, культуру, нравственность и экологию. В процессе реализации этого условия произошли два важнейших изменения в сердцевине экономического механизма американского воспроизводства. Во-первых, это превращение социального компонента в неотъемлемую предпосылку экономической жизнеспособности страны, *стирание граней между социальной и экономической эффективностью*¹⁰. Во-вторых, *выдвижение сложно структурированной системы спонтанно развивающихся потребностей* (в отличие от зависящего от многих конкретных обстоятельств текущего спроса) в центр воспроизводственного механизма в качестве критерия и регулятора выбора инвестиционных приоритетов инновационного характера.

На основе роста производительности во второй половине 1990-х гг. вышли на поверхность нормальные тенденции цен, которые пошатнули широко распространенные представления о неизбежности всеобщего роста цен в современном “дорогостоящем” хозяйстве. Оказалось, что в современной воспроизводственной системе единственное, что в определенном смысле “дорожает” – это сам человек. Американская модель выражает глубокий перелом в структуре современного накопления, который проявился в том, что вложения в развитие человека, то есть всех групп населения страны уверенно превосходят по уровню и опережают по темпам инвестиции в материальные производственные фонды.

США являются безусловными лидерами по абсолютным размерам *нематериального (или не вещного) накопления,* то есть вложений в развитие человеческого потенциала страны. Расчеты показывают, что в США затраты человекоориентированных инвестиционных сфер – образования, науки и здравоохранения вдвое превышают производственные капиталовложения¹¹. Ежегодные расходы только на школьное и вузовское образование в 2009 г. перешагнули рубеж 1 трлн долл., а на исследования и разработки вплотную подошли к 400 млрд долл. Обе сферы устойчиво сохраняют свой уровень в ВВП (соответственно 7,4% и 2,7%), и нет экономических либо политических оснований ожидать негативных изменений, поскольку их выраженная в конкретных цифрах государственная поддержка неизменно фигурирует в

¹⁰ Эта проблема рассмотрена в книге “Социально-экономическая эффективность: опыт США. Система саморазвития”. С. 23–25.

¹¹ Прогноз социально-экономического развития США. М.: ИМЭМО РАН. 1997. С. 15.

качестве неотъемлемых составляющих антикризисных мероприятий государства¹². В итоге доля в ВВП одной только сферы здравоохранения достигла величины нормы всего материального производственного накопления, которая колеблется вокруг уровня 15%. Расходы на сферу образования в 3 раза превышают расходы на науку и более чем в полтора раза – военные расходы. “Противоречие” между сравнительно низкой нормой материального накопления в США и лидерством этой страны по темпам и качеству роста является естественным признаком современного типа развития. Оно представляет собой отражение огромных инвестиций в человеческий потенциал, в результате чего США являются и мировым лидером по *суммарной норме народнохозяйственного накопления в вещную сферу и в человеческий потенциал страны*.

На роль *народнохозяйственной сферы* ключевого значения и первостепенного объекта экономической политики выходит в экономической структуре США здравоохранение. Все более ощущается необходимость в том, чтобы регулировать ее как высокотехнологичное структурное подразделение национальной экономики, поставщика никогда не насыщаемого объема услуг и огромный резерв рабочих мест, отказавшись от традиционного подхода к ней как к объекту издержек и генератору бюджетных дефицитов. Именно таких народнохозяйственных подходов требует человекоориентированная парадигма социально-экономического развития в XXI веке.

Центральное место среди характеристик американской модели занимает инновационный аспект. Главная особенность его современной характеристики состоит в том, что государственный, корпоративный и общественный подходы к инновационному процессу в США *вышли за рамки реализации естественно-научных и технических достижений*. В сложившейся американской модели инновационности социальные и технологические новшества участвуют как равные по значимости. Как в теории, так и на практике инновации рассматриваются в самом широком плане и включают *весь спектр общественных, гуманитарных и организационно-управленческих качественных изменений*. Сюда относятся прежде всего такие социальные нововведения, которые направлены на совершенствование государственных институтов, повышение эффективности внутренней и внешней политики, рационализация экономического, антимонопольного и антикоррупционного регулирования, совершенствование инструментов стимулирования инновационного предпринимательства. Для социальных инноваций на высшем, федеральном уровне главной конечной формой инновации является государственный акт – принятие закона об изменении социальной практики. Для других, более низких уровней и для общественного и коммерческого секторов имеются аналогичные формы закрепления измененных норм и правил деятельности и поведения населения. Законы, нормы и правила являются для различных институтов государственного и общественного управления таким же реальным результатом деятельности, как выпуск инновационной продукции в отраслях материального производства. Американский опыт дает представление также и о модели проверенного десятилетиями демократического процесса выработки социальных инноваций.

Важнейшим аспектом, который определяет глобальное положение США так же как и модели американской экономической системы, является рост значимости особого *международного инновационного разделения труда*, критерием которого служит вовлеченность разных стран в различные стадии глобального научно-технического цикла. В неявном виде оно существовало всегда, а в настоящее время

¹² В мае 2009 г. президент Обама выдвинул в качестве текущей задачи администрации довести долю исследований и разработок в ВВП до 3%. При обсуждении этого заявления выявился поток предложений по совершенствованию инвестиционного механизма освоения накопившегося и недоиспользуемого фонда имеющихся научных достижений.

приобретает зрелые, достаточно четко очерченные формы. В структуре этого вида разделения труда на США больше, чем на других, падает задача прокладывания путей в научно-техническом развитии от фундаментальных исследований, подготовки научно-технических кадров, создания передовых технологий и программной продукции до становления новых отраслей производства. Это значит, что США в целом в большей мере обслуживают начальные, бурно растущие и наиболее защищенные от конкуренции стадии научно-технического цикла. Поскольку разрабатываемая и производимая в США высокотехнологичная продукция, финансовый, управленческий, научно-технический, социальный, корпоративный опыт во многих случаях носит системообразующий и уникальный характер, американские фирмы получают повышенную прибыль с тех ступеней расширения спроса, которое происходит в условиях слабости конкуренции со стороны имитаторов того или иного новшества.

Именно благодаря этой особенности США, большинство специалистов, полностью признавая глубину кризиса 2008–2009 гг., учитывая все новые негативные факторы международного и внутреннего характера, все же скептически относятся к возможности повторения в этой стране наиболее глубоких кризисных ситуаций XX века. На существенные отличия ситуации “Великой депрессии” от мирового кризиса 2008–2009 гг. указывают многие специалисты. В частности отмечают, во-первых, принципиально меньшие масштабы снижения экономических показателей в США¹³, во-вторых, наличие гораздо более действенного инструментария антикризисного регулирования в США и на международном уровне. Вместе с тем, имеет принципиальное значение то *фундаментальное общее* для этих кризисов обстоятельство, что в обоих случаях происходит *историческая смена типа цивилизационного развития*, в первую очередь для наиболее развитых стран мира. В третьем десятилетии прошлого века для США это был переход к постиндустриальной стадии, в наше время текущие кризисные ситуации циклического и финансового происхождения наложились на вековой переход страны к человекоориентированному типу социально-экономического развития.

Инновационное лидерство США в мире свидетельствует, что страна по большому счету успешно справляется с задачей перехода к постиндустриальной, человекоцентричной модели воспроизводственного процесса. Общеизвестно, что одним из главных векторов этого перехода является *социализация*, опережающая динамика социальной составляющей всех аспектов развития, то есть некоммерческих, нерыночных явлений и процессов. На поверхности явлений, с точки зрения текущего производственного отрезка или по своему отражению в ВВП характеристика – “социальный” означает – *перераспределительный*, с точки зрения населения, *бесплатный или частично бесплатный*. Функциональный стрержень механизма социальности – базовое перераспределение национального продукта. Соотношение безвозмездных налоговых изъятий у бизнеса и населения и бесплатного или частично бесплатного, социального получения выгод инвестиционного и текущего потребительского характера представляет собой одну из основных социально-экономических пропорций воспроизводства. Эта пропорция прямо воздействует на характер научно-технического и социального развития, экономические механизмы и стимулы, на цивилизационный – культурный и моральный облик населения, на образ жизни в целом.

Американская модель демонстрирует решительный *отход от абсолютизации рыночного, равно как и государственно-рыночного подхода к развитию социальной сферы*. В ней явно определилась готовность оказывать всяческую поддержку

¹³ См., например, *Иноземцев В.* Кризис? Смените пластинку! // Финансовые известия. 24.03.2009. Газета Нью-Йорк Таймс поддерживает специальную подборку сравнительных материалов, в которых преобладает аспект различия этих кризисов.

развитию пораженных различными проявлениями отсталости областей семейно-индивидуального сектора, некоммерческих учреждений и организаций гражданского общества, которые являются в ней полноправными участниками процесса социально-экономического развития. Однако здесь же в наиболее открытой форме проявляется сопротивление клановых, групповых интересов. Только осознание населением и менеджментом сопряженности, взаимозависимости и синергетической связи *выгод от перераспределения* запускает *стимулы самодвижения социальных процессов*.

Таким образом, в американской модели производственно-техническая инновационность получает мощную поддержку со стороны социальных технологий, совершенствуется синергетика научно-технического и социально-экономического развития. Инновационный климат в стране в огромной степени зависит от неослабевающей государственной поддержки малого бизнеса, органической частью которого являются венчурные, инновационные предприятия и фонды. Индикатором результативности такого комплексного инновационного развития выступают не отдельные научные или технические достижения, а повышение *производительности деятельности во всех экономических и общественных сферах*, включая государственно-политическую, семейную, правоохранительную, образовательную, социальную, и в целом – зафиксированный в объективных межстрановых рейтингах *лидирующий уровень международной конкурентоспособности США*.

В перечне базовых факторов, которые, в конечном счете, определяют эффективность воспроизводственной модели США, одновременно и в качестве глубинного движителя, и в виде конечного результата векового развития стоит *зрелая согласованность четырехзвенной системы базовых социально-экономических укладов смешанной экономики*. Американская экономическая модель наглядно демонстрирует, что смешанная экономика – это не абстрактная теоретическая конструкция неоклассического мейнстрима, состоящая из сочетания рыночных инструментов и государственного регулирования, не архаичный тандем “рынок – государство”. Такое упрощенное представление *коренным образом расходится с фактической структурой современной смешанной экономики*¹⁴.

В составе экономики США все большую значимость приобретает *индивидуально-семейный сектор*. Помимо своей главной функции по воспроизводству основы любого общества – *человеческого потенциала страны*, ее населения (эта функция представляет собой самую острую проблему перспектив развития России), этот уклад берет на себя реализацию двух третей ВВП и в этом качестве не меньше, а возможно больше, влияет в зрелой экономике на темпы роста и циклы экономического развития, чем частный предпринимательский бизнес. В индивидуально-семейном секторе происходят инновационные процессы, зарождающиеся на базе инициативы отдельных лиц (семейный бизнес, “гаражи” пионеров компьютерной и информационной техники и т.п.). В структуре американского *частного сектора* сбалансированы роли и взаимодействие крупнейших мировых корпораций и широчайших масштабов динамичного малого (мелкого и среднего) бизнеса, он является наиболее широким полем для новых разнообразных процессов, в том числе интернационализации аутсорсинга, оффшоринга и др. Далее следует *общественно-некоммерческий сектор*, который помимо неотъемлемых частей ключевых инвестиционных отраслей духовного производства (науки и образования), включает огром-

¹⁴ Мейнстрим не опасен и вполне терпим в США, где имеются сбалансированные ветви государственной власти, рациональная структура частного сектора, полноценный средний класс и развитое гражданское общество. Однако опыт последних двух десятилетий показал, что он вреден для экономики России, поскольку обедненное представление о сложном составе смешанной экономики дает основание как для оправдания рыночного беспредела, так и волюнтаристских мер правительственных органов.

ный массив добровольного и оплачиваемого труда различных общественных и других организаций, охватывает сферу культуры и религии, является источником разнообразных форм благотворительности. Наконец, *государственный сектор* с присутствием только ему ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной. Эти государственные институты, которые в США самостоятельны и полноправны на федеральном, региональном и местном уровнях, помимо политических и правовых функций обеспечивают экономические, финансовые, социальные, антимонопольные и антикоррупционные аспекты развития, *не подменяя и не угнетая внутренние стимулы развития других секторов*. Имеющаяся в стране постоянная опора на специфические механизмы самодвижения различных укладов и нарабатанная историческим процессом зрелость именно этого “межукладного” разделения народнохозяйственных и общественных функций уже на протяжении десятилетий обеспечивает глубинную основу устойчивого мирового лидерства экономики США¹⁵.

В американской экономике только один из четырех реальных и равнонеобходимых для сбалансированного эффективного развития укладов – частный – является по своей сущности рыночным, а в трех остальных *основная деятельность* имеет некоммерческую природу. Их эффективное развитие определяется собственными нерыночными специфическими механизмами и стимулами, систематическое ущемление которых контрпродуктивно.

3. Циклический аспект американской модели

Американская экономика как арена развитых рыночных отношений органически включает в себя все возможные циклические процессы, которые из-за сравнительно мало стесненного внешними факторами развития проявляются здесь в наиболее явной форме. Вековая тенденция состоит в постепенном *сглаживании периодического экономического цикла*. В течение ста с четвертью лет до начала 1980-х годов экономика США находилась в состоянии рецессии 35% времени этого периода. После глубоких перестроечных процессов, начавшихся в 1970-х гг., с 1982 до 2000 г. – всего 4%¹⁶. Экономический спад 2001 г. был настолько легким, что его официально зарегистрировали уже после начала нового подъема. Главной причиной этой тенденции является то, что рыночные механизмы цикла, доминировавшие раньше, все более ограничиваются *балансирующим воздействием со стороны некоммерческих сил*. Эту роль играет опережающее развитие государственного, общественного и индивидуально-семейного укладов современной смешанной экономики.

Вместе с тем опыт США демонстрирует полное сохранение роли кризисов как моторов *инновационного развития*. Они очищают экономику от старых отраслей и методов, наиболее глубокие преобразования и скачки происходят именно во времена низких кризисных темпов. Более того, чем глубже кризис, тем сильнее оказываются качественные преобразования. Так, кризис 1929 г. означал для США вход в постиндустриальную эпоху. Глобальные проблемы 1970-х и 1980-х гг., когда в США были кризисы, бушевала стагфляция, и страна на всех рынках электронного ширпотреба уступала Японии, был подготовлен скачок в энергосбережении, началась компьютерная эра, сформировалась информационная революция. Поэтому при анализе циклического аспекта модели требуется еще раз подчеркнуть малую содержательность темпа прироста ВВП, поскольку он не может характеризовать инноваци-

¹⁵ Обоснованию этого положения посвящена, в частности, монография ИМЭМО РАН “Проблема эффективности в XXI веке: экономика США”. М.: Наука. 2006.

¹⁶ US Business Cycle Expansions and Contractions. National Bureau of Economic Research. <www.nber.org/cycles>.

онность реальной “начинки” продукции различных стран, а тем более – сдвиги в социально-экономическом развитии страны.

Активные антикризисные действия американской администрации и бизнеса в условиях крайней неопределенности и сложности современной ситуации в мире представляют собой итерационный процесс с неизбежной чередой проб и ошибок. Однако тот факт, что в числе первоочередных задач в перечне антикризисных мероприятий неизменно фигурирует поддержка сфер образования, науки, энергетики, свидетельствует, что *за текущими процессами финансового кризиса формируется новая волна инновационного развития*. Вследствие этого ориентация на конъюнктурные данные, которые говорят об ослаблении тех или иных позиций США, чревата опасностью проглядеть очередной инновационный рывок этой страны.

Для характеристики современной ситуации важно то, что помимо обычных спадов американская модель развития включает и *другие категории кризисных явлений*, движение которых может совпадать и взаимодействовать с циклическими, но вызывается иными в гораздо большей мере субъективными причинами, *кризисы, вызываемые неконтролируемыми финансовыми процессами*. Сильнейший финансовый кризис 2007 г. привел к рекордному обвалу биржевых курсов американских корпораций, банкротству ряда крупных банков и страховых компаний, что в свою очередь вызвало торможение инвестиционной деятельности и темпов роста, скачок безработицы. Эти события в значительной мере сковали потребительскую активность населения, что в свою очередь поставило под удар некоторые системообразующие корпорации реального производства, углубило циклический экономический кризис. Обвальное падение курсов акций означало удар по уникальному “экспортному товару” страны – праву собственности на американские корпорации, по их экономической отдаче и престижу. Следует, однако, учитывать, что оно произошло на пике стоимости биржевых активов, которая достигла рекордного уровня за всю историю ее существования. Американские корпорации, олицетворяющие предпринимательскую активность экономики, внешнеполитический вес, инновационный и образовательный потенциал США, остаются товаром высокого спроса на мировом рынке капиталов. Уровень прибыльности по всей совокупности фирм, оставаясь высоким, все же продолжил тенденцию к сокращению.

Поскольку в сегодняшнем мировом хозяйстве финансовые факторы играют огромную роль, нельзя обойтись без четкого представления об их роли в американской модели. Возможности американской финансовой системы остаются в глобальных масштабах универсальными, уникальными и незаменимыми. Поэтому, несмотря на биржевой провал, США уже долгое время не испытывают трудностей в привлечении средств из-за границы. Вместе с тем феномен подъема 1990-х гг., который, как отмечалось, продемонстрировал ряд новых черт воспроизводства, показал, что его неправомерно рассматривать как финансовое, спекулятивное поверхностное явление. На деле *финансовый фактор только форсировал инвестиционный бум, создав дополнительные источники его финансирования*. В период подъема в 2003–2007 гг. темп роста производительности обогнал рекордные показатели 1990-х гг. без посредства экстраординарных финансовых факторов, а сам “финансовый пузырь” того времени был легко преодолен.

Главной предпосылкой финансовых кризисов текущего века является *игнорирование агентами вторичного характера финансовой сферы, ее зависимости от реальных процессов воспроизводства*. В то время как реальный потенциал страны является величиной определенной и конечной, спекулятивная финансовая активность может произвольно отрываться от реальных экономических процессов (по оценкам, величина деривативов на мировом финансовом рынке превысила 400 трлн долл.). Финансовый кризис в США является результатом далеко зашедшей бескон-

трольности мировых (прежде всего американских) финансовых институтов, которая стала возможной в результате давления своекорыстных групп интересов США и других стран на выбор курса экономической политики, а также конкретных профессиональных ошибок, добросовестных заблуждений и спекулятивно-коррупционных действий. Эти причины, как было во все времена, ведут к *нарушению простых, основополагающих правил кредитно-финансового процесса.*

Специфика современного кризиса по сравнению с прошлыми историческими аналогами состоит в глобальных масштабах финансовых отношений, а также в том, что на сей раз он возник в результате обвальная практика использования “новейших научных достижений” по разработке формализованных инструментов финансового рынка. Для характеристики глобальной роли США этот своеобразный “симбиоз экономической науки и финансовых спекуляций” имеет значение потому, что данный инструментарий в очень большой мере разрабатывался и продвигался в рамках мейнстрима американских экономических исследований. Помимо этого имеются более объективные *дисбалансы экономики страны.* Важным фактором, отягчающим экономическое положение США, является *чрезмерная внутренняя и внешняя государственная задолженность,* которая работает на латентную фундаментальную неустойчивость американской экономики.

В прошлом, благодаря преобладанию здоровых элементов, преодоление американской экономикой и населением явных и весьма значительных “финансовых пузырей” происходило, несмотря на самые мрачные прогнозы и дежурные аналогии с кризисом 1929 г., сравнительно легко. В самом начале века корпоративные и индивидуальные инвесторы и потребители, несмотря на 4–7-триллионные (по разным оценкам) цифры виртуальных потерь, сохранили потенциал роста, в течение короткого времени восстановили и увеличили стоимость своих активов. В результате огромный финансовый навес выполнил функцию поддержки опережающего развития здоровых фирм инновационного сектора экономики. Этот опыт внушает определенный оптимизм, но, конечно, не дает гарантии от возможных тяжелых последствий спекулятивной финансовой политики государства и частного сектора на сегодняшний день и на будущее. В 2009 г. США еще не испытывали серьезных затруднений при обслуживании государственной задолженности и поддержании устойчивости национальной валюты. Однако это положение могло бы резко ухудшиться в случае срыва экономики в более глубокий кризис.

Внутренняя и внешняя финансовая задолженность США до сих пор уравновешивается огромными масштабами их реального потенциала, в первую очередь такими факторами, как инновационное лидерство, инвестиционная привлекательность корпораций, устойчивость обязательств ФРС, доверие к институтам американского фондового рынка. *На перспективу финансовые неурядицы не парализовали ни один глубинный фактор положения США в мире.* При активности механизмов самодвижения американское хозяйство выгодно отличается от своих главных конкурентов высокой открытостью, гибкостью и приспособляемостью рынков продукции, труда и капитала. В первую очередь это относится к человеческому потенциалу США, предпринимательским стимулам, притоку умов извне, приросту населения и динамизму его потребностей. В этом же ряду стоят высокая производительность труда, состояние сфер науки и образования, военный и военно-промышленный потенциалы, политическая стабильность, состояние всей сферы экономических институтов. Это говорит о том, что не следует абсолютизировать замедление темпов роста американского ВВП и ухудшение других связанных с ними конъюнктурных показателей, учитывая также и то, что *аналогичные трудности испытывают все страны мира.*

Следует подчеркнуть, что в обнаружившейся зависимости финансового кризиса от субъективных, профессиональных и спекулятивных аспектов экономического поведения менеджмента и собственников заложена и *принципиальная возможность лечения этой мировой экономической болезни* посредством законодательных и административных действий государства и защитных мер самого корпоративного сектора. Кризис породил *глобальную потребность* в решительных мерах для запуска принципиально новых активных национальных и международных акций по реорганизации американской и мировой финансовых систем, обузданию их профессионально неадекватных и спекулятивных составляющих. Шансы на успех этого глобального мероприятия находятся в прямой зависимости от участия США. Уникальная особенность происходящей проверки американской модели на прочность состоит в том, что характер кризиса и обстановка, в которой он происходит, *не укладываются в рамки имеющегося опыта и являются необходимым, но самостоятельным, специфическим по своему содержанию элементом вековой перестройки американского и мирового развития*. Именно новизна и беспрецедентность ситуации в значительной степени объясняет противоречивость и калейдоскопическую смену решений американской администрации с осени 2008 г. по поводу расходования огромных бюджетных средств, предназначенных для купирования кредитного кризиса и его последствий.

Наряду с финансовыми провалами, которые при всей их практической важности все же представляют собой отягчающие явления, вызванные конкретными и во многом экзогенными причинами, в направлении кризиса действуют *глубинные факторы циклического развития американской экономики*. Не преуменьшая значение финансовых факторов, следует подчеркнуть, что *экономические трудности, снижение темпов роста и рецессия были бы вполне ожидаемы и без добавочного мощного стресса, каким явился финансовый кризис*. Временная веха конца первого десятилетия века сама содержит долговременные предпосылки замедления или спада. Это связано с тем, что именно в этот момент в США совместились заключительные, понижательные фазы *обычного 8–10 летнего экономического цикла (отсчет от спада 2001 г.) и очередной длинной волны принципиально нового многослойного циклического развития*.

Дело в том, что в послевоенный период, в условиях завершившегося перехода на постиндустриальную стадию в экономике США сформировались двадцатилетние *длинные циклы развития*, которые отличаются принципиальной историко-экономической новизной. Эти волны представляют собой *синхронизированный комплекс трех взаимосвязанных циклов*.

1. *Демографический цикл* опирается на возрастную структуру населения и представляет собой перемещение во времени четырех двадцатилетних возрастных когорт. Каждая из этих поколенческих групп обладает собственными функциональными признаками и является носителем своеобразного, носящего отпечаток времени рождения, комплекса потребностей и деятельностных качеств¹⁷. Начало отсчета демографической карты современного населения США относится ко времени "бэби-бума" с середины сороковых годов прошлого века. Сроки подвижки четырех двадцатилетних возрастных стадий жизни человека близки к продолжительности современных научно-технических циклов.

2. *Цикл насыщения и смены потребностей*, которые удовлетворяются данной стадией технологического развития. В 1960-х, 1980-х и 1990-х гг. внешним признаком этого цикла было усиление потребительской эйфории распространения бы-

¹⁷ Экономическая характеристика стадий возрастной пирамиды населения США дана в книге В.Марцинкевича "США: Человеческий фактор и эффективность экономики". М.: Наука. 1991. С. 146–152.

товой, а затем и широкого спектра компьютерной и другой информационной техники, которое сопровождалось массовыми неудачами многих невостребованных технических новинок. Однако главное состоит в том, что каждая смена конфигурации пирамиды, смена состава людей на ее возрастных ступенях знаменует кумулятивные временные изменения в образе жизни, в целевых установках, представлениях и запросах людей, в характере, структуре и технических возможностях их отношений между собой и к окружающему миру.

3. *Научно-технический цикл*, его движение от формирования кластеров крупных технологических прорывов до насыщения потребностей в системообразующей продукции и услугах. Современная продолжительность такого цикла составляет примерно 20 лет. Исторически его можно представить себе как процесс наращивания экономической отдачи от последовательных всплесков инновационных вложений в научные и производственные проекты в 1950-х, 1970-х и 1990-х гг.

Все три составляющих постиндустриальной длинной волны развития характеризуют возможности социально-экономического развития всесторонне, как в ресурсно-технологическом аспекте предложения, так и в аспекте зрелости развития потребностей населения и соответствующего спроса на новую продукцию материальных и духовных сфер деятельности, которую может обеспечить высокотехнологичное инновационное производство ближайшего будущего.

Для международного позиционирования стран имеет значение различие календарных точек отсчета этих длительных циклов развития. В США принципиальным рубежом наступления постиндустриальной стадии стал период кризиса 1929 г. Именно он знаменовал оформление необходимых *фундаментальных характеристик постиндустриальной эпохи*: наступление первого в истории момента насыщения производством массовых малорасчлененных жизненных потребностей населения и начало перехода к их широкомасштабной дифференциации; начало быстрого неуклонного сокращения доли всех отраслей материального производства в ВВП; пионерные социальные преобразования капиталистической системы, начатые “курсом Рузвельта”; первые (статистически зарегистрированные в 1950-х гг.) шаги столь же последовательного процесса превращения сфер образования и науки в ключевые общепризнанные сферы национальной экономики. В Европе постиндустриализм выкристаллизовался позже, и его составляющие проявились не в такой классической форме как в США, а замедленно и смазано. В результате в своем отчетливом виде он оказался здесь календарно гораздо ближе к информационному периоду, чем в США. Поэтому в европоцентричных исследованиях очень часто явления, относимые их авторами к постиндустриализму и “информационной стадии”, сливаются.

Все три цикла, составляющие в комплексе современную длинную волну, имеют неоднородную и сложную структуру. Послевоенные длинные волны циклического развития США укладываются в *“тандемную концепцию” двадцатилетних циклов* 1946–1965, 1966–1985 и 1986–2005 гг. и перспективное двадцатилетие 2006–2025 годов. В каждом из них первое десятилетие представляет начальный, по преимуществу подготовительный период развития очередной волны, второе – преимущественно завершающий период реализации результатов. Для первых десятилетий тандема было более характерно замедление роста, связанное со структурными и технологическими перестройками, которые обеспечивают спурт второго десятилетия. Такие замедления наблюдались в 1970-х и на переломе 1980-х и 1990-х гг. С середины 1990-х гг. наблюдался невиданный по энергии и содержанию подъем. Это произошло из-за совмещения двух названных движителей роста: внутренних воспроизводственных изменений и экстраординарной, отчасти спекулятивной финансовой подпитки из внутренних и внешних источников. В самом общем, но полностью отра-

жающем их содержание виде, суть этих изменений состоит в том, что три названные выше более или менее синхронно взаимодействующих цикла показывают различные демографические, качественные и инновационные стороны развития *человеческого потенциала* страны, развитие деятельностных возможностей и потребностей ее населения. Это *принципиально отличает их от “Кондратьевских циклов”*, которые в полном соответствии с экономическими реалиями того времени были основаны на движении вещной стороны производственных процессов.

Современные длинные волны в экономике США меньше, чем циклы материального производства нуждаются в подтверждении объемными показателями, поскольку сам факт наличия всех составляющих подсистем и их временная и внутренняя согласованность не требуют такого рода доказательств. *Во-первых*, все три составляющих двадцатилетнего цикла носят не скрытый, обнаруживаемый эконометрическими методами, а качественный, социально-экономический и в то же время очевидный и объективный характер. Они подтверждаются внешними по отношению к экономическому процессу самостоятельными демографическими, техническими, науковедческими и социологическими данными. *Во-вторых*, их одновременный запуск в начале послевоенного периода также бесспорен. Он произошел по очевидной внешней причине окончания мировой войны, вызвавшего и бум рождаемости, и технологический толчок военной и конверсионной экономики, и масштабный запуск современного инновационного цикла. *В-третьих*, демографический цикл смены поколений опирается на естественные временные рамки стадий жизни человека. Хотя научно-технический цикл более подвижен, он склонен к сокращению, но это свойство волны инноваций регулируется и корректируется фактором смены массовых потребностей, а последние, в свою очередь, зависят от смены поколений.

Важный стратегический вывод при анализе современной кризисно-переломной ситуации состоит в том, что она в большой степени воздействует на текущие показатели, прежде всего на темпы прироста и на те, которые непосредственно связаны с ними, но гораздо меньше – на соотношение сил главных мировых держав, в частности, на американское политико-экономическое лидерство в мире. Это происходит потому, что кризис негативно воздействует не только на США, но и на страны-конкуренты. Американский “запас прочности” по производительности, конкурентоспособности и демографическим характеристикам достаточно велик, финансовая система США при всех ее недостатках продолжает предоставлять уникальные услуги. Благодаря своему научно-техническому потенциалу, глобальным возможностям государства и корпоративного сектора, США могут более разносторонне и эффективно использовать инновационные скачки, стимулы и возможности для которых создаются в период кризисов. *В современной экономике спады так же естественны и органичны как подъемы, цикличность развития была и остается признаком нормального развития.* Даже Великая депрессия не смогла обратить его вековой процесс.

Хотя в долгосрочном плане зависимость мировой экономики от американского лидера постепенно ослабевает, однако, этот процесс находится еще на отдаленных подступах к решительным переменам. По данным опубликованного в конце октября 2008 г. доклада Мирового экономического форума, *США продолжает оставаться самой конкурентоспособной страной мира* по совокупности количественных показателей развития и качественных характеристик национальных институтов. Конечно, циклические конъюнктурные или форс-мажорные факторы могут в ближайшие годы замедлить развитие США, ухудшить текущие показатели экономики, но это не сможет существенно изменить сложившееся соотношение мировых экономических и политических сил в ближайшей перспективе.

4. Технологические и мотивационные аспекты американской модели

При анализе особенностей развития США требуется учитывать, что эта страна еще в прошлом веке прошла через *несколько технологических ступеней в формировании экономической базы постиндустриального общества*. Каждая из этих ступеней, внутренне связанных с рассмотренными выше длительными циклами развития, наложила устойчивый объективный отпечаток на производственную, общественную, информационную инфраструктуры и, соответственно, на образ жизни, характер социальной и гуманитарной ориентации, культурной и гражданской зрелости населения. Было пройдено несколько этапов качественного совершенствования, которые менее отчетливо зафиксировались в других странах и недореализованны в российской экономике. К их числу относятся.

1. *Волна автоматизации производства* продукции и услуг массового спроса 1950-х гг., которая закрепила и развила глубокие сдвиги в американской технике и организации производства, произошедшие в период Второй мировой войны. Эти процессы оказались белым пятном в отечественной экономической литературе вследствие разгрома в 1948 г. “антимарксистской группы экономистов-международников” Института мирового хозяйства и мировой политики. Не только на то время, но по инерции и далее, была идеологически осуждена и искорежена сама тематика научно-технических сдвигов в развитых капиталистических странах¹⁸.

2. *Беспрецедентный скачок в области развития американской сферы образования и национальной системы научных исследований* с конца 1950-х гг., продолжение которого масштабно сохраняется в США до сегодняшнего дня¹⁹. Эта волна преобразований утвердила мировое лидерство страны в инвестиционных сферах, развивающих человеческий потенциал, и сформировала фундамент высокой эффективности и конкурентоспособности США в наше время и на перспективу.

3. *Радикальные преобразования с 1970-х гг. по настоящее время в области рационализации производства и потребления энергетических и сырьевых ресурсов; поворот к систематическому, встроенному в нормальный производственный и потребительский режим сохранению окружающей среды*. Сегодня США требуются на 43% меньше энергии и на 50% меньше нефти, чтобы произвести 1 долл. ВВП, чем было в 1975 г. Однако это только начало революции, в результате которой, как предполагается, можно будет сэкономить более половины потребления нефти и газа и около $\frac{3}{4}$ электроэнергии. Ряд фирм, например IBM, Dupont, привычно снижают энергоемкость на 6% ежегодно²⁰. Проблема коренной перестройки энергетического облика страны (в частности перевода американского автомобилестроения на новые виды двигателей) является неотъемлемой составной частью разработки стратегических путей развития американской экономики на базе и после преодоления текущего кризиса.

4. *Революция высоких технологий* (в частности, развитие компьютерно-информационных структур), отсчет которой начался в 1980-х гг. Она породила *новую волну автоматизации производства продукции и услуг*, которая стала технологической составляющей феномена “новой экономики”. В настоящее время в США в русле этой революции идет интенсивный поиск возможностей коммерциализации многочисленных вариантов имеющихся научно-технических результатов. Можно

¹⁸ В частности, остракизму была подвергнута книга М.Л. Бокшицкого “Технико-экономические изменения в промышленности США во время второй мировой войны”, опубликованная под ред. акад. И.А. Трахтенберга в 1947 г. В одной из многочисленных рецензий автору указывалось, что “подлинно научная работа должна быть обвинительным актом против капитализма”.

¹⁹ Значение этого скачка было рассмотрено в книге В.И. Марцинкевича “Образование в США: экономическое значение и эффективность”, опубликованной в 1967 г.

²⁰ Business Week. 11.10.2004. P. 135.

предположить, что происходит сближение и совмещение процессов генерирования и реализации научно-технического прогресса. Интенсивно разрабатываются направления, которые могли бы корреспондировать с мощной и разветвленной общественной потребностью. На старте находится целый ряд потребительских кластеров новой продукции и услуг, хотя до сих пор ни один из них не может сравниться с лидерами инновационного потребления прошлых десятилетий. Трудность состоит в том, что возможности совершенствования и диверсификации современного спектра потребительской продукции близки к исчерпанию, но пока не найдены *новые мощные перспективные потребности, которые сыграли бы роль локомотивов роста на ближайшие десятилетия*. Такие движители остро необходимы, чтобы уравновесить негативное воздействие на экономику последствий долговых дисбалансов и скандального отрыва американской и мировой финансовой системы от реальных производственных процессов.

Самая обобщенная характеристика современного состояния экономической структуры США состоит в том, что с 1990-х гг. прошлого века страна находится в состоянии *переходного периода к новому типу развития*. Его содержание представляет собой начальную фазу цивилизационного транзита к социально и гуманитарно ориентированной экономике. В последующие десятилетия этот процесс будет формироваться при активном воздействии таких усложняющих факторов как радикальный сдвиг в национальном составе (к середине века белое население может составить менее половины жителей страны) и воздействие различного рода конфликтов, связанных с изменением баланса мировых сил и, в частности, эволюции террористических угроз²¹.

При дальнейшем анализе стратегического потенциала американской модели следует иметь в виду ряд *глубинных сдвигов в материальной и организационно-управленческой сфере*, последствия которых укрепляют ее сильные стороны. Во-первых, во втором десятилетии века разворачивается следующий, устремленный в будущее этап развития высоких технологий, конфигурацию которого определяет не только комплексное освоение предыдущих достижений информационной техники, ее выход на глобальный уровень сопряженности и общедоступности на базе прогресса *нанотехнологий* и массового коммерческого, социально-политического и бытового освоения *сетевых структур*. На очереди стоит, помимо прочего, волна *биотехнологических новшеств*, спектр массового применения и глубина воздействия которых на образ жизни трудно предсказуемы. (О готовности к этому говорит хотя бы тот факт, что в США еще в 1980-х гг. прошлого века выпуск вузов по биологическим специальностям обогнал физиков и вышел на первое место среди естественно-технических профилей подготовки). Важнейшей характеристикой текущего момента и обозримых перспектив является *отсутствие замедления темпов появления или признаков сужения спектра научно-технических источников инноваций*.

Во-вторых, в то время как на авансцене разворачиваются, привлекая всеобщее внимание, научно-технические процессы, практика управления со все большей очевидностью обнаруживает их зависимость от более *глубоких определяющих стимулов, заложенных в свойствах человеческой природы и от социальных механизмов самодвижения*, регулирующих стратегию инновационного развития, начиная с первичных экономических звеньев до глобальных масштабов. Анализ механизмов воспроизводства говорит о том, что за каждым из крупных научно-производственных, структурных сдвигов стояла *мощная общественная потребность*, которая определяла очередность и внутренние соотношения приоритетов, формировала направления сдвигов в социально-экономических отношениях и в политике страны.

²¹ Мир на рубеже тысячелетий (прогноз развития мировой экономики до 2015 г.). М.: Новый век. 2001. Гл. 1 и 4.

Процесс все более точной *настройки всех видов деятельности на опережающее выявление и обслуживание перспективных (инновационных) потребностей*, удовлетворение которых требует освоения новых видов продукции и услуг, шел в США с начала последней трети прошлого века во все более очевидной и признанной практикой форме. Охраняемые коммерческой тайной в частных фирмах, эти методы некоторое время оправдывали название “невидимой революции”, пока не стали обязательной частью менталитета управляющих и администраторов как банальные условия выживания для бизнеса в конкурентной экономике, а затем и как основа политических и социальных технологий в государственной сфере и в деятельности институтов гражданского общества. Значимость американской модели для будущих десятилетий мирового развития подкрепляется тем, что *США идут в авангарде приспособления к массовой смене потребностей*, которая происходит в настоящее время в мировом производстве и потреблении. Первые признаки этого приспособления широко проявились в конце первого десятилетия века: обнаружались признаки тупика в старейшей отрасли – автомобильной промышленности, которые открыли дорогу освоению гибридных машин; происходят глубинные сдвиги в структуре энергетики и энергопотребления; становление новой конфигурации учреждений здравоохранения; массовое опробование новых методов и структур в образовании; переосмысление норм и правил финансовых операций; переориентация экологических мероприятий под давлением глобальных климатических изменений.

Принципиальная новизна тенденций, которые формируют современную модель развития США, состоит в том, что информационные и другие инновационные технологии работают на утверждение *приоритета нематериальных потребностей*. Вся информационная аппаратура, приобретаемая населением, в конечном счете имеет ценность благодаря той деловой, культурной, развлекательной, познавательно-образовательной, повседневной и т.п. “начинке”, которую она может обеспечить. Лавинообразно растущий поток информации оказывает мощное воздействие на формирование облика населения, на его здоровье, мировоззрение, поведение. Диапазон этого воздействия огромен – от позитивного приобщения к культурным ценностям, выработки здоровых стереотипов потребления и образа жизни, до крайних степеней аморализма и отупения. Все более несомненно, что *цивилизационное будущее мира и само его существование будет определяться борьбой этих тенденций в менталитете человечества*. В этом свете приобретает первостепенное значение то, как будет справляться с этой судьбоносной проблемой именно американская модель социально-экономического развития. *Техника и порождаемые ею возможности массового потребления могут зайти в стратегический тупик из-за отставания в развитии сложного и в то же время социально разумного потребительского потенциала населения*.

Выдвижение инновационной потребности в мотивационный центр экономической модели США означало коренное *изменение конфигурации движущих сил экономики*. Привычная схема, когда “локомотивом” экономики считались отраслевая подструктура или научно-технологическая система, прочно и окончательно перешла в разряд *анахронизмов* американского арсенала государственного и корпоративного управления. Достигнутые показатели развития отрасли или продуктового кластера в принципе *отражают состояние прошедших периодов*. Для догоняющих фирм и стран они становятся очевидными, когда поезд уже ушел, после длительного цикла производственно-рыночных изменений в передовой стране. Чем более статично хозяйство, чем меньше его конкурентоспособность зависит от инноваций, тем очевидней и формальней его техницистские “локомотивы”.

Опыт США говорит о том, что развитие страны во все времена опиралось на старые как мир мотивационные регуляторы населения. *Первым и главным из них*

было общее убеждение в том, что стремление людей к эффективному удовлетворению собственных потребностей является первейшим источником как частного, так и общего богатства и что потому его никогда и не при каких условиях нельзя сдерживать. Лишь со временем удалось понять, что эффективное развитие опирается на максимально полное использование созидательных функций человека, а инновационное развитие при всей его необходимости имеет смысл лишь тогда, когда оно способно обеспечить ощутимые выгоды для широких масс населения. Но подобная ориентация означает отказ от технократических иллюзий и переход к широкой социально-гуманитарной интерпретации целевых ориентиров прогресса²².

Развитие средств информации открыло немедленный и прямой доступ политических, коммерческих и других сведений к самым широким слоям населения. Тем самым растет общая информированность (которая является признанным в теории условием действия экономических механизмов), и в то же время уменьшается информационный разрыв между администрацией, менеджментом и населением. Вследствие этого наблюдается скачок в активизации воспроизводственной роли массового поведения населения. При современной информации потребителей и технике контроля процессов в бизнесе в режиме реального времени потребительские рынки почти полностью зависят от текущих настроений населения. Производство реагирует на них быстро, поскольку структурно растет роль услуг, выпуск которых менее инерционен, чем производство товаров, распространяется аутсорсинг, имеются недогруженные производственные мощности. В этом проявляется одно из направлений фундаментальной подвижки в основной воспроизводственной структуре современной смешанной экономики – на народнохозяйственном уровне усиливается значение воздействия семейно-индивидуальной сферы на экономический рост²³.

Тенденция развития государственного сектора в американской социально-экономической модели заключается в том, чтобы рассматривать административные, правоохранительные и силовые составляющие его деятельности как единое системное целое с точки зрения воздействия на экономические процессы вместе с традиционными ведомствами народнохозяйственного, финансового и социального регулирования. Значимость такого подхода усиливается тем, что в наше время речь идет не только о воспроизводстве материальной продукции, но и о полномасштабном социально-экономическом процессе. В этой системе на равных участвуют силовые и внешнеполитические ведомства, парламент, суды, антимонопольные ведомства, органы по контролю за стандартами деловой отчетности. Тот факт, что у многих традиционно неэкономических сфер вперед выступает экономический аспект, представляет собой общую закономерность, игнорировать которую теоретически неадекватно, а практически контрпродуктивно.

На первый план в американской модели регулирования выдвинулась задача *эффективного размежевания функций между государственным и другими укладами смешанной экономики*. Обоснование этой задачи состоит в том, что наибольшая суммарная народнохозяйственная эффективность достигается тогда, когда каждый экономический уклад со своим специфическим набором инструментов выполняет строго соответствующие его природе функции, а нарушение этого соответствия чревато экономическим или социальным ущербом. В США исторически сложилось отделение государства от гражданского общества, независимость функционирования

²² Сфера образования в системе Россия-Запад (проблемы эффективности)". М.: ИМЭМО РАН. 2009. Гл. 3.

²³ Проблема роли этого сектора современной многоукладной экономики и общества, специфики его регулирования радикально важна для России, поскольку в инструментарии органов управления страной доминируют административно-силовые и рыночные методы.

образовательных институтов и другие ограничения для вмешательства государства. Поэтому в центр выдвинулся поиск границ эффективного государственного вмешательства в сферу компетенции частного хозяйственного уклада. Главными процессами прошлых десятилетий стали дерегулирование ряда отраслей энергетической и транспортной инфраструктуры страны. В настоящее время вопрос о размежевании функций государства, частного сектора и граждан находится в центре ожесточенных дебатов по реформе здравоохранения.

Параллельно с этим не сходит с повестки дня решительная модернизация государственного административного аппарата, включающая реструктуризацию учреждений, статистически зафиксированное абсолютное сокращение числа чиновников, чистку процедур и документооборота²⁴. В *бюджетной деятельности* произошел перенос акцента на обеспечение эффективности программ, выполняемых за счет привлеченных (государственных и встречных) средств. Стало обычным соизмерение стоимости и стимулирующего воздействия государственных мероприятий. Оформилась процедура ежегодной ревизии государственных бюджетных программ. Каждая из них оценивается по трехуровневой шкале эффективности, причем неэффективные программы реально подлежат закрытию.

В условиях глобализации стал актуальным вопрос о *внешних аспектах американской модели, о позиционировании США в современном мире*. Часто глобализацию для США, как и для других нормально развивающихся стран, определяют с точки зрения обычных вековых явлений интеграции мира, описанных может быть впервые еще в “Коммунистическом манифесте” и множество раз после этого – как многогранный процесс развития взаимосвязей и либерализации отношений в мировой экономике. Однако взятая в таком плане “глобализация” представляет собой текущую повседневную деловую и государственно-политическую практику многогранной интеграционной стыковки национальных моделей корпоративного управления, налаживания сетевых связей, оффшоринга, совершенствования системы международных отношений. Возникающие в связи с этим задачи учета национальной специфики стран-контрагентов, разрешение международных экономических коллизий, вопросы текущей деятельности американских транснациональных корпораций, их зарубежных филиалов и т.п. не носят характера цивилизационного вызова, не требуют принципиальных изменений в формах и методах корпоративного развития, в средствах повышения конкурентоспособности и подобных этому вопросов. Речь идет *не об отсутствии сложных и долговременных интеграционных проблем*, а о том, что в аспекте эффективности мирового развития внутренние и внешние процессы и проблемы экономической деятельности в принципе однородны.

Помимо этого непрерывного векового интеграционного процесса имеется новый для США (или ранее приглушенный, отсутствовавший в повестке дня межстрановых взаимосвязей) аспект. Именно он образует специфику современной глобализации. Имеются в виду проблемы *баланса взаимного обмена между США и другими странами*, то есть соотношение того, что США дают миру и получают от него. Неравномерность распределения современного мирового экономического потенциала, благосостояния и ресурсов уже сделали решение этих вопросов судьбоносным для перспектив развития человечества в ближайшей и в долгосрочной перспективе. Однако даже реалистичная постановка этой сложной проблемы находится на стадии самых общих постановок. Во-первых, рассматриваемое в этом аспекте приращение национального богатства США из внешних источников носит на себе явный отпечаток результатов инновационного лидерства и высокой производительности труда занятых во всех сферах материального и духовного производства. Это *нормальное*

²⁴ Подробная характеристика процессов видоизменения экономических функций государства дана в книге “Социально-экономическая эффективность: опыт США. Роль государства”. М.: Наука. 1999.

возмещение продукта высокой сложности труда совокупной рабочей силы США. Во-вторых, США явно получают перераспределительную *рентную* выгоду от “сверх-нормативного” пользования мировыми природными и человеческими (иммиграция, приток умов) ресурсами. Американские корпорации, развернув аутсорсинг в разных формах, в том числе широкомасштабный перевод массового производства современного ширпотреба в зарубежные страны, получают обратно поток дешевых товаров, возможность иметь огромный государственный долг и постоянный дефицит платежного баланса.

Вместе с тем, не вызывает сомнения, что такими нетривиальными способами *страны-реципиенты аутсорсинга оплачивают свой экономический и технологический прогресс*. Следовательно, получаемую США ренту следует оценивать в сопоставлении с уникальным вкладом этой страны в общее развитие мира. Однако баланс американских задолженностей пока что не удалось аналитически соизмерить с тем многогранным вкладом, который США вносят в развитие других стран и мира в целом. В принципе он объективно существует, но, по-видимому, никем не подсчитан и представляет собой белое пятно в структуре экономических исследований. Критическая для исследовательского подхода трудность состоит в том, что большая часть американского вклада в мировое развитие имеет некоммерческую и другую нетрадиционную форму, не учитываемую в стоимостных статистических показателях. В качестве только простейшего примера можно привести всемирное пиратское копирование американской продукции в электронной форме.

Сегодня трудно представить методологию и инструментарий приведения к общему знаменателю разнонаправленного воздействия американского научно-образовательного потенциала, влияния деятельности американского корпоративного сектора и финансовых институтов, роль аутсорсинга как средства экономического и технологического прогресса, силового, политического, договорно-дипломатического влияния, международного сотрудничества и помощи, сложнейшей системы внешне-экономических связей и взаимных зависимостей, так же как и многих других социальных, культурных, правовых и моральных факторов положения США в современном мире. Однако, несмотря на это затруднение, которое *лежит на стороне анализа*, именно эти факторы определяют итоговую степень доверия к США, которая до сих пор, но неизвестно до какого времени в будущем, уравнивает американскую задолженность²⁵.

Современное восприятие двух названных выше источников богатства США является узловым пунктом острого социального недовольства и генератором мировой конфликтности. *Однако де-факто оно представляет собой совершившийся результат неодолимого действия объективных свойств мирового исторического процесса. Видоизменить, “исправить” эти императивы неподвластно любым прогрессивным либо реакционным силам*. Поэтому было бы легковесно рассматривать сложившуюся в мире ситуацию как результат злонамеренных действий различного рода субъектов – корпораций, империалистов, колонизаторов, агрессоров т.п. Такой путь является контрпродуктивным. Он уводит в тупик вместо поисков трудного, долгосрочного конструктивного решения проблем мировой неравномерности. Тем самым дезавуируется то, что решение этой проблемы полностью соответствует стратегическим интересам всех – США, России и мирового сообщества. В этом со-

²⁵ Перечисленные аспекты американской роли в мире можно представить себе и как условия, предпосылки или объяснения того, почему Нью-Йорк является мировым финансовым центром. Можно построить на том или ином месте комплекс спортивных сооружений или инфраструктуру уровня международного супераэропорта в окрестностях того или иного города, но для того чтобы там стали приземляться аэробусы разных стран или прошли глобальные спортивные соревнования требуется, чтобы остальному миру это было бы реально необходимо.

стоит здоровый, глубинный фундамент, а при условии проведения рациональной политической линии – перспективный ресурс российско-американских отношений.

5. Некоторые внутренние проблемы американской модели

В сложившейся к настоящему времени экономической структуре США имеется ряд устойчивых явлений, в частности явно негативного характера, которые постоянно воспроизводятся или не могут быть преодолены, несмотря на вековые усилия самого различного характера. Среди таковых на первое место явно претендует *проблема неравенства*.

Сам факт устойчивого существования значительных очагов бедности (по разным оценкам от 12% до 17% населения (39 млн человек на 2007 г.) является основанием всесторонней научной, политической и публицистической критики в адрес американского государства и общества. Непосредственными причинами бедности является то, что, во-первых, на типичную семью в этом сегменте приходится всего 800 часов занятости в год, во-вторых, в нем преобладают неблагополучные семьи, неполного состава во главе с матерями-одиночками. Именно на такие семьи приходятся две трети бедных детей, само наличие которых оценивается как накопление “социального динамита” для ближайшего будущего страны. Различные, в том числе новейшие формы неравенства (такие как “цифровое”) находятся под постоянным статистическим и социологическим наблюдением и являются объектом законодательного и административного регулирования.

Главные средства борьбы с бедностью, которыми почти до конца прошлого века были продуктовые талоны, предоставление муниципального жилья и бесплатная медпомощь, оказались антагонистичными трудоустройству и нормальной семье. Отличительным свойством новых программ по развитию человеческого потенциала страны является переход от преобладания социального вспомоществования к системе помощи в возвращении к нормальной жизни и к производительному труду. В 2007 г. подводились десятилетние итоги действия Закона о персональной ответственности и упорядочении возможностей трудоустройства (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, 1996), который также известен как “Реформа системы государственной социальной помощи” и включает систему мер по организации трудоустройства, образования и профессиональной подготовки при федеральной финансовой поддержке. С 1970 г., то есть в течение четверти века до начала этой реформы в 1997 г., доля негритянских детей в бедных семьях стабильно держалась на уровне 42%, а затем резко снизилась до 30%. Это означает, что улучшение охватило до 1 млн детей. Из ряда других актов можно также назвать Закон о медицинском страховании детей из семей с низкими доходами, по которому в распоряжение штатов было направлено течение 10 лет 40 млрд долл., а в настоящее время администрацией заявлено продолжение финансирования. На будущее страны работает национальная программа “Ни один ребенок не должен быть заброшен”, предусматривающая комплекс дошкольных и школьных мероприятий по развитию, обучению и оздоровлению детей из бедных семей. На очереди в конгрессе стоит комплексная иммиграционная реформа, направленная на упорядочение процесса приема и адаптации потока иммигрантов, который служит одним из источников бедности и неравенства в США. Действие дифференцированных налоговых ставок уменьшает разрыв между крайними децилями группировки плательщиков по размеру доходов в три раза. Антикоррупционный закон Сарбанеса-Оксли 2003 г. и аналогичные последующие антикризисные меры реально препятствуют социально неприемлемому обогащению элитарного слоя населения страны.

Сохраняются и прямые формы социальной помощи, в частности льготы для покупки жилья (выплата первого взноса, облегчение налоговых платежей и т.п.). В проведении этих мероприятий, как правило, осуществляется кооперация федерального правительства со штатными и местными государственными органами, поддержка роли гражданских организаций и церкви при неукоснительном соблюдении принципа отделения церкви от государства. Вся эта работа опирается на постоянный мониторинг различных аспектов благосостояния семей – национальные обследования американских домохозяйств.

Говоря о стратегической ориентации развития США, не следует упускать из виду американский опыт продвижения в решении социально-политических и социально-культурных проблем. К их числу относится формирование национально смешанного общества, успехи в сдерживании преступности, борьба с распространением СПИДа, ограничение курения и наркомании, а также стимулирование здорового образа жизни. Американское общество более однородно, чем в Европе, и возможно, что опыт США предугадывает будущее европейской политики, если последней удастся справиться с нарастающими опасностями мусульманской иммиграции.

Проблема военного потенциала США. В настоящее время военная машина США находится в непрерывном процессе приспособления к условиям информационной стадии развития. Согласно военной доктрине, главную роль играет не численность вооруженных сил, а глобальная подвижность, скрытность, точность и мощь удара, разведка. Считается, что эти факторы вместе дают десятикратное увеличение эффективности каждой боевой единицы. Следовательно, принципиально меняется проблема оценки масштабов военного бюджета. Относительные и абсолютные величины военных расходов могут не полностью отражать новые качества вооруженных сил.

В рамках экономики США, для которой органичны технологии двойного военно-гражданского назначения, изменилась экономическая значимость военного производства. Поскольку развитие экономики опирается на реализацию более двух третей ВВП в сфере индивидуально-семейного спроса, гражданский компонент является не только несравненно более масштабным, но и ведущим. Он более сложен в техническом и коммерческом отношении. Нужно учитывать то, что доля военных расходов в общественном продукте США не может быть произвольно низкой по ряду объективных причин, не связанных с текущими военными операциями и приготовлениями к ним, а также в силу действия постоянных факторов, таких как высокий уровень материального обеспечения военнослужащих, огромный масштаб военно-транспортных операций, затраты на обновление приоритетов развития вооруженных сил. Тем не менее, относительная величина базовой части военных расходов США остается стабильной на уровне от 4% до 4,2% ВВП. В эту цифру не вошли прямые чрезвычайные расходы на военные операции в Ираке и Афганистане, которые финансируются отдельно по смете, представляемой Белым домом и утверждаемой конгрессом США. По данным бюджетного управления конгресса, они составили в 2004 фин. г. 111 млрд долл., в 2005 г. – 81, в 2006 г. – 120, в 2007 г. (до утверждения в конгрессе) – 170 млрд долл.²⁶

При оценке степени оправданности уровня военных расходов в стране требуется иметь в виду, что запросы правящей администрации находятся под постоянным жестко критическим контролем (обычна практика скрупулезной проверки и сокращения) конгресса США²⁷. Если к приведенным выше расходам на оборону добавить

²⁶ Estimated Costs of U.S. Operations in Iraq and Afghanistan and of Other Activities Related to the War on Terrorism. Congressional Budget Office. 2007. Oct.

²⁷ См., например, *Isenberg D.* Independent Policy Report. Budgeting for Empire: The Effect of Iraq and Afghanistan on Military Forces, Budgets, and Plans. Oakland. 2006. <www.independent.org>.

значительные, ставшие постоянными затраты на обеспечение национальной безопасности, антитеррористические мероприятия, затраты по статьям других ведомств, а также затраты на обширные льготы ветеранов, то размер подобных затрат оценивается экспертами на предкризисный 2007 г. в 850–900 млрд долл., то есть до 7% ВВП.

Проблемы управления развитием. Американская система экономических механизмов самодвижения и средств государственного регулирования имеет ряд сильных сторон. К их числу относятся, во-первых, комплексность обеспечения эффективности крупных государственных мероприятий. В первую очередь это относится к законодательству, содержащему те или иные социальные инновации. В каждом из таких случаев прописывается степень участия и роль не только государственных структур – федеральных, местных и штатных органов власти, но и институтов гражданского общества. В общественных обсуждениях такого рода законодательных актов детально обнажается воздействие предлагаемых мероприятий на конкретные интересы всех слоев населения и общественных групп. Таким образом, окончательное решение, как бы не расценивались его качество и результаты, представляет собой итог разнонаправленного давления интересов всех политических сил страны.

Во-вторых, *способность адаптироваться к изменяющимся конкретным требованиям сменяющих друг друга экономических циклов.* Размерность цикличности укладываются в восьмилетний срок допускаемого конституцией времени пребывания президента в должности. Тем самым появляется возможность избегать издержек застоя и убывающей эффективности политического пакета средств регулирования экономики, которые вырабатываются каждой из двух регулярно сменяющих друг друга у власти политических партий.

В-третьих, *ориентированность на постоянное совершенствование экономических и социальных институтов.* Бизнес и население США в доступных для него политических и других институциональных формах гражданского общества, с одной стороны, требуют подтверждения эффективности от каждого законодательного мероприятия. Но с другой стороны, они давно пришли к пониманию того, что нет постоянных законодательных и административных панацей от социальных болезней. Как и многие аналогичные меры по поддержанию социального баланса (антимонопольная и антикоррупционная практика, совершенствование финансовой отчетности, изменения в налоговой системе, реформирование социального обеспечения и здравоохранения, способов обеспечения доступа населения к образованию, совершенствование системы выборов и т.д.) – это бесконечный итерационный процесс, без которого демократические институты вырождаются.

В-четвертых, это ярко выраженный расчет на то, что успех политики обеспечивает *ориентация на решительные прагматические действия в данных конкретных условиях.* Гарантией успеха является не подбор политики под доктрину, а подбор доктрин под сформировавшиеся общественные потребности. Примером может служить борьба с коррупцией. В 2003–2004 гг. прокуратура обвиняет в уголовном преступлении руководство десятков крупнейших компаний страны, суд выносит по этим делам быстрые и реальные приговоры, Конгресс немедленно принимает жесткий антикоррупционный закон Сарбанеса-Оксли, а в области политической деятельности закон Мак-Кейна–Файнгольда об упорядочении пожертвований в партийные кассы.

Особого внимания заслуживают решительные и в то же время демократически согласованные шаги американской администрации по купированию кризиса 2007–2009 гг. Сейчас пока еще трудно дать оценку результативности этих мер и об эффективности использования огромных бюджетных ассигнований. Однако имеется полное основание отметить огромный объем деятельности по решению принципи-

ально новых проблем внутреннего и глобального характера. Антикризисный план Обамы является беспрецедентным не только по масштабам, по своевременности осуществления, но также и по своей экстраординарной открытости для всеобщего контроля. Примером решительных и в то же время тщательно подготовленных действий правительства США может служить антикризисный Закон 2009 г. о восстановлении экономики и реинвестировании. Наибольшая часть из общей суммы расходов – более трети от 787 млн долл. была брошена на долговременное и дозированное поддержание потребительского спроса в форме снижения налогов, которое затронуло 95% работающих американцев. Следующая треть была направлена на прямую поддержку дефицитных бюджетов штатов (это позволило, в частности, избежать массовых увольнений учителей и работников коммунальных служб) и нуждающихся в помощи частных лиц (в области безработицы, медстраховки и ипотеки). Таким образом, две трети ассигнований представляли собой средства, которые были направлены на личное и общественное потребление. Оставшаяся треть расходов предназначена на 30 тыс. разнообразных программ, в том числе на программу дорожного строительства, самую большую с тридцатых годов прошлого века, строительные проекты на военных базах, портах, мостах, туннелях, экологические мероприятия, в том числе по развитию альтернативной энергетики, реконструкцию устаревших систем сельского водоснабжения, реконструкцию общественного транспорта в городах. Все эти и другие подобные мероприятия в равной мере необходимы для текущего создания рабочих мест и для поддержки диверсифицированного экономического роста в будущем. Подчеркивается, что закон разработан не для единовременного толчка экономики, а как мероприятие по постоянной поддержке ее в течение продолжительного периода.

В-пятых, принятая в принципе, хотя еще далеко не всегда выдерживаемая на практике *стратегическая ориентация всех аспектов развития* на основе растущего понимания того, что *процессы в реальном времени – это заключительный этап событий прошлого, а управлять на основе текущих показателей и рефлекторных тактических решений означает дезориентировать политику*. Анализируя антикризисные мероприятия администрации Обамы легко констатировать в них преобладание мер, нацеленных на обеспечение послекризисного социального и экономического преобразования облика страны над текущими авральными компонентами.

Подводя итог, можно из длинного ряда современных проблем развития США выделить ряд основных перспективных вызовов, от решения которых в наибольшей мере зависит *жизнеспособность американской модели*.

Главным *экономическим приоритетом США* является укрепление лидерства страны в глобальной инновационной системе в равной мере в отношении как к решению крупных научно-технических проблем, так и к стимулированию формирования новых производств на территории страны. Это нужно для роста производительности, обеспечения запаса конкурентоспособности и формирования рациональной структуры занятости. Решение этой задачи усложняется в условиях необходимости отвлекать средства на преодоление кризиса и решение острых социальных проблем. Об активных действиях в этом направлении, в частности, о стремлении сочетать текущие и стратегические задачи свидетельствует новая волна ориентации на развитие человеческого потенциала страны – инвестиции в образование, включая решение социально-воспитательных, национально-культурных и демографических проблем, в развитие науки, сферы здравоохранения и экологии. От этих инвестиций и непосредственно, и в конечном счете зависит весь успех долгосрочного и глубокого перехода на новую структуру национальных потребностей и новые контуры образа жизни, соответствующие условиям XXI века.

Главным *процессом саморазвития* страны в направлении такой перестройки является активный поиск и выдвигание новых инновационных локомотивов роста и перестройка инструментов, которые в государственном, корпоративном, гражданском и индивидуально-семейном секторах экономики опосредствуют выбор приоритетов и мобилизацию материальных и общественных стимулов на их осуществление. По содержанию это целевая ориентация на поиск магистральных социально и экологически приемлемых перспективных потребностей населения и соответствующее регулирование развития новых технологий. В настоящее время ориентированный на непосредственно будущее прогностический процесс находится на ранних ступенях, когда в ходе проб, ошибок и преодоления социальной инерционности системы определяется общий состав направлений развития.

Главная из созревших острых *экономических проблем* – обеспечение сложного комплекса условий для сохранения равновесия при рискованном балансировании страны, когда на одной стороне – экономический, инновационный, политический и силовой вес США, а на другой – груз внешних и внутренних задолженностей, отягощенный пороками американской и мировой финансовой систем. Решение этой проблемы упирается в успешное налаживание международной кооперации в деле глобального финансового оздоровления и в реализацию инновационных подходов в дело строжайшей экономии средств при проведении дорогостоящего комплекса антикризисных мероприятий.

В отдаленной перспективе вырисовывается более общая проблема структуры модели современной экономики. Удастся ли народнохозяйственной системе сохранить конкурентоспособность и жизнеспособность в ситуации, когда доля обрабатывающей промышленности США приближается к десятой части экономической активности страны. Уже сейчас даже в среде наиболее инновационно настроенных экономистов слышны заявления необходимости вдвое увеличить вес этой главной отрасли материального производства²⁸.

Из опыта американской социально-экономической модели следуют выводы, относящиеся к *принципиальным условиям* успешного социально-экономического развития. Необходимые преобразования общеизвестны. Для их проведения нужно, чтобы в обществе созрела и была осознана реальная необходимость преодоления инерции развития и проведения крупных социальных инноваций, принятие важных *законодательных актов*, которые требуют высокого профессионализма от органов управления, зрелости и организованности от населения и гражданского общества.

Сложившаяся структура американского экономического, политического и силового воздействия на исторический процесс XXI века зависит от того, какое направление будет выбрано для адаптации американского общества к имеющимся альтернативам. Они располагаются между двумя крайностями – либо к поступательному, постепенному сглаживанию мировой неравномерности развития на основе тенденций социально-гуманитарного характера, либо к враждебной конфронтации стран и отчуждению цивилизаций. Ближайшая перспектива глобализации будет определяться ожесточенной конфронтацией этих полярных сценариев. В этой борьбе за США закреплена роль одного из бесспорных полюсов современного мира.

²⁸ Имеется в виду, в частности, мнение главного экономиста журнала Business Week М. Мэндела. <http://www.businessweek.com/mediacenter/podcasts/mandel_on_economics>.