

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАН

**Перспективы
социально-экономического развития США
после кризиса 2008–2009 гг.**

**Под редакцией
Э.В. Кириченко**

Москва
ИМЭМО РАН
2012

УДК 338.1(73)
ББК 65.013.5(7Coe)
Перс 278

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

Под редакцией Э.В. Кириченко

Авторский коллектив:

О.В. Богаевская, С.С. Дмитриев, Л.И. Западинская, Г.Н. Зевелева,
Э.В. Кириченко, В.К. Кулакова, Г.К. Никольская, М.К. Перова, М.Л. Попова, А.А. Шлихтер

Техническое редактирование и макетирование: И.В. Титова, М.Л. Попова

Перс 278

Перспективы социально-экономического развития США после кризиса 2008–2009 гг. /
Под ред. Э.В. Кириченко. – М.: ИМЭМО РАН, 2012. – 168 с.
ISBN 978-5-9535-0318-1

Внимание авторов сконцентрировано на наиболее важных проблемах, которые определяют социально-экономические позиции США после глобального системного финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. В сборник включены статьи, анализирующие проблемы бюджетного дефицита и государственного долга США, вопросы поддержания стабильности финансовой системы и эволюции теневой банковской системы США в новых условиях. Исследуются приоритеты политики администрации Обамы в социальной, энергетической и экологической сферах, проблемы совершенствования американского иммиграционного законодательства. Ряд статей посвящен состоянию крупных американских компаний, малого и среднего бизнеса в посткризисный период, стратегии американских корпораций в отношении окружающей среды. Особое место занимает анализ внешнего долга США и его экономических последствий.

Сборник предназначен для представителей российского политического и научного сообщества, а также для широкой общественности.

The prospects of socio-economic development of the United States after the crisis of 2008-2009

The book focuses upon the most important issues which determine socio-economic position of the U.S. after the global systemic financial and economic crisis of 2008-2009. The book includes articles that analyze problems of budget deficits and public debt of USA, as well as issues of maintaining stability of the financial system and evolution of U.S. shadow banking system under the new conditions. The authors investigate Obama policies priorities in social, energy and environmental areas, problem of improving the U.S. immigration laws. A number of articles are covering the position of American large companies, small and medium-size businesses and the post-crisis period, the strategies of U.S. corporations regarding the environment. A special role is devoted to analysis of external debt of the United States and its economic consequences.

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 978-5-9535-0318-1

© ИМЭМО РАН, 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Администрация Барака Обамы: трудности выбора..... <i>(Кириченко Э.В.)</i>	5
Поддержание стабильности финансовой системы в США: новый инструментарий в руках государства..... <i>(Кулакова В.К.)</i>	15
Будущее параллельной банковской системы США..... <i>(Раннева Н.А.)</i>	28
Политика администрации Обамы в социальной сфере..... <i>(Зевелева Г.Н.)</i>	46
Базисные приоритеты и инструменты реализации энергетической политики Барака Обамы..... <i>(Дмитриев С.С.)</i>	64
Проблемы совершенствования американского иммиграционного законодательства: роль федерального центра и штатов..... <i>(Никольская Г.К.)</i>	89
Эволюция экологической политики администрации Б.Обамы..... <i>(Западинская Л.И.)</i>	103
Американские корпорации и окружающая среда..... <i>(Шлихтер А.А.)</i>	116
Состояние и перспективы крупных американских компаний после финансового кризиса 2009 года..... <i>(Богаевская О.В.)</i>	133
Малый и средний бизнес в пост-кризисный период..... <i>(Попова М.Л.)</i>	143
США: внешний долг и его экономические последствия..... <i>(Перова М.К.)</i>	152

АДМИНИСТРАЦИЯ БАРАКА ОБАМЫ: ТРУДНОСТИ ВЫБОРА

В соответствии с оценками Национального бюро экономических исследований (NBER), рецессия в США завершилась в июне 2009 г. Вместе с тем, фаза оживления американской экономики затянулась. По данным Бюро экономического анализа, в 2010 г. рост реального ВВП составил 3%, в первые три квартала 2011 г. – соответственно 0,4%, 2,0%, 3,0%. Однако сохраняется высокая норма безработицы, которая остается острой социальной и внутривластной проблемой. Частный сектор не стремится быстро увеличивать количество новых полных рабочих мест, предпочитая идти по пути стимулирования роста производительности труда. Слабо восстанавливается жилищный рынок. Население жалуется на трудности получения кредита. Число изъятий недвижимости у населения за неуплату ипотеки, хотя и снижается, остается высоким (около 200 тысяч домов в месяц). Большое количество выставленных на продажу домов подрывает рынок строительства недвижимости и цены на нее.

Б.Обаме, пришедшему к власти в разгар глобального финансово-экономического кризиса, пришлось столкнуться с этим новым вызовом и обозначить иерархию приоритетов своей администрации, исходя из остроты текущих проблем. Естественно, первоочередной задачей стала выработка мер по финансово-экономической стабилизации. После окончания кризиса 2008-2009 гг., так как стадия подъема так и не наступила, ключевое место заняла выработка мер по стимулированию экономики.

1. Итоги выполнения ведущих программ по стимулированию экономики

В условиях глобального финансово-экономического кризиса государство разработало комплекс мер по восстановлению финансовой и социально-экономической стабильности, задействовав все институты и механизмы с использованием широкого круга как традиционных, так и нетрадиционных инструментов¹.

Огромная «нагрузка» по восстановлению стабильности на финансовых рынках и по выходу из кризиса лежит на ФРС. Центробанк США, начав в 2008 г. цикл смягчения монетарной политики, к концу года довел базовую процентную ставку до 0-0,25% (до сих пор она сохраняется на том же уровне). У государства в этой области не осталось места для маневра.

В разгар кризиса между мартом и ноябрем 2008 г. ФРС, используя полномочия, данные ей статьей 13(3) Закона о Федеральном резерве, запустила 6 программ кредитования с целью поддержать рынок ликвидности². Наиболее нетрадиционная из них и впервые реализуемая - программа стимулирования потребительского кредитования через созданный в ноябре 2008 г. соответствующий фонд – Term Asset Backed Securities Lending Facility (TALF). Программа осуществлялась через скупку производных бумаг, обеспеченных различными видами потребительских кредитов, включая долги по кредитным картам. Ее цель - повышение доступности кредитов для малого бизнеса и потребителей, активизация займов на образование и автокредитование.

¹ См. подробнее об антикризисной политике США в ст. Э.В.Кириченко «Антикризисная политика США». Журнал «Международная экономика», № 11, 2009. Э.В.Кириченко, В.К.Кулакова «Результаты антикризисной политики США». Журнал «Международная экономика», № 11, 2011.

² Профинансированы только 5 программ. The Federal Reserve's Section 13(3) Lending Facilities to Support Overall Market Liquidity: Function, Status, and Risk Management. Board of Governors of the Federal Reserve System. Office of Inspector General. November 2010.

Как и планировалось, программы, запущенные ФРС для поддержания финансовой стабильности, начали закрываться по мере улучшения экономической конъюнктуры. Они помогли улучшить положение на частных кредитных рынках, снизить ставки на долгосрочные кредиты, повысить ликвидность банковской системы. К концу 2009 г. большинство программ были закрыты. По данным на 30 июня 2010 г., ФРС получила от них прибыль в размере 9 млрд долл.

Так как надежда на быстрый переход к фазе подъема не оправдала ожиданий, 3 ноября 2010 г. Федеральный комитет по операциям на открытом рынке принял решение начать второй этап количественного смягчения и дополнительно закупить на 600 млрд. долгосрочных казначейских ценных бумаг к концу II квартала 2011 г. Цель – повышение уровня ликвидности на финансовом рынке. Покупая казначейские облигации, ФРС снижает их доходность, тем самым влияя на ставки по кредитам. Это помогает населению рефинансировать кредиты, а бизнесу привлекать заимствования на развитие³. В сентябре 2011 г. ФРС объявила о продаже бумаг Казначейства с периодом погашения до трех лет на 400 млрд долл. и замене их на билеты и облигации со сроком погашения от 6 до 30 лет.

Вышеназванные программы покупки казначейских бумаг плюс программа выкупа ценных бумаг, обеспеченных ипотекой, запущенная в декабре 2008г., раздула активы ФРС до 2,86 трлн долл. (данные на 05.10.2011г.) В долгосрочной перспективе предполагается сокращение активов ФРС до исторически нормального размера, при этом большая часть или весь портфель ценных бумаг будет состоять из казначейских ценных бумаг различной срочности, из которых складывался портфель ФРС до начала массированных закупок.

Нетрадиционным шагом стало решение о проверке состояния крупнейших банков, получивших государственную поддержку в рамках Программы помощи проблемным активам (stress-tests). После первой проверки в 2009 г. десяти банкам было предписано к ноябрю 2009 г. увеличить капитал на 75 млрд. долл., что они и предприняли. Это помогло вернуть доверие инвесторов к банковскому сектору. В Западной Европе отважились на такой шаг только через год, что, по мнению многих экспертов, не способствовало поддержанию финансовой стабильности. В феврале 2011 г. ФРС провела второй раунд стресс-тестов, запустив программу всеобъемлющей проверки и анализа достаточности капитала (Comprehensive Capital Analysis and Review, CCAR). Проверке подверглись 19 крупнейших американских банковских холдинговых компаний. Результаты этих стресс-тестов не были обнародованы, что значительно снизило их положительный эффект для финансовой системы США. Вместе с тем, судя по всему, на основе тестов ряд банков (в частности, JPMorgan Chase, Wells Fargo, Citigroup) получил согласие ЦБ на повышение дивидендов и выкуп акций. ФРС планирует проводить такие проверки ежегодно.

Закон об экстренной стабилизации экономики 2008 г. (*Emergency Economic Stabilization Act of 2008*), принятый еще в период правления администрации Дж.Буша-младшего, инициировал Программу помощи проблемным активам (*Troubled Asset Relief Program, TARP*) – на общую сумму в 700 млрд долл.. Более половины этих средств была выделена при администрации Б.Обамы. Срок действия TARP закончился 3 октября 2010 г. К этому времени основная часть государственных инвестиций в банковский сектор была возвращена в казну.

³ Программа первого этапа количественного смягчения была начата в 2009г. Ее объем составил 1,7 трлн долл. Она способствовала оживлению на фондовом и сырьевых рынках. Однако до реального сектора деньги практически не дошли, так как финансовые институты предпочитали выплачивать долги и не рисковали увеличивать кредитование.

Государство получило доход в форме дивидендов и процентов в 30 млрд долл.⁴ Возвращенные в казну средства пошли на сокращение дефицита государственного бюджета.

Программа TARP вызвала широкую дискуссию в США. Общественное мнение считает, что государство помогает «жирным котам» за счет налогоплательщиков. Объективные аргументы, что без данной программы финансовая стабилизация затянулась бы, не смягчает критики по поводу ее исполнения.

Нет единства мнений, какую политику проводить в отношении агентств, спонсируемых государством (GSE), сыгравших немаловажную роль в разразившемся финансовом кризисе. Как известно, два таких связанных с ипотекой агентства – *Fannie Mae* и *Freddie Mac* – в 2009 г. были взяты государством «под опеку» (*conservership*), фактически национализированы, чтобы не допустить их банкротства и полного краха ипотечного рынка. Статья 1074 Закона Додда-Франка о финансовом регулировании обязывает министерство финансов провести исследование того, каким образом целесообразнее завершить государственную опеку над *Fannie Mae* и *Freddie Mac*.

С подачи администрации Б.Обамы в феврале 2009 г. был принят *Закон о восстановлении экономики и возобновлении инвестиций в Америку (American Recovery and Reinvestment Act of 2009, ARRA)*. Основной задачей финансируемых по этому закону программ является стимулирование спроса и создание новых рабочих мест. Конгресс выделил на эти цели 787 млрд долл. Многие социальные программы начали работать немедленно, в частности, помощь в поиске работы, увеличение размеров пособий по безработице, расширение помощи малоимущим и др. В полную силу закон заработал в 2010-2011 гг. Налоговые льготы для физических лиц и для бизнеса способствовали стимулированию спроса и предложения.

Большинство государственных программ, реализуемых на основе вышеназванного закона, 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.

На 25 ноября 2011 г. из 787 млрд долл., одобренных Конгрессом, было выплачено 731,9 млрд. долл., из них 300,1 млрд долл. - на налоговые льготы, 216 9 млрд. - на инфраструктурные проекты, 214,9 млрд долл. - на помощь уязвимым слоям населения⁵.

Б.Обама в своих программных выступлениях выделил 3 основных направления действий по стимулированию экономического роста и созданию новых рабочих мест: 1) помощь малому бизнесу; 2) инвестиции в инфраструктуру; 3) создание рабочих мест за счет инвестиций в эффективную и экологически чистую энергетику⁶.

В год промежуточных выборов 2010 г. республиканцы активно разыгрывали карту бюджетного дефицита, тормозя многие инициативы президента. Администрации приходилось проталкивать в конгрессе законопроекты социального характера. Один из самых ярких примеров – прохождение законопроекта о создании рабочих мест для простых американцев (*Jobs for Main Street Act*). Законопроект

⁴ Troubled Asset Relief Program: Two Year Retrospective. United States Department of the Treasury. Office of Financial Stability. October 2010.

⁵ <http://www.recovery.gov/Pages/default.aspx>,
<http://www.recovery.gov/Transparency/fundingoverview/Pages/fundingbreakdown.aspx>

⁶ Remarks by the President on Job Creation and Economic Growth. The Brookings Institution, Washington, D.C. The White House. Office of the Press Secretary. December 08, 2009. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-job-creation-and-economic-growth>.

называли «вторым экономическим стимулом». Однако он надолго застрял в лабиринтах конгресса и, в конечном счете, был выхолощен, превратившись в Закон о стимулах по восстановлению занятости (*Hiring Incentives to Restore Employment Act of 2010*). На эти цели выделяется 17,5 млрд долл. (вместо предложенных палатой представителей 154 млрд долл.).

Благодаря мерам по финансово-экономической стабилизации были достигнуты экстренные цели восстановления работы основных финансовых рынков. Инициированные администрацией программы помогли создать, по официальным данным, от 2 млн. до 2,4 млн. новых рабочих мест уже к концу 2009 г. Однако высокий уровень безработицы сохраняется и в 2011 г. В недостаточной мере оказалась выполненной и одна из важнейших задач антикризисной политики - поддержка домовладельцев. Простые американцы продолжают терять свои дома. Проводимая политика привела к увеличению бюджетного дефицита и роста государственного долга США.

2. Проблемы государственного долга и бюджетного дефицита

В 2011 г. в эпицентре государственной экономической политики США стали вопросы бюджетного дефицита и государственного долга. Резкое сужение налогооблагаемой базы вследствие рецессии и огромные антикризисные вливания (в дополнение к затратам на национальную безопасность и расходам в Ираке и Афганистане) привели к колоссальному дефициту федерального бюджета.

2011 фин.г. сведен с рекордным в американской истории дефицитом бюджета в 1,56 трлн долл. (10,9% ВВП), общие доходы составили 2,27 трлн., а расходы – 3,83 трлн долл.⁷ В 2012 фин. г. администрация Обамы планировала сократить бюджетную «прореху» до 1,1 трлн долл. (7% ВВП) при общем уровне доходов – 2,6 трлн., расходов - 3,7 трлн долл., в 2013 г. - до 704 млрд. долл. (4,3% ВВП). Предполагалось, что в дальнейшем дефициты, с учетом прогнозируемых темпов экономического роста и принимаемых правительством США мер по сокращению дисбаланса, будут уменьшаться и выйдут на уровень 3-3,5% ВВП.

Федеральный бюджет на 2011 фин. г. вовремя не был одобрен Конгрессом, финансирование деятельности американского правительства продлевалось на короткий период 6 раз, и только в апреле бюджет был принят. Вслед за этим развернулась борьба вокруг вопроса об увеличении потолка государственного долга. В мае 2011 г. федеральный долг США превысил рамки, установленные законом, принятым в феврале 2010 г., на уровне 14,3 трлн. долл. До 2 августа казначейство находило средства для оплаты госдолга из так называемых «внутригосударственных источников». Соответствующий законопроект был принят буквально накануне «часа икс», когда Соединенным Штатам грозил технический дефолт.

Государственный долг. Долговые обязательства правительства США – казначейские ценные бумаги – считаются одними из самых надежных и ликвидных ценных бумаг. Министерство финансов выпускает три основных вида таких бумаг: казначейские векселя со сроком погашения от 3 месяцев до года, казначейские билеты – от 2 до 10 лет, казначейские облигации – от 10 до 30 лет. Казначейство обдумывает вопрос о выпуске облигаций со сроком погашения до 50 лет.

Главными держателями казначейских ценных бумаг являются американские физические и юридические лица (35% от общей суммы выпущенных казначейских

⁷ 2011 Budget of the United States Federal Government. US Government Printing Office (<http://www.gpoaccess.gov/usbudget/>).

ценных бумаг), государственные институты и трастовые фонды США (34%), нерезиденты (31%), в том числе 7% падает на Китай, 6% на Японию, 5% на ЕС⁸.

Устанавливая потолок суверенного долга США, конгресс юридически гарантирует обеспечение облигаций казначейства. Гарантией надежности является своевременный выкуп облигаций, которым наступил срок погашения, и выплата процентов. При достижении установленного предела казначейство утрачивает право выпуска новых облигаций. Государство может оказаться в состоянии *технического дефолта* по своим обязательствам.

В истории США Конгресс никогда не отказывался от повышения потолка государственного долга, когда возникала такая необходимость. При голосовании в феврале 2010 г. по законопроекту о повышении госдолга сразу на 1,9 трлн долл., республиканцы в большинстве своем выступили против, подчеркивая, что администрации Барака Обамы пора прекратить брать займы и сократить правительственные расходы. В 2011 г. соображения межпартийной борьбы явно перевесили национальные интересы. В ходе долгих переговоров республиканцы предложили несколько повысить потолок, но так, чтобы вернуться к обсуждению этого вопроса накануне выборов. Это было политически неприемлемо для администрации. Основным камнем преткновения стал вопрос о том, как решать проблему бюджетного дефицита. Республиканцы настаивали на резком снижении государственных затрат, а демократы считали, что необходимо также увеличить поступления в бюджет за счет снятия налоговых льгот для богатых домохозяйств. В последний момент стороны пришли к соглашению о размерах сокращения федеральных расходов и одобрили законопроект о повышении потолка государственного долга на 2,1 трлн долл. до 16,4 трлн. Демократам пришлось пойти на значительные уступки и на тот момент отказаться от требования повысить «налоги на богатых». Угроза дефолта стала разменной картой в спорах о бюджетной политике. Затягивание вопроса о повышении потолка государственного долга подорвало доверие к эффективности процесса принятия решений в США.

Снижение рейтинга США агентством S&P с максимального AAA до AA+ стало экстраординарным событием. Moody's и Fitch оставили суверенный рейтинг США на уровне AAA, хотя и с негативным прогнозом. Аналитики этих агентств посчитали, что достижение соглашения обеспечивает США сохранение рейтинга AAA в среднесрочном периоде.

Минфин США обвинил S&P в подгонке результатов под негативный вывод. Казначейство США заявило о наличии в расчетах агентства ошибки на 2 трлн долл. Признав ошибку, S&P, тем не менее, не изменило своего решения. Многие эксперты подвергают сомнению объективность S&P. Агентства сильно подорвали свою репутацию, обеспечивая накануне кризиса неадекватно высокие рейтинги финансовым институтам и бумагам, связанным с ипотечным рынком. Теперь они пытаются реабилитировать себя, доказывая, что явный конфликт интересов (им платят заказчики рейтинга) не мешает им быть беспристрастными. Естественно, рейтинговые агентства в штыки восприняли закон Додда-Франка 2010 г. о реформе финансового регулирования, требующий усиления контроля над их деятельностью.

Аналитики отмечали ряд возможных последствий решения S&P для США и мирового рынка. Некоторые эксперты высказали озабоченность тем, что из-за подтверждения рискованности инвестиций в гособлигации, будет повышен выплачиваемый по ним процент. А это увеличит нагрузку на бюджет и приведет к росту остальных ставок. Поскольку банки обязаны поддерживать ликвидность своих портфелей, то им, возможно, придется изменить соотношение между ценными

⁸ The Economic Report of the President. February 2011. P. 93

бумагами. Кроме того, снижение рейтинга могло оказать влияние на требование к достаточности капитала (общепринятым международным стандартом коэффициента достаточности стало сопоставление размера капитала с активами, взвешенными по присвоенным им весам риска).

Но в краткосрочном плане эти тревоги оказались преувеличенными. 5 августа 2011 г. основные регуляторы выпустили пресс-релиз, в котором заявлялось, что вес по риску всех видов государственных долговых обязательств при расчете коэффициента достаточности капитала остается прежним⁹. Клиринговые центры не стали брать больше залога в виде казначейских бумаг. А ставки на государственные облигации даже снизились, так как альтернатива доллару и государственным казначейским бумагам для вложений сейчас отсутствует, особенно в свете долговых проблем в ряде стран ЕС. Вместе с тем, снижение рейтинга США дезориентировало финансовые рынки, усилив их волатильность.

Оценивая долговую проблему США, необходимо учитывать несколько моментов. Во-первых, доля долга к ВВП в США даже ниже, чем во многих других развитых странах. Во-вторых, долг номинирован в национальной валюте, и государство может просто использовать денежную эмиссию для оплаты обязательств (конечно, при этом возникает инфляционный риск). В-третьих, поскольку долговые обязательства федерального правительства до сих пор представляли собой безрисковые активы, они занимают важное место в портфеле активов как американских, так и зарубежных финансовых институтов. Существует высокий спрос со стороны иностранных центральных банков, которые хранят в этих облигациях валютные резервы. Спрос на государственные облигации США возрастает в периоды кризисов. Американские и иностранные инвесторы предпочитают надежность доходности. В-четвертых, так как казначейские бумаги имеют различный срок зрелости (maturity), причем, большинство из них выпускаются без права досрочного погашения, то выкуп государственных долговых обязательств растянут по времени. Высокий спрос позволяет заменять облигации, которым наступил срок погашения, новыми выпусками.

Проблема госдолга увязана с проблемой значительной внешней задолженности США и ролью этой страны в международных инвестиционных потоках. В среднесрочной перспективе объем накопленных в США иностранных ликвидных средств делает затруднительным их единовременный и быстрый перевод в другие страны, экономика которых несопоставима с американской по масштабам и эффективности. Рост нетто-задолженности отражает и инвестиционную привлекательность американской экономики. Чтобы эти ресурсы переместились из США в другие регионы мира, там должны возникнуть более привлекательные условия для инвестирования и возможности поглощения капиталов в очень крупных масштабах¹⁰. Мировое сообщество не заинтересовано в «бегстве» капиталов в таких размерах.

Вместе с тем, внешнеполитическая и внешнеэкономическая составляющие проблемы государственного долга многими экспертами рассматриваются как опасные. Как уже отмечалось, среди держателей суверенного долга США около 30% приходится на нерезидентов. Естественно, США в определенной степени становятся заложниками крупнейших иностранных держателей государственных ценных бумаг, в частности Китая. Но и владельцы крупных пакетов, в свою очередь, зависят от

⁹ Agencies Issue Guidance on Federal Debt. Joint Press Release. Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation, National Credit Union Administration, Office of the Comptroller of the Currency. 2011, 5 August.

¹⁰ См. материалы ситуационного анализа, подготовленного под эгидой ИМЭМО.
<http://www.imemo.ru/ru/nsk/2011/11032011.pdf>

стабильности финансовой системы США. В этом яркое проявление глобализации финансовых рынков.

В связи с быстрым ростом государственного долга ежегодные выплаты процентов по его обслуживанию могут резко возрасти. В 2011 фин.г. они составили, без внутригосударственных заимствований, 1,5% ВВП (225 млрд долл.). Огромные суммы выплат по процентам вынуждают усиливать борьбу за каждую расходную статью бюджета.

Решение проблемы государственного долга США напрямую увязано с решением проблемы быстро растущего бюджетного дефицита.

Пути решения проблемы бюджетного дефицита. Администрация находится между Сциллой и Харибдой: необходимостью дальнейших бюджетных вливаний вследствие высокой нормы безработицы и более медленного, чем ожидалось, оживления экономики и задачей решать проблему огромного бюджетного дефицита и государственного долга.

Более того, Б.Обама и его команда настаивают на том, что наряду с общим сокращением расходов, необходимо их наращивание на ключевых направлениях, чтобы сохранять и усиливать конкурентоспособность страны в современной глобальной экономике. Обама выдвинул новые лозунги - «вложения в будущее» и «выиграть будущее». Главные приоритеты - образование и профессиональная подготовка, инновации и инвестиции в НИОКР, а также модернизация американской инфраструктуры. Президент сравнил предлагаемое республиканцами сокращение государственных расходов в области науки и образования с «облегчением перегруженного самолета путем снятия с него двигателя»¹¹.

Препятствия на пути решения проблемы бюджетного дефицита, помимо объективных экономических факторов, во многом связаны со спецификой процесса принятия решений и формирования государственной экономической политики в США. Любая новая инициатива президента сталкивается с сопротивлением республиканцев, даже если обе партии признают необходимость решения конкретной проблемы. Следует напомнить, что еще в конце 2009 г. Б.Обама для решения проблемы бюджетного дефицита обратился к Конгрессу с предложением учредить на законодательной основе двухпартийную Национальную комиссию по фискальной ответственности и реформе, рекомендации которой носили бы юридически обязывающий характер. Однако республиканцы не допустили прохождения в конгрессе законопроекта об учреждении такой комиссии. Она была создана в феврале 2010 г. на основании указа президента. Ее наиболее важные рекомендации отразили возможные компромиссы¹². Однако, даже компромиссный документ не набрал в рамках комиссии должного числа голосов.

При обсуждении бюджета на 2011 фин. г. наиболее радикально настроенные республиканцы грозили блокировать финансирование деятельности правительства. Его обсуждение затянулось до середины апреля. Вместе с тем, эксперты напоминали, что в 1995 г. противостояние между Биллом Клинтоном и Конгрессом по вопросам бюджета парализовало работу администрации, что было отрицательно воспринято общественным мнением и помогло избирательной кампании Клинтона и демократической партии.

Соглашение о потолке государственного долга, с большим трудом согласованное на двухпартийной основе, предполагало снижение бюджетных расходов приблизительно в 2,4 трлн долл. в течение 10 лет. Первоначальное сокращение на 917 млрд. одобрено конгрессом и включено в соглашение; оно

¹¹ State of the Union Address. Wash. 2011, 25 January.

¹² The National Commission on Fiscal Responsibility and Reform. The Moment of Truth. 1 Dec. 2010. – <http://www.fiscalcommission.gov>.

относится к так называемым дискреционным программам (discretionary programs). Для сокращения расходов еще на 1,5 трлн долл. был создан двухпартийный комитет Конгресса, в который вошли по 6 членов от двух партий. Комитет должен был закончить свою работу к 23 ноября, а Конгресс утвердить его рекомендации без каких-либо изменений к 23 декабря 2011 г. В соответствии с вышеназванным соглашением, если комитету не удастся найти решение проблемы или конгресс отвергнет его рекомендации, то правительство автоматически начнет с 2013 фин. г. сокращать федеральные расходы, в равной мере на оборону и социальные программы, что неприемлемо для обеих партий. Именно в рамках вышеназванного Комитета и развернулась основная борьба по вопросам бюджетного дефицита. Как и можно было ожидать, работа Комитета зашла в тупик, и он не смог прийти к компромиссу к необходимому сроку.

Однако, перед администрацией стояла еще более неотложная задача – показать электорату, что она имеет стратегию по стимулированию экономики. Как уже отмечалось, безработица в США в течение 2010-2011 гг. держалась на уровне 9%, и только в ноябре опустилась до 8,6%, а число американцев, живущих за чертой бедности, достигло 46 млн. 8 сентября 2011 г. американский президент озвучил план по стимулированию экономики и созданию новых рабочих мест. Соответствующий законопроект, носящий зонтичный характер и получивший название Закон 2011 г. о рабочих местах (American Jobs Act), был представлен на рассмотрение обеих палат Конгресса. Б.Обама в своей речи перед законодателями подчеркнул, что восстановление, в конечном счете, будет зависеть не от Вашингтона, а от промышленности и работающих, однако администрация и Конгресс могут и должны помочь им в этом, дав толчок потерявшей скорость экономике. Согласно данному документу, на борьбу с безработицей планировалось потратить 447 млрд долл.¹³

Ключевые положения законопроекта предусматривали налоговые льготы, способствующие развитию малого бизнеса, сокращение вдвое налога на заработную плату (это коснется 98% компаний, а также 160 млн. работающих американцев) в 2012 г., перерыв в выплате подоходного налога при найме новых работников, продление зачета капиталовложений в качестве текущих расходов в 2012 фин. г. и ряд других мер. Наряду с этим, президентский план предполагал продлить выплаты страховых пособий 6 млн. американцам, а также тем, кто идет на временную работу или получает подготовку на рабочем месте (программа «мост к работе»). Б.Обама предлагал дать штатам больше возможностей использования фондов страхования по безработице для поддержки американцев, вынужденных перейти на неполную ставку, поддержать программы, которые помогают вернуть рабочие места пожилым работникам, а безработным начать свой собственный бизнес, продлить налоговые льготы работодателям для найма безработных, которые искали новую работу более 6 месяцев. В законопроект был включен пакет мер, стимулирующих срочные инвестиции в инфраструктуру, включая модернизацию автомобильных и железных дорог, аэропортов, речных и океанских портов, что также позволит создать новые рабочие места.

Традиционно Обама уделил большое внимание вопросам образования. Его план предусматривал модернизацию, по меньшей мере, 35 тыс. государственных школ по всей стране, а также колледжей, особенно в сельской местности, что поможет адаптировать их к вызовам XXI века и предотвратит увольнение до 280 тыс. учителей (на это планировалось выделить дополнительно 30 млрд долл.).

Предложенный Обамой Закон о рабочих местах не прошел через сенат. Его посчитали слишком затратным. Администрация пытается провести через Конгресс

¹³ См. The White House. Office of the Press Secretary. Fact Sheet: The American Jobs Act. September 08, 2011.

отдельные положения отвергнутого закона. В середине ноября Конгресс одобрил два законопроекта, касающихся льготного налогообложения заработной платы для компаний и лиц, работающих по правительственным контрактам, и налогового стимулирования при найме ветеранов. В декабре 2011 г. республиканцы в палате представителей отклонили законопроект по снижению подоходного налога для работников и компаний в целях стимулирования создания новых рабочих мест и поддержки среднего класса.

19 сентября 2011г. президент представил Конгрессу меморандум о своем видении снижения бюджетного дефицита в ближайшее десятилетие¹⁴. План предусматривает экономию 1,1 трлн долл. за счет сворачивания военных кампаний в Ираке и Афганистане, сокращение на 580 млрд. государственных программ медицинского страхования, помощи фермерам и пенсий государственным служащим. План Белого дома также включает реформу налоговой системы, которая, вместе с истечением срока действия налоговых льгот для богатых домохозяйств, принятых в 2001 и 2003 гг., приведет к росту налоговых поступлений на 1,5 трлн долл. Для богатых американцев предлагается облагать инвестиционный доход по той же ставке, что и зарплату. Сейчас за счет льгот по доходам от инвестиций американцы с годовым доходом более 1 млн долл. в среднем платят налоги по более низкой ставке, чем представители среднего класса. Поскольку об этой проблеме ранее писал миллиардер Уоррен Баффет, предложение Обамы окрестили «Правило Баффета». Реакция республиканцев на эти предложения была категорически отрицательная.

В долгосрочном плане основным вызовом для бюджета станет выполнение программ социального обеспечения и здравоохранения в связи со старением населения. В США уже сейчас рассматривают решение этих проблем как стратегический национальный приоритет. Вместе с тем, любая реформа в социальной сфере политически взрывоопасна. Это понимают руководители обеих партий. Когда вероятный кандидат в гонке за президентское кресло республиканец Рик Перри заявил о необходимости демонтировать программу государственного социального обеспечения, многие республиканцы дистанцировались от его требования. Для демократов программы «Социальное обеспечение», в рамках которой выплачиваются пенсии, а также пособия вдовам, сиротам и инвалидам, «Медикейд», предоставляющую медицинское обслуживание малоимущим слоям населения, «Медикэйр», финансирующую услуги здравоохранения для пенсионеров и инвалидов, традиционно были священной коровой.¹⁵ Однако Обаме пришлось объявить, что он рассматривает возможные пути их рационализации.

США сталкиваются с еще одним «долговым вызовом». Велика задолженность правительств штатов и органов местного самоуправления. Они тоже рассчитывают на помощь федерального бюджета. По прогнозам двухпартийной неприбыльной организации California Budget Project, бюджеты 44 штатов и федерального округа Колумбия в 2012 фин. г., начинающемся во многих штатах 1 июля 2011 г., будут сведены с дефицитом, что увеличит уже накопленные за предыдущие годы долговые обязательства местных властей¹⁶. Из-за уменьшения федеральных субсидий следующий год для бюджетов штатов может быть не менее тяжелым, чем 2009 и 2010 гг., так как темпы роста недостаточно высоки. Пакет мер, разработанный администрацией, предлагал новые возможности для штатов в области поддержания

¹⁴ Presidential Memorandum – President's Plan for Economic Growth and Deficit Reduction. The White House. September 19, 2011.

¹⁵ В целом на долю этих статей плюс «Помощь малоимущим» в 2010 г. приходилось 56% федеральных расходов. IMF Country Report # 11/201. Washington. July 2011.

¹⁶ <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=711>

занятости; однако, как уже отмечалось, соответствующий законопроект не был одобрен Конгрессом. Проблемы бюджетного дефицита на уровне штатов решаются в зависимости от партийной принадлежности губернатора и соотношения сил в законодательных органах. Например, губернатор Нью-Йорка Э. Куомо договорился с легистатурой штата о проведении налоговой реформы, которая призвана уменьшить налоги для среднего класса и повысить их для богатых.

Решение проблемы бюджетного дефицита будет зависеть, прежде всего, от устойчивого роста американской экономики. Ожидается, что уменьшение дисбаланса федерального бюджета и бюджетов штатов произойдет, в частности, благодаря восстановлению экономики, расширению налогооблагающей базы и сокращению пособий по безработице. Однако дальнейшая стратегия стимулирования экономики и заявленный администрацией курс на модернизацию экономики и «вложения в будущее» требуют существенных государственных расходов. В долгосрочном плане эти меры будут способствовать укреплению позиций США в мировой экономике и финансах. Вместе с тем, вопросы бюджетного дефицита становятся центральными вопросами идеологий двух партий, краеугольным камнем политической борьбы в преддверии выборов 2012 г. Затянувшиеся дебаты подрывают доверие инвесторов и потребителей, в то время как фактор «доверия» является ключевым для оживления экономики.

ПОДДЕРЖАНИЕ СТАБИЛЬНОСТИ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ В США: НОВЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ В РУКАХ ГОСУДАРСТВА

Внимание к проблемам финансовой стабильности со стороны руководителей финансовых ведомств, политиков и ученых усиливается в связи с необходимостью разрешать кризисные ситуации, периодически возникающие в экономике государств мира. Важность данной проблематики была осознана в 1990-е годы, когда процессы глобализации остро подчеркнули опасность накопления финансовых дисбалансов и стремительного развития финансово-экономических кризисов. Кризис 2007-2009 гг. послужил причиной очередного вынужденного всплеска интереса к теме. Однако до сих пор и теория, и практика поддержания финансовой стабильности остаются недостаточно разработанными, нет единого мнения о том, какие конкретные инструменты и механизмы регулирования будут наиболее эффективными.

Под финансовой стабильностью мы понимаем либо (узкое толкование) отсутствие кризиса при динамичном развитии финансовых рынков и институтов финансового посредничества, либо (широкое толкование) бескризисное и эффективное функционирование всех составных частей финансовой системы, соответствующих каждому из секторов американской экономики (частному, индивидуально-семейному, общественно-некоммерческому; и государственному секторам¹). Для поддержания экономического роста и успешного социально-экономического развития страны необходимо поддержание финансовой стабильности в широком смысле. В данной статье рассматривается политика по поддержанию финансовой стабильности в узком смысле. Важно понимать, что финансовая стабильность не может быть абсолютной, это явление, которое выражается в *степени* ее выраженности².

Поддержание финансовой стабильности – одна из важнейших функций государственной политики. До кризиса функции поддержания финансовой стабильности в США выполняли отдельные органы финансового надзора – каждый в своей зоне ответственности. Комплексный, консолидированный подход к поддержанию финансовой стабильности стал центральной частью обамовского плана финансовой реформы, обнародованного летом 2009 г., а также финансовых законопроектов, разработанных в 2009-2010 гг. палатой представителей и сенатом. Переключалась данная концепция и в принятый конгрессом и подписанный президентом 21 июля 2010 г. Закон Додда-Фрэнка о реформе финансового сектора и защите потребителя (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, H.R. 4173, P.L. 111-203).

Особенностью новой системы финансового регулирования должен стать макропруденциальный подход, для которого характерно поддержание стабильности финансовой системы в целом, в противовес микропруденциальному регулированию, которое концентрирует внимание на контроле над финансовой устойчивостью отдельных компаний. Одной из целей макропруденциального регулирования является предотвращение перетекания кризисных явлений из финансовой сферы в реальную экономику и в социально-экономическое измерение. Практически все положения Закона Додда-Фрэнка, уже называемого эпохальным, имеют целью поддержание финансовой стабильности: они направлены на снижение системных

¹ См., Марцинкевич В.И. Социально-экономическая модель США: особенность и глобальная роль // США в поисках ответов на вызовы XXI века (социально-экономический аспект). Под. Ред. Э.В. Кириченко. Москва, 2010, С. 273-274.

² Schinasi G. J. Defining Financial Stability. IMF Working Paper. International Capital Markets Department. October 2004.

рисков, на преодоление кризисных явлений в финансовой сфере, на создание более эффективной и всеобъемлющей системы финансового регулирования.

Далее, рассмотрим основные меры по поддержанию финансовой стабильности, предусмотренные Законом Додда-Франка, и новые инструменты, появившиеся в распоряжении регуляторов.

1. Создание Совета по надзору за финансовой стабильностью для контроля за системными рисками

Согласно Закону Додда-Франка создается новый межведомственный орган - Совет по надзору за финансовой стабильностью (СНФС, Financial Stability Oversight Council) во главе с министром финансов³. Совет должен отныне проводить мониторинг системных рисков и имеет полномочия запрещать рискованные практики и финансовые продукты. Ранее не было такой функции как надзор за стабильностью всей финансовой системой целиком. Ближайшие несколько лет покажут, сможет ли СНФС наладить своевременный контроль и предупреждение рисков на просторах американской финансовой системы. Это непростая задача, требующая от чиновников способности учитывать уроки прошлого, прислушиваться к профессиональной интуиции, генерировать новые подходы к регулированию.

Совет по надзору за финансовой стабильностью начал работать 1 октября 2010 г. На своих регулярных заседаниях его участники разрабатывают рекомендации по выполнению ряда положений Закона Додда-Франка, а также вырабатывают собственные подзаконные акты, касающиеся сферы юрисдикции Совета: а) правило Волкера, б) лимит на концентрацию обязательств в финансовой системе, в) критерии определения системообразующих небанковских финансовых компаний, которые будут подчиняться более жесткому надзору и регулированию со стороны ФРС.

СНФС уже обнародовал свои рекомендации по приведению в жизнь правила Волкера и лимита на концентрацию обязательств, и регуляторы обязаны будут учитывать их при принятии конкретных подзаконных актов, направленных на выполнение новых правил. Из уже принятых правил следует назвать установку 9 февраля 2011 Федеральным резервом срока в 2 года на то, чтобы компании привели себя в соответствие правилу Волкера (сохраняется возможность продлить срок). СНФС на своих заседаниях разрабатывает критерии, по которым он будет определять, какие финансовые компании являются системно значимыми. Окончательный вариант правила должен быть принят самим СНФС не позднее, чем через полтора года с даты подписания Закона.

Рассмотрим каждое из направлений деятельности Совета по надзору за финансовой стабильностью подробнее, так как они являются важными элементами реализуемой финансовой реформы.

А) Правило Волкера. Названное в честь своего автора Пола Волкера – экономического советника Б.Обамы, бывшего председателя Совета Управляющих ФРС - это правило запрещает коммерческим банкам инвестировать в хедж фонды и фонды прямых инвестиций, а также запрещает банковским служащим совершать операции с ценными бумагами за счет средств банка и с целью получения прибыли

³ Голосующие члены: главы Управления контролера денежного обращения, Комиссии по ценным бумагам и биржам, Федеральной комиссии страхования депозитов, Комиссии по торговле товарными фьючерсами, Федерального агентства финансирования жилищного строительства, Национального управления кредитных союзов, Бюро по защите потребителя на финансовых рынках, а также независимый эксперт по страхованию, назначаемый президентом. Предусмотрено также 5 не голосующих членов, в том числе, представители регуляторов местного уровня.

для банка (т. н. proprietary trading). При этом производить торговлю ценными бумагами в процессе обслуживания своих клиентов данное нововведение не запрещает. Его цель запретить коммерческим банкам спекулировать на рынке ценных бумаг, поскольку они имеют привилегии страховать депозиты своих вкладчиков и обращаться в случае необходимости к льготному кредитованию через дисконтное окно ФРС, и убытки в случае серьезного финансового кризиса приходится брать на себя государству, то есть налогоплательщикам.

Для банков остаются разрешенными такие виды деятельности, как торговля государственными облигациями, маркет мейкинг (market making, «поддержание котирования»), хеджирование рисков, андеррайтинг (выпуск ценных бумаг) и др. Однако эти виды деятельности часто имеют схожие характеристики с торговлей в собственных интересах, что ставит перед регуляторами задачу разработать критерии их разграничения. На очередном своем заседании 18 января 2011 г. СНФС обнародовал результаты проведенного исследования на тему правила Волкера, в котором, кроме всего прочего, сделана попытка сформулировать такие критерии⁴. По Закону Додда-Франка правило Волкера должно быть запущено в работу к сентябрю 2011 г.

Введение правила Волкера вызывает вопросы о его равносильности возвращению Закона Гласса-Стигала (Glass-Steagall Act), принятого в 1933 г. и частично отмененного Законом Грэма-Лича-Блайли (Gramm-Leach-Bliley Act) 1999 г. Закон Гласса-Стигала предусматривал жесткое разделение между основным бизнесом банков (привлечение депозитов, кредитование, ведение счетов, расчеты и кассовое обслуживание) и их неосновной, то есть инвестиционной деятельностью. По Глассу-Стигалу коммерческим банкам в США было запрещено заниматься любыми инвестиционными операциями, как за свой счет, так и за счет клиентов, в то время, как правило Волкера позволяет торговать ценными бумагами за счет клиентов. Таким образом, правило Волкера намного мягче и либеральнее Закона Гласса-Стигала.

Правило Волкера дополняется по Закону Додда-Франка «правилом исключения деривативов» (derivatives push-out rule). Согласно этому правилу, коммерческим банкам будет запрещено совершать сделки со следующими видами деривативов: товарные свопы (кроме свопов на золото и серебро), фондовые свопы, кредитно-дефолтные свопы, не имеющие инвестиционного класса (non-investment grade CDS). Для торговли такими деривативами банки должны будут создавать отдельные филиалы с собственным капиталом. Банки смогут продолжить торговлю процентными и валютными свопами, свопами на золото и серебро, кредитно-дефолтными свопами инвестиционного класса (investment grade CDS), а также иными инструментами, используемыми банком в целях хеджирования собственных рисков. Общей чертой правила Волкера и «правила исключения деривативов» является ограничение возможностей банков торговать ценными бумагами и деривативами с целью сдерживания системных рисков, которые нежелательны в банковской системе, застрахованной Федеральной корпорацией страхования депозитов на деньги налогоплательщиков. В результате данных ограничений к началу 2011 г. многие крупные банки (в т.ч. Goldman Sachs и JP Morgan) уже закрыли свои отделы по торговле ценными бумагами и перевели этот вид деятельности в отдельные филиалы.

⁴ Study and Recommendations on Prohibition on Proprietary Trading & Certain Relationships with Hedge Funds & Private Equity Funds. Financial Stability Oversight Council. Completed pursuant to Section 619 of the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. January 2011.

Б) Лимит на концентрацию в финансовой системе. Эта мера запрещает приобретение одним банком другого, если объединенная компания будет владеть более чем 10% всех обязательств финансовой системы. Запрещены именно слияния и поглощения, а естественный рост компаний не ограничивается. Ранее действовало правило, по которому одна компания не имела права аккумулировать на своем балансе более 10% депозитов всей финансовой системы. По новому правилу нельзя аккумулировать более 10 % депозитов и заемных средств (в т.ч. займов, выведенных за пределы бухгалтерских балансов)⁵. Предполагается, что так банкам будет труднее скрывать свои риски от регуляторов.

СНФС пришел в своем докладе к выводу, что в краткосрочной перспективе принятие лимита на концентрацию обязательств сможет ограничить поглощения четырьмя финансовыми институтами: Bank of America, J.P. Morgan Chase, Citigroup и Wells Fargo. Только у этих четырех компаний, по последним подсчетам, на балансах хранятся 5% и более совокупных обязательств всех компаний, обязанных придерживаться данного лимита. По предварительным оценкам СНФС, совокупные обязательства компаний, обязанных соблюдать лимит концентрации, на 31 декабря 2009 г. составляли 14,3 трлн долл.⁶

В) Разработка критериев выделения системообразующих небанковских компаний. Одним из важнейших нововведений Закона Додда-Франка является наделение Федеральной Резервной Системы полномочиями регулировать системообразующие небанковские компании, так как они из-за своего огромного размера представляют опасность для стабильности финансовой системы. На Совет по надзору за финансовой стабильностью были возложены полномочия разработать систему критериев, по которым сам Совет и ФРС будут выделять системообразующие компании.

18 января 2011 г. СНФС обнародовал проект подзаконного акта, описывающего систему критериев, по которой СНФС будет определять, представляет ли определенная небанковская финансовая компания опасность для финансовой стабильности США. Был представлен проект правил и инструкций по регулированию небанковских финансовых компаний. В нем предлагается оценивать системную значимость компании, основываясь на следующих 6 факторах: размер компании, отсутствие альтернативы для предоставляемых ею финансовых продуктов, ее взаимозависимость с другими финансовыми компаниями, уровень лeverеджа, риски ликвидности и существующий уровень регулятивного надзора. Данный проект требует обсуждения и окончательного принятия.

2. Новые полномочия ФРС по надзору за системообразующими финансовыми компаниями

В результате кризиса на первый план вышла проблема крупных компаний, чья деятельность имеет системообразующее значение, а банкротство представляет опасность для стабильности работы финансовых рынков в целом. После жарких общественно-политических дебатов *ФРС получила полномочия надзирать за*

⁵ Размер обязательств конкретной компании будет вычисляться по такой формуле: *совокупные активы, взвешенные по риску, «минус» совокупный регулятивный капитал компании, взвешенному по риску*. Компании, которые по действующим регулятивным правилам не обязаны подсчитывать собственный капитал, взвешенный по риску, будут пользоваться обычной бухгалтерской формулой: *совокупные обязательства компании (total liabilities) = совокупные активы компании (total assets) «минус» капитал компании (capital)*.

⁶ Study and Recommendations Regarding Concentration Limits on Large Financial Companies. Financial Stability Oversight Council. Completed pursuant to section 622 of the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. January 2011. P.8.

наиболее крупными и взаимозависимыми банковскими холдинговыми компаниями, сохраняя контроль также и над банками с активами ниже 50 млрд долл. Установленный пороговый размер активов в 50 млрд. – это попытка избежать составления *de facto* списка компаний, являющихся «слишком большими, чтобы обанкротиться», поскольку эта цифра демонстративно занижена. По данным на 31 марта 2011 г. банковских холдинговых компаний, держащих активов в 50 и более млрд долл., в США насчитывалось 35⁷. По Закону Додда-Фрэнка все эти банковские компании должны подвергаться более жесткому регулятивному надзору.

Кроме того, Закон Додда-Фрэнка говорит о необходимости выделять *системообразующие небанковские компании*, к которым также будут применяться более жесткие, чем к обычным компаниям, *пруденциальные стандарты*. Определять, какие небанковские компании должны быть признаны системообразующими, будет Совет по надзору за финансовой стабильностью (разрабатываются критерии).

В настоящее время ФРС работает над подзаконными актами, налагающими на все системно важные компании более жесткие требования ликвидности и достаточности капитала, взвешенного по риску; более высокие стандарты управления рисками и допустимого уровня левериджа. На принятие окончательной версии подзаконных актов, которыми будет руководствоваться ФРС, Законом дается 1,5 года. 29 марта ФРС совместно с Федеральной корпорацией страхования депозитов предложили правило (т.н. *proposed rule*), требующее от каждой небанковской финансовой компании, надзираемой ФРС, а также от каждой банковской холдинговой компании с активами 50 и более млрд. долл. с определенной периодичностью предоставлять в ФРС, ФКСД и СНФС планы по упорядоченной самоликвидации в случае банкротства (*resolution plans*) и отчеты о кредитных рисках, которым подвергается компания (*credit exposure reports*). После получения комментариев от заинтересованной общественности, будет принят окончательный вариант правила.

До недавнего времени оставалось неясным, какими конкретно будут повышенные требования достаточности капитала, введенные Законом Додда-Фрэнка. 3 июня 2011 г. член Совета управляющих ФРС Дэниэл Тарулло выступил с программной речью в Институте международной экономики Питера Г. Петерсона в Вашингтоне, в которой впервые были изложены более конкретные детали будущей политики⁸.

Во-первых, более высокие требования будут градуированными, то есть компании с активами в 51 млрд долл. будут обязаны держать капитала не намного больше, чем компании с активами 49 млрд., в то время как активы в 100 млрд. будут обязывать компанию к значительно более высокому уровню достаточности капитала и так далее. Другими словами, само понятие системной значимости компании предполагает не выбор из двух взаимоисключающих опций «системно значимая – не системно значимая», а определение *степени* системной значимости каждой конкретной компании.

Во-вторых, Тарулло назвал конкретные цифры: на системообразующие компании будут налагаться требования достаточности капитала на 20-100% более высокие по сравнению с требованиями Третьего Базельского соглашения. Известно,

⁷ The Federal Reserve Board is Seeking comment on a Proposal to Require Top-tier U.S. Bank Holding Companies with Total Consolidated Assets of \$50 billion or Greater to Submit Annual Capital Plans for Review. Board of Governors of the Federal Reserve System. Press Release. June 10, 2011.

⁸ Regulating Systemically Important Financial Firms. Board of Governors of the Federal Reserve System. Governor Daniel K. Tarullo. Speech at the Peter G. Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C. June 3, 2011

что Базель III устанавливает требование к обыкновенному акционерному капиталу и вводит обязательный финансовый буфер, что в сумме дает 7% требование к капиталу, что по изложенной Тарулло формуле дает от 8,4% до 14% от размера активов. Это значительное увеличение по сравнению с требованием в 2%, действовавшим до начала финансового кризиса. Важно, что работа ФРС по разработке конкретной скользящей шкалы требований достаточности капитала для системообразующих компаний идет параллельно с работой Базельского комитета по разработке соответствующих международных стандартов.

На ФРС также возлагаются новые полномочия усиленного регулирования имеющих системное значение платежных, клиринговых и расчетных систем. Эти системы являются инфраструктурой финансовых рынков, необходимой для их нормального функционирования.

30 марта 2011 г. ФРС предложила правило (proposed rule), по которому системообразующие платежные, клиринговые и расчетные системы должны будут следовать ужесточенным стандартам риск-менеджмента, основанным на существующих международных стандартах. Данное правило также требует заранее предупреждать регуляторов о намерении внести изменения в правила функционирования платежной, клиринговой или расчетной системы. Все нормы, касающиеся системообразующих платежных, клиринговых и расчетных систем, не относятся к системам, зарегистрированным в КЦББ и КТТФ как клиринговые центры для деривативов и товарных деривативов.

Важно отметить, что Закон Додда-Франка дает право системно-значимым клиринговым центрам открывать счета в ФРС и пользоваться платежными услугами ЦБ. Также эти организации получают право обращаться к экстренному кредитованию ФРС в случае, если частные источники ликвидности оказываются истощенными⁹.

3. Создание механизма ликвидации крупных небанковских компаний-банкротов

Финансово-экономический кризис 2007-2009 г. показал, что обанкротиться могут даже самые крупные страховые и инвестиционные компании. Стала очевидной необходимость в разработке механизма разрешения кризисных ситуаций в таких компаниях наподобие того, каким располагает Федеральная корпорация страхования депозитов (ФКСД, Federal Deposit Insurance Corporation) в отношении банковских компаний. В соответствии с Законом Додда-Франка, ФКСД получает полномочия проводить упорядоченную ликвидацию крупных *небанковских* компаний-банкротов, чье стихийное банкротство может создать риск для всей финансовой системы в целом. Закон распоряжается, чтобы ФКСД при участии министерства финансов сразу же приступила к разработке деталей механизма ликвидации.

Для выполнения этих обязанностей ФКСД создала в своей структуре Управление системообразующими финансовыми институтами (Office of Complex Financial Institutions, CFI) и 15 декабря 2010 г. объявила о назначении Джеймса Уигэнда на пост его директора¹⁰. Главной его функцией станет проведение, в соответствии с новыми полномочиями ФКСД, упорядоченной ликвидации банковских холдинговых компаний и небанковских финансовых компаний-банкротов. Кроме того, Управление системообразующими финансовыми институтами будет надзирать за банковскими холдинговыми компаниями с активами более чем 100 млрд. долл., а

⁹ Bernanke B. S. Clearinghouses, Financial Stability, and Financial Reform. Speech at the 2011 Financial Markets Conference, Stone Mountain, Georgia. April 4, 2011.

¹⁰ <http://www.fdic.gov/news/news/press/2010/pr10269.html>.

также за небанковскими финансовыми компаниями, которые Совет по надзору за финансовой стабильностью назовет системно значимыми. Управление системообразующими финансовыми институтами также будет совместно с ФРС рассматривать и оценивать предложенные планы по разрешению проблем в банковской сфере (реорганизация банков и др.).

Джеймс Уигэнд считает, что его ведомству не придется в ближайшее время применять новые полномочия, так как финансовая система в настоящее время относительно стабильна. Он предполагает, что банкротства крупных компаний будут происходить приблизительно один раз в 10-20 лет¹¹.

Совет управляющих Федеральной корпорации страхования депозитов 15 марта 2011 г. предложил правило (notice of proposed rulemaking), всесторонне расписывающее систему очередности выплат кредиторам, процедуру подачи заявки кредитора во ФКСД, порядок подачи в суд при недовольстве решением корпорации. Закон Додд-Франка заявляет, что отныне убытки при ликвидации должны нести акционеры компании и ее кредиторы, а не налогоплательщики, как это происходит при спасении компании государством. Предложенное правило подтверждает это нововведение. Также рассматривается порядок взыскания бонусов с высшего руководства, ответственного за банкротство компании. Дается 60 дней на комментарии от заинтересованной общественности, затем должен быть принят окончательный вариант правила.

Подробное изложение нового механизма было впервые обнародовано 18 апреля 2011 г., когда Федеральная корпорация страхования депозитов опубликовала доклад¹², разъясняющий, каким образом прошла бы гипотетическая ликвидация инвестиционной компании Lehman Brothers¹³, если бы к ней был применен механизм упорядоченной ликвидации системно важных небанковских компаний, созданный по закону Додда-Франка. Авторы доклада пришли к выводу, что ФКСД могла бы возместить обычным, необеспеченным кредиторам компании 97 центов из каждого ссуженного ими доллара¹⁴. По последним оценкам, реальное возмещение составит 21 цент на доллар для старших необеспеченных кредиторов, а держатели субординированного долга и акционеры не получают вообще ничего¹⁵. В докладе излагается точка зрения, что ликвидация компании с использованием нового механизма была бы намного целесообразнее с точки зрения поддержания стабильности финансовой системы, чем то, как была проведена ликвидация по Кодексу о банкротстве США. Тем не менее, признается, что процесс ликвидации был бы сложным и долгим. Однако основная информативная ценность этого документа заключается в том, что в нем *более подробно описывается механизм ликвидации, инициированный Законом Додда-Франка*.

В первую очередь, чрезвычайно важно заранее распланировать процесс ликвидации. Закон Додда-Франка значительно расширяет возможности регуляторов проводить предварительное планирование процесса ликвидации компаний благодаря введению более жесткого надзора за системообразующими компаниями, а также за счет требования предоставлять регуляторам «завещание», то есть план

¹¹ Dennis, B. FDIC's New Tools to Close Troubled Banks Offer Opportunity, Challenge. Washington Post. January 17, 2011.

¹² The Orderly Liquidation of Lehman Brothers. Holdings Inc. under the Dodd-Frank Act. FDIC Quarterly. Early release for the upcoming 2011, Volume 5, No. 2.

¹³ Напомним, что инвестиционный банк Lehman Brothers подал заявление о банкротстве 15 сентября 2008 г.

¹⁴ <http://www.fdic.gov/news/news/press/2011/pr11076.html>.

¹⁵ The Orderly Liquidation of Lehman Brothers. Holdings Inc. under the Dodd-Frank Act. FDIC Quarterly. Early release for the upcoming 2011, Volume 5, No. 2. P. 4.

самоликвидации. В «завещании» компания обязана объяснить, как провести процесс ликвидации без создания системных рисков, и предоставить подробные сведения о направлениях бизнеса и конкретных взаимосвязей с другими компаниями, корпоративной структуре, движении финансовых потоков, капитала и наличности, особенностях правовой базы в стране базирования и в странах, где у фирмы есть филиалы, и др. Также от компаний требуются отчеты о кредитных рисках, взятых на себя компанией и ее филиалами.

Для запуска процесса ликвидации по титулу II Закона Додда-Франка, находящаяся на грани банкротства компания должна быть признана системно важной. Решение о признании компании системно важной принимает министр финансов по рекомендации ФРС и соответствующего регулятора (ФКСД, КЦББ или нового федерального регулятора страховых компаний – в зависимости от вида деятельности компании-банкрота). Далее создается принадлежащая ФКСД временная компания (bridge financial company), целью которой является поддержание стоимости активов фирмы и ее направлений бизнеса. Принципиально важным моментом является возможность с помощью временной компании продолжать проводить транзакции ликвидируемой фирмы и предоставлять услуги ее клиентам, что будет способствовать поддержанию стоимости активов. Новый механизм предусматривает для этого право ФКСД занимать у министерства финансов денежные средства для кредитования и выдачи гарантий под обязательства самой финансовой компании или временной компании. Возмещение средств, инвестированных государством, будет производиться в первоочередном порядке в процессе распродажи активов компании-банкрота, либо путем наложения специального налога на все компании сектора.

В процессе ликвидации компании ФКСД имеет возможность выплачивать кредиторам часть причитающихся им средств до начала распродажи активов (т.н. advance dividends), обращаясь к средствам, взятым в долг у министерства финансов. Кроме того, во время распродажи активов ФКСД также имеет право распределять часть прибыли между кредиторами (т.н. prompt distributions). Возможность моментально предоставлять кредиторам частичное возмещение послужит смягчению негативного влияния банкротства на финансовую систему в целом, в особенности, если кредиторами ликвидируемой фирмы выступают системно важные компании.

Однако экспертным сообществом разработанный механизм был встречен холодно. Экономист и обозреватель «Нью-Йорк Таймс» Саймон Джонсон (Simon Johnson), ранее работавший старшим экономистом в Международном валютном фонде, пишет, что введение механизма ликвидации для крупных компаний не разрешает проблему потенциальных банкротств мегабанков¹⁶. Эксперт по проблемам банкротства Стивен Луббен (Stephen J. Lubben) (профессор Юридической школы Сетон Холл) еще более жестко критикует данное нововведение, называя совершенно нереалистичным вывод доклада по Lehman Brothers, что ФКСД смогла бы вернуть необеспеченным кредиторам компании по 97 центов за каждый доллар. Он также указывает на то, что в докладе не прописано, как именно ФКСД сможет заставить потенциального покупателя заплатить за активы достаточно высокую цену, а именно с расчетом на это строится гипотетическая модель ликвидации Lehman Brothers и вообще весь механизм¹⁷.

¹⁶ Johnson S. The Problem With the F.D.I.C.'s Powers. The New York Times. April 28, 2011. <http://economix.blogs.nytimes.com/2011/04/28/the-problem-with-the-f-d-i-c-s-powers/>.

¹⁷ Lubben S.J. The F.D.I.C.'s Lehman Fantasy. The New York Times. April 29, 2011. <http://dealbook.nytimes.com/2011/04/29/the-f-d-i-c-s-lehman-fantasy/>.

4. Защита потребителей финансовых услуг и инвесторов

Поскольку доверие общества к финансовой системе является немаловажным фактором ее стабильности, особое значение имеют меры по укреплению защиты потребителей финансовых услуг. Благодаря Закону Додда-Франка в структуре ФРС создается Бюро по защите потребителей финансовых услуг (Bureau of Consumer Financial Protection) с полномочиями вводить новые правила и насаждать их исполнение. Ведомству передаются функции по защите прав потребителя, которые раньше выполнялись всеми другими регулирующими органами (ФРС, ФКСД, Управлением контролера денежного обращения и др.).

Через год после подписания Закона функции по защите потребителей финансовых продуктов были переданы всеми регуляторами единому ведомству. К июлю 2011 г. была завершена организационная работа по созданию Бюро, достигнуты необходимые договоренности о том, как будет финансироваться новое подразделение (законом предусмотрено финансирование посредством выделения части дохода ФРС). И.о. директора назначена Элизабет Уоррен - автор идеи создания независимого органа по защите прав потребителя. Обама не может назначить ее директором без утверждения Сенатом; последний же не утвердит кандидатуру Уоррен, так как она считается слишком радикальной защитницей прав потребителей. Поэтому новое ведомство находится в некоем подвешенном состоянии. 21 июля 2011 года Бюро по защите потребителей финансовых услуг начало работать, однако полномочия устанавливать новые правила у ведомства появятся только после вступления в должность постоянного директора, утвержденного Сенатом.

Юрисдикция Бюро ограничена рынками кредитования, оно не регулирует процесс инвестиций или страховую отрасль. К тому же, Бюро по защите потребителей финансовых услуг является единственным в стране регулятором, новые правила которого могут быть отменены или переписаны Советом по надзору за финансовой стабильностью.

Законом Додда-Франка предусматриваются также меры по защите инвесторов, в том числе, повышение требований к деятельности брокеров, консультирующих розничных инвесторов. Если точнее, то речь идет о наложении на брокеров обязанности выступать доверенным лицом клиента (fiduciary duty). Дело в том, что по нынешнему законодательству консультант по инвестициям является доверенным лицом клиента, а брокер-дилер, консультирующий розничного инвестора, - нет. 23 января 2011 г. КЦББ представила конгрессу доклад, в котором говорится о целесообразности данных мер, однако голосования по этому вопросу в Комиссии еще не было.

Вызывает сомнения наличие у КЦББ ресурсов для проведения в жизнь данных нововведений. В другом докладе, представленном 19 января 2011 г., Комиссия признает, что ей не хватает средств и персонала для того, чтобы своевременно и эффективно проводить надзор за деятельностью зарегистрированных консультантов по инвестициям. Предлагается либо ввести денежные сборы с клиентов, либо организовать саморегулирующуюся организацию, которая будет проверять консультационные фирмы, и предоставлять информацию в КЦББ.

5. Регулирование торговли деривативами

По данным Управления контролера денежного обращения (Office of the Comptroller of the Currency), объем рынка производных инструментов в США в конце

2010 г. составлял 231 трлн. долл.¹⁸. Американский рынок торговли деривативами контролируется 4 крупнейшими коммерческими банками: JPMorgan Chase, Citigroup, Bank of America и Goldman Sachs, которые в совокупности держат около 95% деривативных контрактов в США. При этом JPMorgan держит деривативов почти на 78 трлн. долл., Citi - на 50 трлн., Bank of America – на 48 трлн., Goldman Sachs – на 42 трлн.¹⁹. Подавляющее большинство деривативов этих банков, а именно, 95,5 – 96,7 %, в IV квартале 2010 г. были *внебиржевыми*. Кроме огромного объема, рынок внебиржевых деривативов имеет определяющее значение еще и в результате того, какую роль они сыграли во время финансового кризиса.

Законом Додда-Фрэнка вводятся новые принципы функционирования рынка деривативов, которые, по замыслу законодателей, должны способствовать эффективному поддержанию финансовой стабильности. *Подавляющее количество деривативов должно будет торговаться на биржах или на электронных торговых площадках и проходить клиринг в клиринговых центрах. На всех участников сделок с деривативами, не подлежащими клирингу, должны быть наложены минимальные требования достаточности капитала и достаточности маржи (залога).* Требования насчет клиринга и обязательной торговли на биржах должны вступить в силу через 1 год (точнее, 360 дней) после принятия Закона.

В настоящее время идет процесс написания большого количества подзаконных актов, призванных провести в жизнь положения, касающиеся деривативов.

Правило перевода торговли деривативами на биржи. Закон Додда-Фрэнка заявляет о необходимости перевести рынок внебиржевых деривативов (другими словами - свопов) под контроль регуляторов, что возможно только при переводе торговли этими деривативами на регулируемые биржи. В целях разделения юрисдикций КЦББ и КТТФ законом было предписано, что КТТФ должна будет регулировать торговлю товарными свопами, а КЦББ – свопами, в основе которых лежат те или иные ценные бумаги (security-based swap). Смешанные типы свопов будут регулироваться совместно.

Законом Додда-Фрэнка предусматривается *создание нового вида торговой платформы* для деривативов, ранее торговавшихся вне бирж (в источниках обозначаются термином «swap execution facilities», SEFs). 2 февраля 2011 года ЦКББ предложила новое правило, которое выдвигает регистрационные требования к этим новым «своповым биржам», обязывает руководство своповых бирж докладывать ЦКББ об изменении правил и о появлении новых продуктов. При этом регулирование этих новых торговых систем будет отличаться как от регулирования обычных бирж, на которых торгуются ценные бумаги, так и от регулирования брокеров. Такое же правило было предложено КТТФ в отношении торговых площадок для товарных свопов²⁰.

Требование обязательного клиринга. Закон Додда-Фрэнка требует, чтобы подавляющее количество деривативных контрактов проходило централизованный клиринг, причем регуляторам даются полномочия определять, какие деривативы должны проходить клиринг, а какие - нет. В настоящее время КЦББ и КТТФ разрабатывают большое количество подзаконных актов для выполнения данного пункта Закона Додда-Фрэнка. В качестве примера можно назвать предложенное КЦББ 15 декабря 2010 г. правило, устанавливающее порядок передачи сведений от клиринговых центров комиссии о том, какие виды свопов центры планируют

¹⁸ OCC's Quarterly Report on Bank Trading and Derivatives Activities Fourth Quarter 2010. Comptroller of the Currency. March 2011. Table 3.

¹⁹ Ibid. Table 1.

²⁰ Federal Register / Vol. 76, No. 5 / Friday, January 7, 2011 / Proposed Rule. P.1214.

принимать к клирингу; правило от 3 марта 2011 г., вводящее регистрационные требования для клиринговых центров, устанавливающее стандарты их работы. КТТФ 20 января 2010 г. опубликовала в Федеральном регистре проект подзаконного акта, устанавливающего требования к риск-менеджменту организаций, проводящих клиринг деривативных контрактов; 10 марта 2011 г. - устанавливающее сроки, в которые своп-дилеры, участники своп-контрактов и своповые биржи должны передавать все заключенные контракты в клиринговый центр для прохождения централизованного клиринга²¹.

Не проходящие клиринг деривативы Законом Додда-Франка предусмотрены исключения из правила обязательного клиринга. При этом для деривативов, не проходящих клиринг (вернее, для сторон, заключающих контракт), предусмотрено введение *требований достаточности капитала и маржи*. В декабре 2010 года КЦББ и КТТФ провели совместный круглый стол по данным вопросам, результаты которого затем были использованы при разработке новых норм. 27 апреля КТТФ предложила правило, устанавливающее требования достаточности маржи для своп-дилеров и участников своп-контрактов, заключающих сделки с деривативами, не проходящими централизованный клиринг. 12 мая 2011 г. последовало правило, вводящее для них требования достаточности капитала в размере 20 млн. долл. Эти требования не распространяются на нефинансовые компании, т.е. т.н. конечных пользователей.

Исключения из правил. 9 декабря 2010 г. на очередном своем заседании КТТФ предложила вывести нефинансовые компании из-под действия новых правил, которым должен будет подчиняться рынок внебиржевых деривативов. Также рассматривается возможность разрешить не подчиняться новым правилам малым финансовым институтам (общинным банкам, ссудо-сберегательным учреждениям). Основанием для исключения является то, что компании реального сектора хеджируются от рисков повышения цен на сырье и топливо, колебания цен на покупаемые и продаваемые ими товары, а также от колебаний процентных ставок и курсов обмена валют. Тем не менее, даже конечные пользователи будут обязаны информировать комиссию, когда заключают сделку с деривативами²².

Товарные деривативы. На рынке товарных деривативов в целях ограничения спекуляций и сдерживания роста пузырей закон Додда-Франка предписывает КТТФ установить необходимые ограничения (лимиты) по определенным видам поставочных товарных фьючерсов. 13 января 2011 г. КТТФ предложила новое правило, устанавливающее для трейдеров *лимит (position limits) на количество фьючерсных контрактов* в размере 25 % от имеющихся на бирже в наличии контрактов с ближайшей датой исполнения по определенным рынкам. Из-за политических разногласий между членами комиссии принятие окончательной версии правила задерживается.

14 и 15 июня 2011 г. КТТФ и КЦББ отменили вступление 16 июля 2011 г. в силу положений Закона Додда-Франка, касающихся регулирования внебиржевых деривативов²³ (перенесено на конец 2011 г.). Комиссии не успевают разработать и принять соответствующие правила, что значительно ухудшает прогнозы успешности финансовой реформы.

²¹ Federal Register / Vol. 76, No. 47 / Thursday, March 10, 2011 / Proposed Rules. P. 13101.

²² A Step Toward Defining Derivatives Rules. The New York Times. December 9, 2010. <http://dealbook.nytimes.com/2010/12/09/a-step-toward-defining-derivatives-rules/>.

²³ SEC Provides Guidance and Temporary Relief Regarding Security-Based Swap Provisions of Dodd-Frank Act. Washington, D.C., June 15, 2011.

6. Эффективность и перспективы государственного регулирования в области поддержания финансовой стабильности

Важно понимать, что в настоящее время идет *формирование новой системы финансового регулирования*, а также процесс создания ее нормативной базы. Это обусловлено тем, что финансовый кризис 2007-2009 гг. носил системный характер, в процессе его преодоления и после него *формируется новый объект регулирования*, причем, налицо значительная *неопределенность будущего развития финансово-экономической сферы США* и всего мира. При этом пока новые правила не приняты, компании работают по старым, докризисным законам и испытывают значительные трудности с планированием своей деятельности из-за неопределенности в вопросах регулирования.

Особенность *финансового регулирования в период кризиса* заключалась в экстренности мер, которые пришлось предпринимать органам финансового надзора. Его эффективность можно оценить как значительную. Благодаря антикризисным мерам была восстановлена работа основных финансовых рынков, финансовый сектор был спасен от коллапса. Другими словами, благодаря государственным мерам было преодолено состояние практически полной финансовой нестабильности и начато движение в сторону большей степени финансовой стабильности.

В *послекризисную эпоху США* входят, инициировав реформу финансового регулирования. Реформа находится на начальной стадии, и ее результативность целесообразнее было бы оценивать по мере ее осуществления. На данном этапе следует оценивать успешность написания регуляторами подзаконных актов, которые составят нормативную базу новой системы регулирования. По некоторым направлениям реформы регуляторы не укладываются в сроки, установленные Законом Додда-Фрэнка. Так, в области регулирования рынка внебиржевых деривативов сроки были официально перенесены. Отодвинута также дата вступления в силу правила удержания риска, по которому эмитенты ценных бумаг, обеспеченных активами (ABS), обязаны будут удерживать на своем балансе 5% выпуска. По подсчетам специалистов юридической фирмы Дэвис Полк, на начало июня 2011 г. из 385 правил, которые Закон Додда-Фрэнка предписывает разработать, приняты 24, предложены 115, по 29 правилам регуляторы не уложились в сроки, установленные Законом Додда-Фрэнка, остальные находятся в стадии разработки²⁴.

Возникают сомнения в том, что финансовая реформа сможет выполнить поставленные перед ней задачи в полной мере. Дело в том, что регуляторы, занятые в настоящее время разработкой новых механизмов и процедур проведения реформы в жизнь, демонстрируют готовность идти на уступки финансовым компаниям, в отношении еще даже не начавших действовать нововведений Закона Додда-Фрэнка. Не внушает оптимизма также недостаточность финансирования органов финансового надзора.

Созданный для контроля за системными рисками Совет по надзору за финансовой стабильностью работает в основном в рамках традиционного банковского регулирования: правило Волкера обращено к банкам, лимит на концентрацию обязательств, в основном, - тоже к банкам. Наделение ФРС функциями по регулированию системообразующих небанковских компаний принесет положительные результаты в случае, если регулятор проявит политическую волю к

²⁴ Написание некоторых подзаконных актов возлагается сразу на нескольких регуляторов; если же каждое правило считать один раз, то их общее количество – около 243. См. Dodd-Frank Rulemaking Progress Report. Progress As Of June 1, 2011. Davis Polk. <http://www.davispolk.com/files/uploads/Dodd-Frank%20documents//Dodd-Frank.ProgressReport.jun11.pdf>

применению этих полномочий, чего может и не произойти, если большинство в Совете управляющих составят противники активной регулятивной политики. Эффективность механизма организованной ликвидации крупных компаний представляется ограниченной из-за многочисленных неясностей в нем. А такая важная причина кризиса, как надувшийся пузырь на рынке ипотечного кредитования, нашла лишь минимальное отражение в повестке дня законодателей, работавших над Законом Додда-Фрэнка.

Помимо нововведений, предусмотренных Законом Додда-Фрэнка, регуляторы уже используют некоторые механизмы поддержания финансовой стабильности. Прежде всего, следует упомянуть стресс-тесты крупнейших банков, впервые проведенные ФРС в первой половине 2009 г., второй раунд которых прошел в начале 2011 г., и которые должны стать ежегодными. Их цель – проверять адекватность капитальной базы банковских компаний и их способность поглотить убытки в случае резкого ухудшения экономической ситуации. С точки зрения эффективности этой меры необходимо подчеркнуть, что публичность результатов первой проверки продемонстрировала высокую способность благотворно влиять на состояние финансовых рынков, в то время как второй этап стресс-тестов, когда результаты не публиковались, показал меньшую эффективность.

Таким образом, эффективность нового инструментария поддержания финансовой стабильности, появляющегося в результате принятия Закона Додда-Фрэнка, а также других инструментов, применяемых регуляторами, в значительной степени будет зависеть от того, как именно будут применяться выше изложенные механизмы, насколько сильно удастся финансовому лобби повлиять на регуляторов. Эффективность мер внутри страны будет также зависеть от успешности и согласованности международной реформы финансового регулирования, лидером которой выступают США.

БУДУЩЕЕ ПАРАЛЛЕЛЬНОЙ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ США

Кризис 2007-2009 гг. оказался совсем не похожим на прежние финансовые кризисы и прежде всего тем, что в эпицентре потрясений оказалась не традиционные банки, а теневая или параллельная банковская система США, обвал которой затем рикошетом сказался на банковском секторе и на экономике США в целом. В этой связи встает вопрос, каковы те фундаментальные факторы, которые породили параллельную банковскую систему и насколько они были ослаблены и взяты под контроль в ходе послекризисных реформ финансовой системы США.

Под параллельной банковской системой понимается система институтов и рынков, которые по существу выполняли функции традиционных банков, но отличались от банков в трех важных отношениях: не имели доступа к официальным каналам ликвидности ФРС; не обладали достаточным уровнем собственного капитала; не имели устойчивой ресурсной базы и доступа к государственному страхованию депозитов, опираясь на краткосрочное финансирование на оптовых денежных рынках.

Параллельная банковская система США складывалась в течение последних двух десятилетий и к 2007 г. приобрела громадные масштабы. Накануне кризиса 2007-2009 гг. она достигла порядка 20 трлн долл., что почти в два раза превышало размеры традиционной банковской системы, составлявшей в этот период около 11 трлн долл. Фундаментальная нестабильность теневой системы, обнаружившая себя в кризис, привела к резкому падению стоимости ее активов. Целенаправленные действия ФРС и других регуляторов смягчили воздействие кризиса на теневые банки и обеспечивающие их рынки, но наибольшая поддержка была все же оказана традиционному банковскому сектору. В результате соотношение теневого и традиционного секторов изменилось в пользу последнего: масштабы параллельной и традиционной банковских систем в 2010 г. составляли, соответственно, 16 и 13 трлн. долл.¹ Кроме ипотечных агентств (GSE), ставших полностью государственными, уменьшилось относительное значение всех сегментов теневой системы в кредитовании экономики. Более всего снизилась роль ипотечных пулов, связанных с GSE, и частных эмитентов ценных бумаг, обеспеченных активами (Табл.1). Тем не менее, теневая система и после кризиса остается хоть и уменьшенным, но важнейшим источником кредита в американской экономике.

Таблица 1.

**Кредитные активы различных финансовых секторов США
до и после финансового кризиса 2007-2009 гг.*
(в % к общему объему активов финансовых секторов США)**

	2007	2010
Денежные власти	2,0	6,1
Корпорации по финансированию проблемных институтов	0,8	2,3
Банковский сектор	30,2	29,5
Теневая банковская система		
Паевые фонды денежного рынка	5,3	4,3
Ипотечные агентства (GSE)	7,8	16,9
Ипотечные пулы, связанные с GSE	12,2	3,1
Частные эмитенты ABC	12,1	6,2
Финансовые компании	5,0	4,0
Брокеры и дилеры	2,2	1,5

¹ Federal Reserve Bank of New York, Shadow Banking, Staff Report no.458, July 2010, p.65.

	2007	2010
Институциональные инвесторы (управляющие активами)		
Страховые компании	10,2	10,9
Пенсионные фонды	4,8	5,7
Паевые фонды	6,6	8,9
Инвестиционные фонды недвижимости	0,7	0,6
Все финансовые сектора в млрд долл.	36547,1 = 100	37291,1 = 100

* За вычетом вложений в акции корпораций и паевых фондов

Источник: Board of the Governors of the Federal Reserve System, June 9, 2011

Параллельная банковская система может быть лучше всего понята как многократно усиленный вариант небанковского кредитного посредничества, который существовал и раньше. Каждый раз, когда население или институты вместо того, чтобы нести деньги в банки, покупали акции или облигации, непосредственно или через страховую компанию и пенсионные фонды, кредитование экономики происходило по небанковским каналам. Но новый вариант небанковского кредитного посредничества обладает принципиально другой природой. Он характеризуется, во-первых, высоким уровнем кредитного рычага и активной деятельностью по трансформации сроков активов и пассивов – функций, традиционно характерных для банков и обычно несвойственных другим финансовым институтам. Во-вторых, отличается тесным, хотя часто завуалированным или косвенным взаимодействием с традиционным банковским сектором.

К теневым банкам относится широкий круг институтов, но наиболее важную роль в предкризисный период и в ходе кризиса играли несколько их видов: паевые фонды денежного рынка, активно занимавшиеся трансформацией сроков активов и пассивов; хеджевые фонды и инвестиционные банки, использовавшие чрезвычайно высокий уровень леввериджа; структуры специального назначения (SIV, SPE и ABCP кондуиты)², создававшиеся ипотечными агентствами и частными банками, для которых были характерны оба качества - трансформация сроков и высокий левверидж.

Традиционные банки и параллельная банковская система тесно взаимодействовали друг с другом либо с помощью паевых фондов денежного рынка, поставлявших ликвидность в банковский сектор (скупая коммерческие бумаги банков), либо с помощью рынков РЕПО и рынков коммерческих бумаг, обеспеченных активами (ABCP), позволявшим банкам вливать ликвидность в SIV, кондуиты, хеджевые фонды и другие институты (скупая или беря в залог их обеспеченные бумаги). Такое взаимопроникновение создавало опасность быстрой передачи шоков из одной части финансовой системы в другую, что и подтвердил разразившийся кризис. Небанковское посредничество, основанное в 70-е и 80-е годы на так называемых встроенных стабилизаторах – пенсионных фондах и страховых компаниях, в 2000-е, опираясь на другие виды институтов и рынков, превратилось в свою противоположность, создав генераторы дополнительной финансовой нестабильности.

² Далее по тексту для краткости мы будем использовать подобные сокращения: Special Investment Vehicle or Structured Investment Vehicle (SIV), Special Purpose Entity (SPE). Все они подразумевают под собой разные варианты специальных инвестиционных компаний. Assets Backed Commercial Papers (ABCP) - коммерческие бумаги, обеспеченные активами.

Новые характеристики небанковского посредничества появились под воздействием группы фундаментальных факторов: перераспределения ресурсов населения из банков в паевые фонды; процесса секьюритизации, частично спонтанного - вызванного поисками банками новой бизнес-модели, а частично, связанного с целенаправленной поддержкой правительства США, и *устойчивого повышения спроса инвесторов на долговые инструменты с низким риском*. В определенные периоды спрос на долговые ценные бумаги с низким риском начал значительно превышать объективно возможное предложение этих инструментов, порождая все более изощренные формы финансового инжиниринга и рост цен на долговые бумаги. Важнейшую роль в увеличении предложения долговых бумаг с «низким» риском сыграли институты и рынки параллельной банковской системы США.

Устойчивый спрос на активы, «похожие» на деньги – высоколиквидные, приносящие некоторый доход сверх безрисковых казначейских векселей и, которые можно было бы использовать как надежное обеспечение в крупных транзакциях, как считают Гортон и Метрик, стали фактором быстрого развития с 1990 по 2010 гг. рынков РЕПО: росли не только общие масштабы рынков, но быстро расширялся и набор видов обеспечения, используемых в сделках РЕПО³. Геннайолли, Шляйфер и Вишни, в свою очередь, указывают на то, что транширование обеспеченных кредитами ценных бумаг, и выпуск траншей бумаг с рейтингом AAA, также стали ответом на поиски инвесторами низкорискованных ценных бумаг, но с более высокой доходностью, чем безрисковые казначейские бумаги.⁴ Наконец, рост спроса на услуги паевых денежных фондов также объяснялся надежностью (низким риском) вложений в акции (паи) этих фондов, их высокой ликвидностью, однако большей доходностью в сравнении банковскими депозитами.

Но подобное развитие, как отмечается исследователями, было фундаментально нестабильным, поскольку основывалось на нереалистичном для макроэкономики предположении о взаимосвязи риска и дохода. Финансовая система может разделить, переупаковать, перераспределить риски, но только в очень небольшой степени может снизить эти риски.⁵ В реальности не может быть такого количества низкорискованных ценных бумаг, которое наблюдалось в экономике США в 2006-2008 гг.: «Во время кредитного бума приблизительно 60% всех обеспеченных активами ценных бумаг имели рейтинг AAA, в то время как обычно такой рейтинг имеет менее 1% всех корпоративных облигаций».⁶ Не случайно, что кризис больше всего затронул те типы краткосрочного долга, которые в период подъема считались наиболее надежными и похожими на деньги: соглашения РЕПО, коммерческие бумаги, обеспеченные активами, акции паевых фондов денежного рынка. Как только появились первые признаки неуверенности в качестве этих бумаг, инвесторы стали осознавать неточность своих представлений о риске, и вступила в действие саморазвивающаяся спираль «рост недоверия инвесторов – падение ликвидности рынков – снижение цен активов – уменьшение предложения кредита».

Значительная часть институтов, владевших быстро терявшими стоимость активами, относилась к теневой системе. Низкий уровень собственного капитала,

³ G.Gorton and A.Metric. Regulating the Shadow Banking System, September 1, 2010.

⁴ Nicola Gennaioli, Andrey Shleifer and Robert Vishny. Neglected Risks, Financial Innovation and Financial Fragility, September 2010.

⁵ FSA, Adair Turner, Reforming Finance: Are We Being Radical Enough? Clare Distinguished Lecture in Economics and Public Policy, 18 February 2011, p13.

⁶ Raghuram G.Rajan. How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy. Princeton University Press, 2011, Chapter 7.

отсутствие доступа к официальным каналам ликвидности ФРС, опора на краткосрочное финансирование в виде коммерческих бумаг и быстрое «обмеление» денежных рынков – традиционных поставщиков краткосрочной ликвидности, привело многие теневые институты к состоянию предбанкротства. Крупные банки, которые являлись спонсорами многих из них, предоставили им официальную поддержку на первых этапах кризиса. Но собственный капитал банков также был недостаточен для финансирования всех своих забалансовых обязательств. Кроме того, часть теневых институтов вообще не имела официальных кредитных линий от банков. Цепи банкротств теневых институтов и банков удалось избежать лишь с помощью специальных программ обеспечения ликвидностью ФРС.

Проблема заключалась и в том, что кризис подвергнул сомнению не только способность системы снизить риски, но и перераспределить их, поскольку значительная часть кредитных рисков, выведенных за пределы банковского сектора, вновь оказалась на балансах банков. Многие модели и институты секьюритизации оказались не тем, чем замышлялись, а во многом – инструментами обхода требований регуляторов к обязательному уровню капитала банков.

До начала структурных долгосрочных реформ ФРС и Министерство финансов США ввели в действие ряд краткосрочных антикризисных программ экстренной помощи как банкам, так и небанковским кредитным посредникам. Эти программы были прежде всего направлены на поддержание ликвидности денежных рынков – главного источника средств для теневой системы.

Раньше всех появилась *Программа краткосрочного кредитования коммерческих банков (TAF)*: предоставление 28- и 84-дневных кредитов банкам и банковским холдингам под залог надежных ценных бумаг. Введена в декабре 2007 г. и завершена в январе 2010 г. Составила 500 млрд. долл.

В дальнейшем были задействованы еще шесть, по своему уникальных программ, направленных на поддержание различных кредитных рынков, во многом связанных с деятельностью теневых банков.

- *Программа среднесрочного кредитования под залог обеспеченных ценных бумаг (TALF)*. Обеспечением могли являться автомобильные, образовательные кредиты, коммерческая ипотека и другие. Направлена на улучшение условий кредитования самого широкого круга заемщиков с целью поддержания выпуска ABS и «разморозки» процесса секьюритизации. Введена в ноябре 2008 г. и полностью завершена в июне 2010 г.

- *Программа краткосрочного кредитования первичных дилеров (PDCF)* – предоставление первичным дилерам кредитов overnight под залог надежных ценных бумаг. Введена в марте 2008 г. и завершена в феврале 2010 г. Явилась первым опытом ФРС прямого кредитования инвестиционных банков по типу кредитования коммерческих банков с помощью дисконтного окна ФРС.

- *Программа предоставления в кредит казначейских ценных бумаг (TSLF)* – получение первичными дилерами бумаг Министерства финансов США на 28 дней под залог прочих надежных бумаг. Введена в марте 2008 г. и завершена в январе 2010 г.

- *Программа выкупа у фондов денежного рынка коммерческих бумаг, обеспеченных ненадежными активами (AMLF)* – Введена в действие в сентябре 2008 г. в размере 150 млрд долл. и завершена в феврале 2010 г.

- *Программа выкупа у фондов денежных рынков краткосрочных рыночных инструментов со сроками менее 90 дней до погашения (MMIFF)*. Программа так и не была запущена.

- *Программа выкупа трехмесячных коммерческих бумаг у компаний с высоким рейтингом (CPFF)*. Введена в действие в октябре 2008 г. и завершена в

феврале 2010 г. Была более масштабной и направленной на восстановление рынка коммерческих бумаг в целом.

В дополнение к программам обеспечения ликвидностью 29 сентября 2008 г. была введена *Программа временных гарантий для паевых денежных фондов Министерства финансов США*, которая завершилась 18 сентября 2009 г. Она была направлена на страхование вложений в паевые фонды денежного рынка, по типу страхования депозитов коммерческих банков.

Подобное масштабное подключение к каналам ликвидности ФРС теневого банков носило «пожарный» характер и не могло продолжаться долго. Очень важно осознавать, что в условиях неправильной оценки риска, свободный доступ к официальным каналам ликвидности теневого банков без недостаточного контроля за уровнем их капитала, левериджа и структурой активов мог только ухудшить состояние дел, сделав их еще менее чувствительными к риску, по аналогии с тем, как страхование депозитов без надлежащего регулирования уровня капитала банков создает стимулы для избыточного риска и роста левериджа. Требуется широкий круг взаимодополняющих мер, позволяющих снизить уровень риска, присущего теневой системе.

Кризис выявил необходимость двух важнейших направлений долгосрочных реформ, связанных с теневой (параллельной) системой. *Одна часть реформ должна в будущем обеспечить повышение прозрачности связей между банками и теневыми банками*, а также достаточный уровень ликвидности и капитала банков, связанных с этими видами деятельности. *Другая часть реформ должна быть направлена на снижение зависимости теневого институтов от традиционных банков*, либо путем формирования собственных резервов ликвидности и капитала, либо путем перенесения всех издержек по ведению теневой банковской деятельности на инвесторов и акционеров.

1. Различные виды теневого банков и кредитного посредничества

Трансформация сроков активов и пассивов является по определению рискованной деятельностью. Любой посредник, с этим связанный (будь то банк или небанковский институт), в принципе не гарантирован от внезапного отзыва всех вложений вкладчиков или инвесторов. Несмотря на принципиальную хрупкость институтов-посредников, современная система посредничества, основанная на банках, является весьма устойчивой. Ее устойчивость обеспечивается двумя факторами: прямой поддержкой денежных властей ликвидности банков (например, прямым доступом к дисконтному окну ФРС) и прямым обязательством государства в случае необходимости взять на себя убытки банков (например, в виде страхования депозитов).

Современная система небанковского посредничества также существует благодаря поддержке, но эту поддержку осуществляют сами банки. Ценность их услуг также обусловлена их прямой связью с государством. В этом смысле развитие теневой системы в США в последние 20 лет во многом опиралось на поддержку государства, но она была неявной, а чаще всего косвенной. В предкризисный период считалось, что все виды поддержки посреднической деятельности хороши и являются эффективным средством защиты от спада. Но кризис показал, что только прямая поддержка денежных властей имеет значение. Косвенная поддержка, через банки, в кризис оказалась недостаточной и неэффективной и потребовала прямых вливаний ФРС в небанковские институты. Стало понятно, что без усиления банков и «удорожания» их услуг по поддержке теневого банков, а также повышения

«оснащенности» капиталом самих теневых институтов небанковское кредитование останется крайне хрупким.

Кроме того кризис показал, что система небанковского посредничества является очень неоднородной. В нее вовлечены институты, преследующие разные цели, использующие разные бизнес-модели и разную степень государственной поддержки, опосредующие разные виды кредита. Их значение для будущей финансовой системы США также неодинаково. Изменения в регулировании требуют тщательной «инвентаризации» теневых институтов и связанных с ними рынков. В настоящее время в США выделяется три основных подсистемы теневого кредитного посредничества⁷.

Первая подсистема возникла и окрепла благодаря целенаправленной, хотя и неявной поддержке государства. К ней относятся спонсируемые государством ипотечные агентства (GSE) и связанные с ними пулы, занимавшиеся секьюритизацией ипотечных кредитов. Поддержка государства являлась неявной в том смысле, что GSE не состояли на балансе у Министерства финансов, но инвесторы понимали, что государство, а точнее налоги, собираемые с налогоплательщиков, служат гарантией надежности долговых бумаг GSE. Эти агентства и связанные с ними пулы стали важным, независимым от банков, посредником в размещении кредита населению и корпорациям. Агентства прежде всего участвовали в ипотечном кредитовании населения, но накануне кризиса оказались вовлечены в финансирование и других розничных, а также корпоративных кредитов.⁸

Неявная поддержка государства играла важную роль в ослаблении дисциплины агентств в их отношении к риску. Хотя сейчас трудно предугадать будущее этих институтов, можно утверждать, что масштабы их деятельности будут сокращены, от них потребуются существенно больший уровень капитала и более низкий уровень леввериджа⁹.

Вторая подсистема охватывает различные виды забалансовой деятельности коммерческих банков. Специализированные дочерние структуры стали участником кредитного процесса внутри финансовых холдинговых компаний, созданных банками (Financial Holding Company – FHC), и в этом смысле получили название «внутренней» теневой системы. Через данную подсистему происходило финансирование кредитов населению на основе кредитных карт; студенческих кредитов; розничных ипотечных кредитов (соответствующих стандартам агентств); коммерческой ипотеки; кредитов малому бизнесу и т.д. Различные институты стали выполнять отдельные функции, ранее сосредоточенные под одной «крышей». Это повышало эффективность самих банков, но создавало опасность для теневых структур, которые становились лишь косвенно связаны с государством¹⁰.

Как известно, развитие FHC стало возможным после отмены закона Гласса – Стигала от 1932 г. и введения в действие в 1999 г. закона Грэма-Лича-Блили, хотя

⁷ Federal Reserve Bank of New York. Shadow Banking, Staff Report no.458, July 2010.

⁸ Агентства финансировали розничную ипотеку, скупая ипотечные кредиты и выпуская под их обеспечение ценные бумаги (MBS). Но агентства также скупали бумаги, обеспеченные другими кредитами, и тем самым финансировали более широкий круг розничных и корпоративных кредитов.

⁹ Sandra C. Krieger. Reducing the Systemic Risk in Shadow Maturity Transformation. Federal Reserve Bank of New York. www.newyorkfed.org/newsevents/speeches/2011/kri1103/08.html

¹⁰ Так, поддержка банками своих забалансовых обязательств (выпуск кредитных карт, открытие кредитных линий кондуитам и SPV), представляет собой вариант явной косвенной поддержки государством теневых банков. Хеджевые и паевые денежные фонды, аффилированные с банками, но без явных обязательств банков по отношению к этим институтам, опирались на неявную косвенную поддержку государства.

трансформация банков и самой модели банковского бизнеса началась еще в 70-е годы с появлением специализированных небанковских институтов (финансовых компаний и паевых фондов денежного рынка), составивших серьезную конкуренцию банкам. Но с введением закона Грэма-Личи-Блили банки нашли способ справиться с возросшей конкуренцией, поглощая институты, представлявшие угрозу и перемещая часть своих операций, связанных с кредитованием и привлечением ликвидности в эти вновь приобретенные, слабее регулируемые, небанковские структуры – теневые банки. Возникли глобальные действующие финансовые холдинговые компании, объединившие под своей крышей банки, компании по ценным бумагам, финансовые компании, фонды, управляющие активами, и множество разнообразных балансовых и забалансовых структур, обеспечивающих процесс кредитного посредничества банков.

Банки и раньше в соответствии с законом о банковских холдинговых компаниях (ВНС) от 1956 г. могли образовывать или поглощать небанковские структуры, но деятельность последних должна была быть тесно связана с банковской¹¹. Инвестиции же в компании, чья деятельность не была тесно связана с банковской, не могли превышать 5% от акционерного капитала поглощаемых компаний. Закон Грэма-Лича-Блили 1999 г. расширил возможности ВНС по инвестированию в небанковские виды деятельности¹².

Посредством целой волны слияний и поглощений банки получили возможность действовать почти как промышленные компании: «производить» кредиты и продавать их своим аффилированным структурам, не держа на собственном балансе. Эффективность процесса кредитования в плане использования собственного капитала банков резко возросла, возросла и общая эффективность и прибыльность банковского сектора. Но как показал кризис, эта эффективность прямо зависела от уровня ликвидности «оптовых» денежных рынков. Как только на этих рынках обнаружились сбои, эффективное кредитование быстро превратилось в «неэффективное».

Выяснилось, что многие институты, появившиеся в процессе секьюритизации и развития ФНС, не столько выполняют специализированные экономические функции, сколько являются удобным средством регуляционного арбитража, т.е. использования либо межстрановых различий в регулировании банков, либо различий в подходах к регулированию банков и не банков (как в плане налогов, так и требований к собственному капиталу), либо различий в рейтингах ФНС и отдельных ее частей.

Кризис показал, что многие виды «внутренних» теневых банков существовали только благодаря конкретным обстоятельствам предкризисного ажиотажа, некоторые были связаны с провалами в регулировании и управлении риском и вряд ли вернутся в своей прежней форме. Закон Додда-Франка 2010 г. значительно увеличивает возможности ФРС по надзору за дочерними небанковскими структурами ФНС¹³. Он также увеличивает возможности ФРС по надзору за крупными ФНС с консолидированными активами не менее 50 млрд долл. и содержит статьи, требующие поддержания достаточного уровня капитала на уровне всей ФНС.

¹¹ Bank Holding Companies and Financial Holding Companies – Partnership for Progress. www.fedpartnership.gov/bank-life-cycle/grow-shareholder-value/bank-holding-... United States Government Accountability Office (GAO). Financial Market Regulation. Report to Congressional Committees, March 2007

¹² Но для того, чтобы ВНС могла получить статус ФНС требовалось, чтобы депозитные институты, входящие в холдинг, имели достаточный уровень собственного капитала, хорошее управление и высокие рейтинги в видах деятельности, указанных Законом о коммунальных reinvestициях.

¹³ Consolidated Regulation and Supervision in the United States. IMF Working Paper, WP/11/23; Title YI—Regulation of Holding Companies and Depository Institutions. www.millermartin.com/print/7853.

Со временем, когда FHC будут вынуждены поддерживать необходимый уровень капитала с учетом совокупного риска холдинга, станет понятно, насколько многие внутренние теневые банки имели экономические основания для существования.

Третья подсистема кредитного посредничества охватывает деятельность институтов, возникших за пределами банков и банковских холдинговых компаний. В этом смысле данная подсистема может быть названа «внешней» теневой системой¹⁴. Кредитной деятельностью стали заниматься институты, входящие в диверсифицированные холдинги, подконтрольные инвестиционным банкам, называвшиеся холдинговыми компаниями инвестиционных банков (Investment bank holding company - IBHC), а иногда диверсифицированными брокерами-дилерами. К внешним теневым банкам также могут быть отнесены и независимые высоко специализированные небанковские институты, выполнявшие отдельные функции кредитного процесса¹⁵.

«Внешняя» теневая система также представляла собой глобальную сеть институтов, занимающихся всеми операциями: выдачей, хранением, секьюритизацией кредитов (которые в основном осуществлялись в США), а также финансированием секьюритизированных кредитов, что в основном осуществлялись из Европы, Великобритании и ряда оффшорных финансовых центров. Но в отличие от «внутренней» теневой системы, «внешняя», как отмечают исследователи, была в меньшей степени продуктом регуляционного арбитража и в большей степени результатом вертикальной интеграции и эволюции институтов в поисках преимуществ от специализации.¹⁶

Значительная часть теневых банков «внешней» системы не имела ни прямого, ни косвенного доступа к официальным каналам пополнения ликвидности ФРС. Единственным каналом являлась помощь Офиса надзора за сберегательными учреждениями (OTC) и Федеральной корпорации по страхованию депозитов (FDIC) дочерним сберегательным банкам, входивших в структуру инвестиционных холдингов.

Существенная часть «внешней» теневой банковской системы возникла в результате вертикальной интеграции инвестиционных банков, которые пытались создать полную цепочку процесса секьюритизации (от выдачи кредита до его оптового финансирования) в рамках подконтрольных им холдингов. Для этой цели инвестиционные банки покупали или сливались с финансовыми компаниями или ссудо-сберегательными ассоциациями. Это позволяло им, с одной стороны копировать процесс кредитного посредничества FHC, а с другой, используя фрагментарность американского регулирования, избегать статуса банковских холдингов, поскольку сберегательные банки, финансовые компании, банки специального назначения находились вне поля зрения консолидированного контроля ФРС.

В этой связи особенно понятно, почему американская система регулирования финансовых институтов часто называется «византийской». Громоздкость и запутанность этой системы корнями уходит в историю создания США, борьбы за независимость штатов от федеральной власти, жесткого отделения банковской деятельности от операций с ценными бумагами после кризиса 1929-33 гг., сложной системы исключений из общих правил ведения банковской и финансовой

¹⁴ Federal Reserve Bank of New York, Staff Report no.458, July 2010, p.34.

¹⁵ Независимые финансовые компании, занимавшиеся выдачей кредитов, независимые кондуиты, занимавшиеся хранением кредитов, независимые инвестиционные компании и хеджевые фонды, занимавшиеся посредничеством между покупкой одних и выпуском других ценных бумаг.

¹⁶ Federal Reserve Bank of New York, Staff Report no.458, July 2010, p.35.

деятельности. Отмена в 1999 г. закона Гласса-Стигала дала возможность объединения банковской деятельности и операций с ценными бумагами под одной крышей. Но типы образовавшихся холдинговых компаний были различны и предполагали разный характер регулирования. Если холдинговая компания владела коммерческим банком, то она приобретала статус ВНС и регулятором консолидированной деятельности холдинга становилась ФРС. Если же холдинговая компания владела ссудо-сберегательной ассоциацией, то она приобретала статус ссудо-сберегательной холдинговой компании, и регулятором консолидированной деятельности становился OTS, чьи требования и возможности обеспечения ликвидностью были слабее, чем у ФРС. Дополнительной гарантией надежности институтов для инвесторов служило лишь то, что депозиты страховались FDIC¹⁷.

Наконец, если холдинг для осуществления кредитных операций приобретал финансовую компанию или банк специального назначения, и при этом в его структуру входил и инвестиционный банк, то его деятельность находилась под надзором Комиссии по ценным бумагам и рынкам (SEC), долгое время не имевшей программ консолидированного контроля. Основанием для такого подхода являлось широко известное правило 15с3-1 Закона о ценных бумагах и биржах 1934 г. («правило чистого капитала»), которое провозглашало лишь самые общие принципы «защиты клиентов и других участников рынков от банкротства брокеров-дилеров». И хотя закон Грэма-Лича-Блили ввел важные дополнения к закону от 1934 г. и были провозглашены две программы консолидированного контроля инвестиционных холдингов, они не добились той строгости и скрупулезности контроля, который характерен для ФРС. Одним из важнейших отличий являлось то, что SEC практически не ограничивала уровень левериджа крупнейших инвестиционных холдингов. В результате соотношение привлеченных и собственных средств IBHC в предкризисный период существенно превышало аналогичный показатель для крупных FHC¹⁸.

Владение сберегательным банком или финансовой компанией, по существу являвшимися полноценными банками, совершенно законно позволяло крупным диверсифицированным холдингам находиться вне контроля ФРС, но, соответственно, не давало и официального доступа к дисконтному окну ФРС и другим программам ФРС.

В этой связи примечателен опыт банкротства холдинга Леман Бразерс, чья деятельность регулировалась крайне фрагментарно, поскольку Леман Бразерс владел лишь сберегательной ассоциацией, вклады в которой были застрахованы FDIC. Отсутствие в структуре холдинга коммерческого банка позволяло Леман Бразерс находиться вне контроля ФРС. Главными дочерними структурами Леман Бразерс были компании по ценным бумагам, которые находились под контролем SEC. Консолидированный контроль холдинга осуществлялся в рамках программы CSE, введенной SEC лишь в 2004 г. и существенно менее эффективной, чем консолидированный контроль ФРС. При этом участие в программе было добровольным и не имело законной обязательности для тех крупнейших инвестиционных банков США и их холдингов, которые в нее вступили. Результатом запутанной системы контроля за инвестиционными холдингами и пустот в законодательстве стало то, что на 15 сентября 2008 г. ни ФРС, ни другое государственное учреждение не имели полномочий для предоставления капитала

¹⁷ Savings and Loan Holding Companies: Supervision by the Federal Reserve Board, May 16, 2011. www.mofo.com

Historical Framework for Regulation of Unitary Savings and Loan Holding Companies. OTS. www.ots.treas.gov/_files/48035.html.

¹⁸ Consolidated Regulation and Supervision in the United States. IMF Working Paper, WP/11/23, pp.13-16.

или необеспеченной гарантии Леман Бразерс и, соответственно, нельзя было найти законных средств для предотвращения банкротства этого холдинга.

После банкротства Леман Бразерс ФРС в условиях кризиса *de facto* признала равноценность банков, финансовых компаний и сберегательных банков для финансовой системы. По аналогии с FHC, в которых банки имели доступ к дисконтному окну, финансовые компании и федеральные сберегательные банки, входившие в структуру инвестиционных холдингов, получили доступ к антикризисным программам поддержки ФРС и FDIC. Существовали и другие различия в кредитном посредничестве через банковские и инвестиционные холдинги, которые оказали важное влияние на развитие кризиса 2007-2009 гг.

В целом, как показал кризис, многие институты и формы кредитного посредничества через IBHC оказались более изолированными и более рискованными. Докризисное выпадение сберегательных банков и инвестиционных банков, а также соответствующих холдингов из общего потока регулирования заставило денежные власти кардинально изменить подход к ним. Так, в соответствии с законом Додда-Фрэнка, начиная с 21 июля 2011 г., функции по надзору и регулированию холдингов, в центре которых находятся сберегательные банки, передаются от OTS к ФРС, то есть они начинают регулироваться как обычные банковские холдинги.

Важнейшим отличием двух систем регулирования является то, что система рейтингов OTS («Core») в отличие от системы рейтингов ФРС (RFI) в явном виде не учитывала качество активов холдинга. Кроме того, к SLHC до последнего времени не применялись четкие количественные требования к обязательному минимальному уровню капитала холдинга, как это делалось в случае BHC¹⁹. Статья 171 закона Додда-Фрэнка в связи с этим специально подчеркивает, что требования к уровню левериджа и капитала, рассчитанные на основе активов, взвешенных по риску для BHC и SLHC, должны быть не меньше, чем те же показатели для депозитных институтов²⁰. Регулирование IBHC также кардинально изменилось. Большинство крупнейших диверсифицированных брокеров-дилеров превратились в обычные банковские холдинги. Введены существенные ограничения на торговые операции с ценными бумагами за счет собственных средств инвестиционных банков. Деятельность по предоставлению свопов должна быть передана в небанковские дочерние компании холдинга.

Существовала еще одна важная часть «внешней» теневой системы. Она состояла из независимых теневых банков, однако тесно связанных с банковскими и инвестиционными холдингами.

Специализированные финансовые компании прежде были заняты краткосрочным и среднесрочным кредитованием покупки автомобилей и оборудования, лизингом, выпуском кредитных карт нестандартным заемщикам и др., т.е. теми видами кредитов, которыми все меньше занимались традиционные банки²¹. Эмитентами бумаг, обеспеченных кредитами независимых финансовых компаний, в основном выступали крупнейшие инвестиционные и банковские группы. Данные свидетельствуют о том, что крупнейшие холдинги по-преимуществу занимались выпуском бумаг, обеспеченных не своими «внутренними», а внешними кредитами, в

¹⁹ Holding Companies Handbook, Office of Thrift Supervision, March 2009; OTS CEO Letter 266 (December 20, 2007); 72 Federal Register 72442 (2007).

²⁰ Для небольших SLHC, чьи активы находятся в пределах от 1 до 10 млрд долл., и которые по мнению регуляторов, не представляют значительной угрозы для аффилированных с ними депозитных институтов и всей финансовой системы, вводятся более мягкие правила регулирования и надзора холдингов.

²¹ Исключение составляют лишь независимые ипотечные компании, занятые выдачей нестандартных ипотечных кредитов.

том числе, кредитами независимых финансовых компаний. Например, в 2007 г. группа Leman Brothers от имени своих внутренних клиентов выпустила ABS на сумму 7,458 млн долл., а от имени внешних клиентов - на сумму 44,774 млн долл. Аналогичным образом, группа Bank of America Securities LLC под обеспечение внутренних кредитов выпустила бумаг на сумму 18,825 млн долл., а под обеспечение внешних кредитов – на сумму 29,953 млн долл. и т.д.²² Таким образом, независимые финансовые компании, не имевшие самостоятельного доступа к официальным каналам ликвидности и рынкам капитала, прямо зависели от возможностей банковских и инвестиционных холдингов привлекать ликвидные средства на этих рынках. Это вносило дополнительную неустойчивость в их деятельность. Неспособность финансовых групп привлечь необходимые средства в период кризиса привела к банкротству многих независимых посредников, несмотря на высокое качество выданных ими кредитов.

К «внешней» теневой подсистеме также относилась группа институтов, которые занимались повышением кредитного качества обеспеченных долговых бумаг по всей длине кредитной цепочки холдингов. Поддержка этих институтов являлась для теневых банков своеобразным эквивалентом государственного страхования депозитов традиционных банков.

Как считают исследователи, многие институты «внешней» теневой системы доказали свою экономическую целесообразность и должны быть сохранены и в будущем²³.

2. Изменения в регулировании теневого банковского сектора

Теневая банковская система сыграла определяющую роль в развитии финансового кризиса 2007-2009 гг. Тем не менее, не она оказалась в центре внимания принятого в 2010 г. Закона Додда-Франка о финансовой реформе. В законе присутствует много статей, касающихся функционирования теневой системы²⁴, но остаются важные пустоты: паевые денежные фонды, секьюритизация и ABS, рынки РЕПО и GSE, хотя именно в этих сферах поведение инвесторов и кредиторов носило панический характер и эти сектора требуют быстрых и значительных изменений в регулировании. Частично данный факт объясняется тем, что этими проблемами должен заняться вновь созданный Совету по надзору за финансовой стабильностью (FSOC). Еще одним объяснением «невключенности» важнейших сегментов теневой системы в закон Додда-Франка служит сложность самой задачи и понимание того, что только постепенный аргументированный диалог всех заинтересованных лиц может заполнить провалы в регулировании, и одновременно сохранить функциональность соответствующих институтов и рынков, и их привлекательность для разных категорий инвесторов. В наибольшей степени это касается паевых денежных фондов, которые, с одной стороны, служат для населения и для институциональных инвесторов удобным средством управления деньгами, а с другой, являются важнейшим поставщиком кредита для экономики. Именно поэтому реформа многих сегментов теневой системы происходит медленно.

²² Federal Reserve Bank of New York, Staff Report no.458, July 2010, p.41.

²³ Federal Reserve Bank of New York, Staff Report no.458, July 2010, p.72.

²⁴ В законе Додда-Франка, затрагиваются некоторые вопросы, имеющие непосредственное отношение к теневой системе: регистрация хеджевых фондов в SEC; перенос значительной части торговли деривативами на биржи; регулирование всех системно значимых финансовых институтов ФРС; контроль за «теневыми» банками, кредитующими население, со стороны Бюро финансовой защиты потребителей (Consumer Financial Protection Bureau - CFPB), созданному в рамках ФРС.

Основное направление современных реформ - снижение систематического риска, связанного с деятельностью теневого банков. Речь идет не об отмене, а о повышении безопасности теневой системы. Эксперты задаются вопросом, «как изменить существующие правила регулирования, чтобы сделать теневую системы более безопасной, а не загнать связанные с ней виды деятельности в новую нерегулируемую темноту»²⁵.

Важной особенностью деятельности любых видов теневого банков является опора на оптовые рынки финансирования. Существенно, что краткосрочные и среднесрочные долговые инструменты, которые размещают на рынках теневые банки, в основном покупают институциональные инвесторы, которые условно делятся на три группы: регулируемые посредники на денежных рынках (паевые фонды денежного рынка); нерегулируемые посредники на денежных рынках (усиленные денежные фонды)²⁶; прямые инвесторы в инструменты денежного рынка. Посредники инвестируют в инструменты денежного рынка от имени населения, корпораций, правительств штатов и других институтов. Прямые инвесторы (правительства штатов, казначейства корпораций, пенсионные фонды, богатые частные инвесторы, инвестиционные банки и т.д.) вкладывают в них собственные средства.

Перед кризисом, в июне 2007, средства, находившиеся под управлением паевых денежных фондов, составляли около 2,5 трлн долл., средства под управлением нерегулируемых посредников – около 1,5 трлн долл., а средства прямых инвесторов – около 3 трлн долл. Это сравнимо с общим объемом средств, находившихся на чековых, сберегательных и срочных депозитах в коммерческих банках – около 6,2 трлн долл. Эти средства (7 трлн долл.) могут рассматриваться в качестве депозитов теневого банков, по аналогии с депозитами традиционных банков, поскольку они могут быть немедленно отозваны вкладчиками по номинальной стоимости. При этом обязательство немедленного погашения вкладов по номинальной стоимости не подкрепляется никаким капиталом посредников и никакими государственными гарантиями. Тот факт, что депозиты в основном принадлежат институтам, лучше информированным, обладающим стадным инстинктом, быстро меняющим решения и избегающим риска, и при отсутствии доступа теневого банков к каналам государственной поддержки, делает финансирование теневого банков крайне нестабильным и зависимым от панических настроений «вкладчиков»- инвесторов. Так, из 300 млрд. дол., которые были отозваны из паевых денежных фондов в течение недели после банкротства Леман Бразерс в 2008 г., более 90% пришлось именно на институциональных инвесторов²⁷.

Именно поэтому реформы прежде всего затрагивают каналы и методы финансирования теневой системы. Во-первых, традиционные банки должны сохранить за собой право поддерживать краткосрочную ликвидность, связанных с ними теневого банков, но изменив свой подход к оценке риска такой поддержки. Аналогичным образом, паевые денежные фонды должны продолжать активно работать на рынке как обычных, так и обеспеченных коммерческих бумаг, но изменив свой подход к оценке риска различных видов бумаг. Стоимость услуг банков

²⁵ Gary Gorton and Andrew Metrick. Regulating the Shadow Banking System. NBER, September 1, 2010, p.3.

²⁶ Усиленные денежные фонды (enhanced cash funds) представляют собой вариант паевых денежных фондов, но они не попадают под ограничения, указанные правилом 2a-7 SEC. Они могут вкладывать средства в более широкий круг более рискованных активов, имеющих меньшую ликвидность. К тому же они не обязаны поддерживать стоимость акции на уровне 1 доллара.

²⁷ Economics of Contempt, Sunday, November 28, 2010.

www.economicsofcontempt.blogspot.com/2010/11/proposal-for-money-market-fund-reform.html

по поддержанию ликвидности теневого банков должна возрасти и отражать риски, связанные с возможным быстрым «обмелением» оптовых рынков финансирования.

Во-вторых, теневые институты и инвесторы в выпущенные ими бумаги, должны полностью осознавать риск деятельности по трансформации сроков. Стоимость долговых бумаг теневого банков должна в полной мере отражать и возросшую стоимость поддержки со стороны банков. Инвесторы в ценные бумаги теневого институтов должны нести все издержки, связанные с такими вложениями.

В-третьих, банки должны обладать достаточным уровнем капитала и ликвидности, чтобы обеспечивать потребности теневого институтов, и переносить возросшие издержки, обусловленные ростом собственного капитала и резервов (на невозврат кредитов), на других посредников, участвующих в кредитной цепочке.

В-четвертых, должны быть разработаны механизмы взыскания задолженности, ликвидации плохих активов и урегулирования проблем неплатежеспособных

теневого банков не за счет государства, а за счет частных институтов и инвесторов.

Часть структурных реформ в указанных направлениях к настоящему времени уже проведена, и они коснулись наиболее проблематичных сегментов теневой системы и связанных с ними рынков: рынков обеспеченных коммерческих бумаг и кондуитов; трехсторонних рынков РЕПО; паевых денежных фондов.

Одним из наиболее уязвимых звеньев новых кредитных цепочек оказались *кондуиты*, которым передавались банковские кредиты и которые с целью их финансирования выпускали коммерческие бумаги, обеспеченные активами АБСР. Кондуиты были в своем роде краеугольным камнем параллельной банковской системы: они широко использовались как средство финансирования любых видов ссуд и фактически являлись «новыми» банками. Наибольший рост объемов АБСР пришелся на период с июня 2006 по июнь 2007 г. и составил 238 млрд долл. Прирост депозитов банков составлял 255 млрд. дол. за тот же период. Иными словами, рынок АБСР поставлял почти столько же дополнительной ликвидности для экономики, что и традиционная банковская система²⁸.

Фундаментальным противоречием этих институтов явилось то, что инвесторы в этот вид бумаг полагались на спонсорство и гарантии коммерческих банков, которые, по мнению инвесторов, должны были принять на себя возможные убытки кондуита, в то время как банки, считали, убытки понесут инвесторы в АБСР. Это противоречие было напрямую связано с провалами в регулировании и правилах учета операций между банками-спонсорами и кондуитами: банки поддерживали кондуиты и одновременно, вплоть до 2010 г., не включали их активы в расчеты своего обязательного капитала, даже если кондуиты были консолидированы на балансе этих организаций.

В 2006-2007 гг. возник новый тип кондуитов, который покупал кредиты не у одного, а у множества банков, и каждый из них обязывался выкупить только свою долю активов в случае банкротства кондуита. Таким образом, ни один финансовый институт не отвечал за основную массу возможных убытков кондуита. Важно и то, что хотя отношения между кондуитами и банками как-то регулировались, деятельность собственно кондуитов находилась вне контроля регуляторов. Они фактически попадали в ту же категорию институтов, что и хеджевые фонды.

В 2009-2010 гг. подходы к регулированию кондуитов претерпели значительные изменения. Во-первых, возросли требования к капиталу и ликвидности банков, открывающих кондуитам кредитные линии поддержки. В соответствии с новыми

²⁸ www.syntheticassets.wordpress.com/tag/shadow-banking

стандартами бухучета FAS 166/167 (введены в 2010г.), новыми Базельскими правилами, банки, если они являются спонсорами и провайдерами ликвидности кондуитов, обязаны консолидировать их активы на своем балансе. Во-вторых, регуляторы США стремятся изменить структуру поддержки кондуитов таким образом, чтобы спонсирование кондуитов перешло от американских банков к иностранным банкам или небанковским институтам. В-третьих, происходит пересмотр всей схемы организации и учета процесса секьюритизации, сложившейся за последние 20 лет. Новые стандарты FAS 166/167 дают ответы на важнейший вопрос процесса секьюритизации: должен ли финансовый институт консолидировать специальную структуру, через которую проводилась секьюритизация.

Новые подходы к регулированию коммерческих бумаг, обеспеченных активами, чрезвычайно важны, так этот рынок так и не может восстановиться после кризиса. Причина – в том, что традиционные инвесторы в них не привыкли брать на себя риск. До кризиса они были убеждены, и в этом их поддерживали их брокеры и рейтинговые агентства, что вкладывают в абсолютно надежные инструменты. Осознание рискованности АВСР привело к обвалу рынка. Требуются значительные изменения в регулировании, чтобы успокоить и вновь вернуть на рынок этот класс инвесторов.

Рынок РЕПО также получил громадное развитие за последние 20 лет и стал важнейшим способом финансирования «внешней» теневой системы. Наиболее активными участниками рынка РЕПО являются инвестиционные банки и компании по ценным бумагам, которые с его помощью под залог бумаг привлекают значительную часть своих пассивов. С 2003 по 2007 гг. заимствования брокеров-дилеров возросли с 490,4 млрд до 1,1 трлн долл., составляя от 30 до 40% их совокупных обязательств²⁹.

Для обеспечения безопасности участников в центре данного рынка в качестве независимых финансовых агентов действуют два клиринговых банка - JPMorgan Chase и Bank of New York Mellon. В функции клиринговых банков входит сохранение залога и передача его кредитору в случае банкротства заемщика. Как кредиторы, так и заемщики денежных средств имеют счета в клиринговых банках, и их действия определяются в соответствии с трехсторонними соглашениями РЕПО.

Одним из важных операционных преимуществ системы трехсторонних РЕПО являлось то, что независимо от сроков кредита клиринговый банк каждое утро с 8 до 8.30 утра закрывал позиции, т.е. возвращал денежные средства на счета кредиторов, а обеспечение - на счета заемщиков. Таким образом, любой залог передавался кредитору не более чем на ночь, что позволяло заемщикам ежедневно менять структуру залога (при неизменной стоимости), что было удобно для их эффективного управления портфелем ценных бумаг, но представляло угрозу для клирингового банка. Опасность заключается в том, что в течение дня именно клиринговый банк, а не кредитор, несет весь риск дефолта заемщика.

Реформы, прежде всего, направлены на усиление клиринговых и инвестиционных банков, участвующих в сделках. В связи с этим предполагается, во-первых, увеличение уровня собственного капитала этих институтов; во-вторых, удорожание услуг клиринговых банков по предоставлению внутридневного кредита; в-третьих, улучшение качества обеспечения, используемого в сделках РЕПО.

Существенным направлением реформ является также изменение самой инфраструктуры сделок РЕПО. Для выработки предложений по изменению инфраструктуры рынка под эгидой Нью-Йоркского банка ФРС (Комитет платежного

²⁹ CFC Policy Paper, Systemic Risk and Tri-Party Repo Clearing Banks, February 2, 2010, p.3.

риска) в сентябре 2009 г. была создана группа специального назначения³⁰. Главные изменения в инфраструктуре: отказ от обязательного внутривнедневного кредита инвестиционным банкам и повышение рыночной дисциплины денежных инвесторов, что должно заставить их самостоятельно проверять уровень риска и кредитоспособности заемщиков. Стоимость услуг клиринговых банков также возрастет, что заставит и кредиторов, и заемщиков более ответственно подходить к сделкам РЕПО. Общие объемы рынка РЕПО, в связи с этим, скорее всего уменьшатся.

Основные изменения в организации рынка были запланированы на 2011 г., но сложность и масштабность реформ не позволяют уложиться в запланированные сроки. Так, уже к концу 2011 г. планировалось на 90 % уменьшить внутривнедневной кредит клиринговых банков, но скорее всего это произойдет только в 2012 г. Ожидается, что новая инфраструктура позволит в дальнейшем избежать паники на рынке, поскольку изменится поведение денежных инвесторов: они станут прекращать финансирование заемщиков раньше и делать это постепенно, давая возможность проблемному заемщику опереться на свою собственную «подушку» ликвидности по мере продажи активов, которые он не может профинансировать.

Главная цель реформы паевых денежных фондов (MMF) - снижение чувствительности этих институтов к панике и набегам инвесторов, ведущих к дестабилизации всей финансовой системы, что ярко проявилось в 2008 г.³¹ Уязвимость MMF к панике связана с тем, что они предоставляют инвесторам право немедленного погашения их акций по цене равной 1 дол., в то время как активы фондов являются более долгосрочными и не могут быть проданы быстро и без потерь. Возможности MMF покрыть даже начальные убытки крайне невелики, поскольку они не обладают доступом к официальным каналам пополнения ликвидности. К тому же шок недоверия со стороны части институциональных инвесторов немедленно распространяется на все группы, тем более, что первые, кто обращается за своими деньгами, рискуют меньше, чем остальные. Менеджеры фондов, чтобы вернуть средства инвесторов, начинают срочно продавать активы, что ведет к резкому снижению стоимости активов и вызывает еще большее недоверие.

Несмотря на необходимость реформы паевых денежных фондов, ее проведение является очень непростым делом. Существует опасность, что жесткие ограничения на MMF могут привести к сокращению предложения краткосрочного кредита в экономике, перемещению активов инвесторов в другие менее регулируемые институты. Существенно и то, что на протяжении почти 40 лет фонды с успехом обеспечивали ликвидностью финансовые рынки без какого-либо существенного вмешательства со стороны государства. Боязнь повредить сложившийся механизм предоставления ликвидности делает структурные реформы данной отрасли столь деликатными и требует участия в дискуссии широкого круга экспертов.

В реформе денежных паевых фондов можно выделить по крайней мере два этапа – до 2010 г. и по настоящее время. До 2010 г. в основном действовали

³⁰ Task Force on Tri-Party Repo Infrastructure (Payments Risk Committee). Newyorkfed.org/tripartyrepo/pdf/tpr_proposal_101203.PDF

³¹ Банкротство Lehman Brothers в сентябре 2008 г. привело к закрытию Reserve Primary Fund, убытки которого составили 62,5 млрд долл. Проблемы Primary Fund усилили волну требований о возврате паев. Это был первый фонд денежного рынка, который за последние 14 лет привел к убыткам инвесторов. Вслед за этим инвесторы вывели из паевых денежных фондов около 310 млрд долл., и только быстрые действия Министерства финансов США и ФРС остановили панику.

экстренные меры поддержки и временных гарантий государства ММФ.³² В 2010 г., начиная с того момента, когда в январе 2010 г. SEC утвердила дополнения к закону 1940 г. (правило 2a-7), начались долгосрочные структурные реформы. Дополнения охватывают такие важнейшие параметры деятельности фондов как *качество портфеля, сроки портфеля, ликвидность портфеля, инвестиции в РЕПО, раскрытие информации о портфеле, проведение сделок и процедура ликвидации фонда*. Главным содержанием этого этапа реформы явилось создание «подушки» ликвидности фондов, позволяющей им легче переносить массированный вывод средств из фондов, не продавая имеющиеся в портфеле бумаги на «падающем» рынке по крайне низким ценам.

В настоящее время наступает третий этап реформ ММФ, но дальнейшие изменения встречают значительное сопротивление со стороны многих участников рынков. Принципиальный вопрос дискуссии – сохранение важнейшей нормы денежных фондов - стабильной стоимости чистых активов фондов (NAV), что позволяет поддерживать стоимость одной акции фонда на уровне 1 долл. Такое постоянство достигается потому, что активы фонда оцениваются на основе амортизированной (а не рыночной) стоимости.³³ SEC разрешает использовать такой метод оценки только для тех фондов, которые следуют правилу 2a-7 Закона об инвестиционных компаниях 1940 г., облегчающему достижение стабильности чистой стоимости активов.

Одним из главных оппонентов перехода к плавающей NAV является Институт инвестиционных компаний (ICI), который представляет интересы менеджеров фондов. Одна из статей президента ICI так и называется: «Иллюзия Волкера или почему банковское регулирование не подходит для денежных фондов».³⁴ Введение плавающей NAV, по мнению ICI, не предотвратит набеги инвесторов и не приведет к снижению систематического риска, но точно уменьшит привлекательность денежных фондов, что будет губительным для кредитного рынка США.

Но недавние выступления председателя SEC Мари Шапиро убеждают в том, что грядут новые реформы: «Я уверена, что необходимы дополнительные реформы, чтобы изменить структурные характеристики фондов денежного рынка, делающие их подверженными панике».³⁵ SEC в настоящее время рассматривает два варианта реформ: создание буферного фонда поддержки и переход к плавающей чистой стоимости активов. Какой из вариантов будет принят, покажет ближайшее будущее.

3. Каково будущее теневой банковской системы США?

Теневая банковская система появилась в результате естественной эволюции банков и банковской деятельности. Во-многом, это было связано с тем, что традиционная банковская модель вследствие нововведений и изменений в регулировании оказалась в 80-е годы неприбыльной и потеряла свою привлекательность. С другой стороны, возник и стал быстро расти спрос на новые финансовые инструменты, которые можно было использовать в качестве обеспечения в финансовых сделках. Это прежде всего отвечало интересам

³² Программа AMLF ФРС и программа временных гарантий для денежных фондов Министерства финансов США. Подробнее см. выше.

³³ Амортизированная стоимость представляет собой балансовую или учетную стоимость активов. Рассчитывается как начальная стоимость актива за вычетом накопленной амортизации.

³⁴ ICI Viewpoints, Paul Schott Stevens. The Volker Illusion: Why Bank Regulation Won't Work for Money Market Funds, October 24, 2011.

³⁵ Ежегодная конференция Ассоциации по ценным бумагам и рынкам (SIFMA), www.online.wsj.com/article

институциональных инвесторов, мощь которых постоянно росла. Секьюритизация (т.е. превращение кредитов в ценные бумаги) позволяла добиться этого, но она вела к созданию институтов, формально независимых от банков, что защищало банки от дефолта по отдельным группам активов. В результате появилось множество институтов и рынков, которые под другим названием стали выполнять традиционные банковские функции. При этом эти институты и рынки слабо регулировались. Как показал кризис, многие из них оказались подвержены панике, очень похожей на классические банковские паники, что привело к масштабному финансовому и экономическому кризису.

Важнейший урок кризиса заключается в том, что рынки РЕПО, институты секьюритизации и денежные паевые фонды, являясь новыми формами банков, должны регулироваться более строго. Небанковская система финансового посредничества должна действовать с меньшим уровнем леввериджа, с меньшим уровнем риска, с большим уровнем собственного капитала и необходимой «подушкой» ликвидности. И хотя процесс снижения уровня леввериджа уже начался, его полные масштабы неизвестны. Но, безусловно, он затронет как финансовые институты, так и население США, чей уровень долга должен быть снижен.

Скорее всего размеры банковской системы станут меньше, и она будет строже регулироваться. Часть теневой банковской системы будет демонтирована, и будет наблюдаться тенденция к реставрации универсальных банков. Но может возобладать и тенденция к росту прозрачности связей между материнскими банками и дочерними структурами в рамках финансовых холдингов и удорожанию их услуг друг другу. Многие финансовые институты, опиравшиеся в поисках ликвидности только на рынки капитала, исчезнут или переродятся в институты, все в большей степени использующие средства акционеров.

Секьюритизация останется важной частью финансовой системы, однако она должна будет быть подвергнута более строгому контролю. Одним из вариантов такого контроля является план, предложенный специалистом Национального бюро экономических исследований Г.Гортоном, о создании так называемых специализированных банков «узкого финансирования», которые будут иметь доступ к дисконтному окну ФРС, но не будут иметь права принимать вклады и выдавать кредиты. Их единственной функцией (причем доступной только этим институтам) будет покупка обеспеченных бумаг высокого качества и выпуск собственных обязательств, которые смогут покупать конечные инвесторы. Они станут прозрачными, хорошо капитализированными посредниками между организаторами кредитов и конечными инвесторами, заменив множество теневых структур³⁶.

Сейчас трудно сказать, насколько жизнеспособна данная модель, но она подчеркивает необходимость продолжения секьюритизации, как способа возрождения кредитной деятельности банков, которая сейчас очень слаба. Процесс секьюритизации сохранит свою важность еще и потому, с его помощью создаются новые виды инструментов, которые служат обеспечением в финансовых сделках.

В любом случае бизнес-модель банков «выдавать и продавать кредиты» сохранится, но будет подвергнута значительным изменениям. Банки будут сохранять значительную часть выданных кредитов на своем балансе и будут нести большую ответственность за выданные кредиты. После тех громадных проблем с ликвидностью, которые обнаружил кризис, ликвидность не будет более рассматриваться как данное.

³⁶ Gary Gorton and Andrew Metrick. Regulating the Shadow Banking System. NBER, September 1, 2010, p.35-38.

Структурные реформы в области регулирования теневого банков, их адекватного обеспечения капиталом и ликвидностью должны опираться на экономическую теорию, но в ней также обнаружилось значительные пробелы. Требуются глубокие исследования, позволяющие лучше понять, что в принципе определяет уровень ликвидности на финансовых рынках. Идея того, что финансовые активы всегда могут быть проданы по ценам, близким к их фундаментальной стоимости, была встроена в большинство моделей и накануне кризиса, казалось невероятным, что активы не смогут быть проданы ни по каким ценам. Уже сейчас, анализ, проведенный рядом исследователей, позволяет выдвинуть некоторые предположения относительно природы современных финансовых рынков. Утверждается, что опора на долговые инструменты в обеспечении кредитом является фактором внутренней нестабильности рынков. Обнаруживается такой феномен как «близорукость», означающий, что инвесторы просто не видят, что их портфели долговых бумаг содержат значительный риск. Близорукость поражает не только инвесторов, но и банкиров. Не исключено, что избыточный риск, который брали на себя управляющие банками перед кризисом, мог быть вызван не только тем, что они были уверены, что им не дадут обанкротиться, но и потому, что искренне считали, что риск был невелик, полностью учтен и надлежащим образом застрахован. Иными словами в предкризисный период существовала как неверная мотивация к более высокому риску, так и близорукость. Дальнейшие изменения в регулировании требуют значительных теоретических исследований и новых подходов к пониманию финансовых рынков.

В этой связи очень важно не «перестараться» с введением жестких мер. И здесь нельзя не согласиться с мнением профессора финансов Школы бизнеса им. Бута при Чикагском университете Р.Раджана: «Ирония ситуации в том, что вера в драконовское регулирование набирает наибольшую силу в нижней части цикла – именно тогда, когда участники рынка меньше всего нуждаются в регулировании. А вера в ложное убеждение, что рынки прекрасно управляют сами собой, получает наибольшее распространение в верхней части цикла – в момент, когда система подвергается наибольшей опасности»³⁷. Защиту от цикличности может дать только широкая программа исследований и выведение новых более общих, объективных законов поведения финансовых систем.

³⁷ Raghuram G.Rajan. How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy. Princeton University Press, 2011, Chapter 8.

ПОЛИТИКА АДМИНИСТРАЦИИ ОБАМЫ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Кризис 2008-2009 гг. обнажил накопившиеся в американской экономике структурные и финансовые проблемы, ослабил позиции США в мировом хозяйстве и показал необходимость серьезных изменений социально-экономической политики. Стране предстоит научиться жить по средствам и одновременно обеспечить устойчивое развитие по инновационному сценарию. Необходимость обновления и проведения крупномасштабных реформ в социально-экономической сфере также продиктовано стремлением США сохранить за собой роль ведущей державы в XXI веке, обеспечить привлекательность американской модели, оставаясь ориентиром и примером для подражания для других стран.

Барак Обама исходит из того, что для сохранения глобального лидерства в условиях стремительно усилившейся конкуренции Соединенные Штаты нуждаются в «инвестициях в будущее». Для этого надо реформировать системы здравоохранения, образования и социального обеспечения, стимулировать развитие высокотехнологичных секторов экономики, повысить ее энергоэффективность, инвестировать в альтернативную энергетику и увеличить ассигнования на инфраструктурные проекты. Став президентом под лозунгом перемен, он выдвинул амбициозный план модернизации страны, включающий проведение реформ в сферах здравоохранения и образования, а также развитие науки и новейших технологий, обеспечивающих американской экономике инновационное будущее.

Разразившийся экономический кризис внес коррективы, но не привел к пересмотру планов президента по обновлению страны. Однако задача проведения обещанных структурных реформ осложнилась необходимостью одновременной реализации антикризисной программы для преодоления последствий тяжелой экономической рецессии и стабилизации финансовой ситуации в США.

1. Основные направления социально-экономической политики

Барак Обама пришел к власти в январе 2009 года, когда мировой финансово-экономический кризис, начавшийся в сентябре 2008 года, был в самом разгаре.

В основу антикризисной политики его администрации лег масштабный план «О восстановлении американской экономики и реинвестиций» (American Recovery and Reinvestment Act), принятый в феврале 2009 года¹. Он явился фундаментом социальной политики Обамы в период глубочайшей рецессии, позволив не только существенно сгладить ее последствия для страны, но также смягчить остроту первого в мире глобального кризиса. Этот план общим объемом в 787 миллиардов долларов, или 5,5% ВВП США в годовом выражении, явился самой крупной программой стимулирования экономики в мирное время, принятой за всю американскую историю. В качестве его главных целей были провозглашены создание новых рабочих мест при сохранении уже существующих, поддержка экономической активности и одновременно обеспечение долгосрочного устойчивого роста путем инвестиций.

План включал следующие статьи расходов: 288 млрд. долларов предназначались для физических лиц и бизнеса в форме налоговых льгот, 224 млрд. – на разного рода социальные программы, в том числе поддержку образования, здравоохранения и пособия по безработице и 275 млрд. – на государственные контракты, обеспечивающие модернизацию американской

¹ См. полный официальный текст: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_bills&docid=f:h1enr.pdf Последнее посещение 5 июня 2011 г.

экономики, а также кредиты и гранты на охрану здоровья, образование и профессиональную переподготовку. Ожидалось, что реализация этого плана приведет к созданию более 3,6 млн. рабочих мест.

Закон предусматривал оказание помощи работникам и их семьям, пострадавшим от кризиса, а также продление сроков выплаты пособий по безработице и увеличение их размеров. Эти меры дополнялись программой по оказанию помощи в трудоустройстве для молодежи и рабочих в новых секторах экономики, а также выделением средств на поддержку малоимущих и пожилых американцев. Были предусмотрены меры по стимулированию малого бизнеса и развитию сферы услуг. Выделялись ассигнования на модернизацию инфраструктуры страны, строительство магистралей, железных дорог и энергосетей, улучшение системы общественного транспорта и внедрение цифровых технологий, на развитие возобновляемой энергетики и зеленой экономики. Перечисленные меры должны были не только обеспечить создание новых рабочих мест, но также призваны преодолеть наметившееся отставание США от наиболее продвинутых в технологическом отношении и быстро развивающихся стран.

В целях смягчения кризиса ипотечного кредитования администрация Обамы предложила программу стабилизации ситуации на рынке жилья. В частности, была разработана программа рефинансирования домовладельцев, имеющих хорошую кредитную историю, а также программа, направленная на снижение ипотечных платежей.

Помимо перечисленных мер, была запущена финансовая реформа, направленная на повышение прозрачности сферы финансов и введение дополнительных мер по ее регулированию в целях предотвращения в будущем возникновения подобных кризисов.

Реализация антикризисной программы по стимулированию американской экономики и улучшению состояния рынка труда не в полной мере оправдала возлагавшихся на нее надежд: экономическое восстановление шло медленнее, чем ожидалось и не сопровождалось достаточным ростом рабочих мест в экономике США. Уровень безработицы, составлявший в начале 2009 года 8,5%, достиг в начале 2010 года 10,6%, и снизился до 9,1% в августе - сентябре 2011 года². Несмотря на предпринимаемые усилия, осенью ситуация в области занятости существенно не улучшилась, усиливая страхи надвигающейся новой рецессии.

В целях преодоления безработицы и стимулирования американской экономики Барак Обама в сентябре 2011 года представил перед конгрессом новый законопроект под названием «Закон о рабочих местах в Америке» (American Jobs Act³), на реализацию которого требуется около 450 млрд. долларов. Предложенный законопроект призван создать новые рабочие места и поддержать средний класс. Его основными элементами являются продление срока льготного налогообложения заработной платы и налоговое стимулирование найма новых работников, а также выделение средств на инфраструктурные проекты. Предложено вдвое снизить подоходный налог, который американцы отчисляют в систему социального обеспечения. В настоящее время его размер составляет 6,2% от выплачиваемой заработной платы для компаний и 4,2% от получаемого дохода для сотрудников (до 2011 года последний составлял 6,2%). План предусматривает введение различных налоговых льгот при условии найма новых работников или увеличении заработной

² См. официальные данные Бюро статистики рабочей силы Министерства труда США: <http://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000> Последнее посещение 16 октября 2011 г.

³ <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/reports/american-jobs-act.pdf> Последнее посещение 16 октября 2011 г.

платы уже нанятым сотрудникам. Для предоставления налоговых льгот работодателям, нанимающим новых сотрудников, потребуется 240 млрд. долларов.

Президент пообещал, что данный пакет не приведет к увеличению размеров государственного долга США. Чтобы восполнить дополнительные расходы и недополученные доходы федерального правительства в условиях рекордного дефицита, администрация предложила ограничить налоговые льготы для лиц с доходами свыше 250 тыс. долл. в год, устранить лазейки, которые используются компаниями нефтегазового сектора и повысить налоги для менеджеров хедж - фондов.

Согласно этому плану предполагается выделение 65 млрд. долл. на поддержку малого бизнеса и стимулирование создания рабочих мест в этой сфере экономики, а также 49 млрд. долл. на годовое продление истекающих в 2011 г. пособий по безработице. Кроме того, поскольку основные долги населения приходятся на ипотеку, предложено законодательно предоставить американцам возможность реструктурировать их ипотечные кредиты, сохранив ставку в 4%, что позволило бы многим семьям сократить свои ежегодные расходы и сохранить жилье.

Для поддержки социального сектора предусматривается выделение правительствам штатов и муниципалитетов 50 млрд. долл. на развитие транспортной инфраструктуры, 35 млрд. – на зарплаты работников школ, полиции и пожарной охраны, 30 млрд. – на модернизацию государственных школ и учреждений профессионального образования и 15 млрд. – на ремонт пустующего жилья, включая изъятых за неуплату по ипотеке. В рамках данного законопроекта в течение 2012 г. планируется модернизация 35 тысяч школ, а также создание за счет государства различных курсов и программ по повышению квалификации.

В своей речи 8 сентября 2011 г. в конгрессе, представляя новый законопроект, Обама уделил внимание вопросам образования: «Если мы примем этот закон о занятости, тысячи учителей во всех штатах смогут вновь получить работу. Это мужчины и женщины, которым поручено подготовить наших детей к жизни в мире, где конкуренция становится как никогда жесткой. Однако же в таких странах, как Южная Корея, число учителей увеличивается, в то время как мы увольняем их в массовом количестве. Это несправедливо по отношению к нашим детям. Это негативно скажется на их и нашем будущем. И этому необходимо положить конец⁴.

План президента вызвал неоднозначную реакцию. Республиканцы, имеющие большинство в Палате представителей и блокирующее меньшинство в Сенате, подвергли его критике, считая, что созданию рабочих мест мешают завышенные государственные расходы, чрезмерная зарегулированность американского рынка и действующие налоговые правила. Одержимые идеей экономии, они опасаются очередных неоправданных расходов и рассматривают его новый план как предвыборный ход в свете снижения уровня поддержки Обамы американцами. Его предложения по увеличению инвестиций в инфраструктуру и повышению налогов не находят поддержки у оппозиции, однако по другим мерам в рамках данного законопроекта может быть выработана общая позиция.

В октябре 2011 г. разработанный администрацией Обамы пакет мер по борьбе с безработицей был заблокирован Сенатом США. В ответ на это президент обвинил республиканцев в саботаже и заявил, что проведет план, выставив его на голосование по частям. Таким образом, борьба вокруг новых предложений Обамы продолжается.

Рецессию конца первого десятилетия XXI века нередко сравнивают с кризисом 30-х годов прошлого столетия, однако очевидно, что по своим социальным

⁴ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/08/address-president-joint-session-congress>

Последнее посещение 16 октября 2011 г.

последствиям они несопоставимы. Правительство США, как и большинства других развитых и многих развивающихся стран, приняло беспрецедентные меры и потратило огромные финансовые средства для того, чтобы Великая рецессия не переросла в Великую депрессию. Однако до сих пор все попытки администрации Обамы оживить американскую экономику не дали ожидаемых результатов: экономический рост остается слабым, страна балансирует на грани рецессии и пока не удалось обеспечить условия для создания новых рабочих мест.

Огромные вливания в американскую экономику государственных средств, направленных на ее поддержку, а также на социальные программы и борьбу с безработицей в условиях существенного снижения налоговых поступлений значительно ухудшили финансовое состояние США. Конфликты, которые вышли на поверхность в ходе дебатов о повышении потолка госдолга, подорвали доверие ко всем политическим институтам, а также обнажили остроту финансовых и социально-экономических проблем. В условиях нависшей угрозы технического дефолта необходимость повышения потолка госдолга заставила администрацию Обамы пойти на компромисс с конгрессом и согласиться на жесткий план сокращения бюджетных расходов. Приняв в срочном порядке закон о повышении порога госдолга, американские власти сделали первый шаг на пути взятия под контроль финансов и выработки плана мер, которые в дальнейшем позволили бы США жить по средствам. Указанный закон предусматривает сокращение бюджетных расходов более чем на 2 трлн долл. в течение 10 лет и создание межпартийного комитета в конгрессе, которому предстоит решить, какие именно статьи расходов должны попасть под сокращение. Ради достижения компромисса с республиканцами администрации Обамы пришлось отказаться от своего главного требования на тот момент – отмены налоговых льгот для богатых американцев, однако удалось отстоять сохранение объема расходов на социальную сферу и здравоохранение, по крайней мере, на данный момент.

Предстоящие в США президентские выборы, а также возможное ухудшение экономической ситуации в стране и мире могут еще больше осложнить принятие и без того трудных болезненных решений по дальнейшему снижению госрасходов. В сложившейся ситуации в будущем следует ожидать сокращения ассигнований на систему социального страхования, ревизии программ социальной медицинской помощи Медикейд и Медикэйр. Возможно также внесение изменений в систему налогообложения, а в более отдаленной перспективе со всей неизбежностью встанет вопрос о реформе пенсионной системы.

Очевидно, что экономические проблемы США, в том числе, состояние рынка труда – не только следствие кризиса, но также являются отражением накопившихся структурных диспропорций, преодоление которых потребует серьезных реформ в социально-экономической сфере.

В условиях кризиса и несмотря на него, Обама энергично взялся за реализацию обещанной в ходе своей предвыборной кампании программы по преобразованию Америки, запустив структурные реформы, имеющие среднесрочный и даже долгосрочный характер. Первоочередным и приоритетным направлением своей деятельности на посту президента он объявил реформы здравоохранения и образования. Преодолев огромное сопротивление со стороны консерваторов и даже части демократов, президент смог выполнить свое главное предвыборное обещание - ввести всеобщее медицинское страхование. В настоящее время американское общество проходит через болезненную реформу системы здравоохранения, которая должна изменить страну. Победа в борьбе с многочисленными противниками этой реформы и обретение ею силы закона явилось важнейшим достижением Обамы на посту президента.

В отличие от реформы системы здравоохранения, вызвавшей острые споры и расколовшей американское общество на ее сторонников и противников примерно пополам, реформа образования обсуждалась в конструктивном ключе и опиралась на поддержку большей части американцев. Президент в своих речах неоднократно подчеркивал, что для сохранения лидирующих позиций США в мировой экономике и науке, необходимы инвестиции в образование и новые технологии, которые, по его мнению, позволят стране «выиграть будущее». Повышение качества преподавания в школах и обеспечение доступности высшего образования – главные направления реформы, которая призвана повысить конкурентоспособность США в бурно развивающемся мире и создать условия для возникновения новых производств и рабочих мест.

В своем ежегодном послании американскому Конгрессу 25 января 2011 года президент напомнил, что на запуск советского спутника США ответили «инвестициями в науку и образование, не просто обогнав СССР, но и вызвав волну инноваций, которые привели к созданию новых отраслей промышленности и миллионов рабочих мест». Обама отметил значительные достижения в сфере науки и образования таких стран, как Китай и Индия, заявив, что сейчас для американцев наступил новый «момент спутника». Президент также подчеркнул необходимость поддержки образования и инновационных исследований как главного условия конкурентоспособности и прогресса страны в XXI веке, а также «предпосылки, необходимой для ее процветания»⁵. Обама исходил из того, что запуск реформ системы здравоохранения и образования не решит всех проблем в этих областях, но приведет их в большее соответствие с требованиями времени и явится важным шагом в направлении модернизации американского общества.

Наряду с уже запущенными реформами здравоохранения и образования, перед США в обозримом будущем со всей неизбежностью встанет и вопрос реформы пенсионной системы. Необходимость ее проведения связана с быстрым ростом дефицита бюджета социального страхования в результате меняющейся демографической ситуации. США, как и многие другие развитые страны, сталкиваются с проблемой старения населения, хотя в Америке этот вопрос стоит менее остро. Попытка Джорджа Буша реформировать пенсионную систему путем ее частичной приватизации провалилась. Он предложил разрешить молодым людям выделять часть своих обязательных пенсионных отчислений коммерческим структурам, рассчитывая, что это может повысить доходность этих средств и привести к увеличению размеров пенсий в будущем. Однако проект этого закона не прошел через Конгресс, и в настоящих условиях, когда во время кризиса частные пенсионные фонды понесли огромные потери из-за краха фондовых рынков, вопрос об изменении пенсионной системы отложен.

Дебаты, проводившиеся осенью 2011 г. претендентами в кандидаты в президенты от Республиканской партии показали, что, несмотря на ее остроту, эта тема перед выборами является запретной. В ходе дебатов Рик Перри (Rick Perry), ранее назвавший американскую пенсионную систему «пирамидой», подвергся жесткой критике со стороны своих однопартийцев, опасавшихся, что обсуждение этой болезненной темы чревато для них потерей голосов избирателей⁶.

Трудно ожидать, что пенсионная реформа, затрагивающая интересы каждого американца, будет всерьез обсуждаться до предстоящих президентских выборов.

⁵ См. полный официальный текст речи <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/25/remarks-president-state-union-address>: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/25/remarks-president-state-union-address>

⁶ http://articles.cnn.com/2011-09-07/politics/republican.debate_1_romney-spar-job-creation-ponzi-scheme?_s=PM:POLITICS

Однако в случае, если Обаме удастся переизбраться на второй срок, этот вопрос с большей долей вероятности может вновь встать на повестку дня.

2. Реформа системы здравоохранения США

Многие авторитетные специалисты задолго до избрания президентом Барака Обамы считали, что система здравоохранения США является крайне неэффективной и нуждается в реформировании. В последние десятилетия расходы на здравоохранение в США неуклонно увеличивались, опережая темпы роста валового внутреннего продукта. Доля этих расходов в ВВП достигла в настоящее время почти 16%, что выше, чем в любой другой стране мира. В Германии данный показатель составляет 10%, в Японии - 8%, в среднем по странам ОЭСР – 9%, в России - менее 3%⁷. В США на эту область тратится примерно 7300 долларов в год на человека, в то время как в среднем по ОЭСР – 3000 долларов. При этом 47 миллионов американцев, т.е. шестая часть населения страны, не имеют медицинской страховки. Рост цен на лекарства и медицинские услуги сделал их недоступными даже для среднего класса в случае отсутствия страховки, а покупку последней трудно осилить не только семьям с низкими доходами, но и относительно благополучным американцам. Это представляет для страны серьезную социальную проблему.

В отличие от многих других промышленно развитых стран, в США нет единой системы организации здравоохранения. В этой области сосуществуют и взаимодействуют различные частные и государственные структуры. В стране в принципе отсутствует медицина, которая была бы бесплатна для потребителя. Большая часть медицинских услуг, предоставляемых частными врачами, клиниками и госпиталями, оплачиваются страховыми компаниями.

Каждые пять из шести работающих по найму и члены их семей имеют групповую страховку, которая может оплачиваться совместно работодателем и работником, а иногда только самим работником. Хотя основная масса американцев имеет тот или иной вид медицинской страховки, далеко не все могут ее себе позволить в том случае, если работодатель не несет часть расходов. В стране для этой категории граждан действуют две основные социальные программы: Медикейд (Medicaid) и Медикэйр (Medicare). Принятие этих программ в 1965 г. позволило значительно расширить предоставление медицинских услуг населению, хотя и не решило проблему полностью.

Медикэйр – федеральная программа, которая финансируется Управлением социального страхования, отвечающего за пенсионную систему и социальное обеспечение. Медикэйр оплачивает большую часть расходов американцев старше 65 лет и лиц, потерявших трудоспособность по болезни. Часть этой программы покрывает основные расходы на госпитализацию престарелых американцев и финансируется за счет средств, полученных от налогов на социальное страхование. Другая часть программы оплачивается за счет предварительных взносов ее участников, а также из федерального бюджета.

Медикейд – программа, которая осуществляется совместно федеральным правительством с правительствами штатов и предназначается для людей с низкими доходами. Условия предоставления медицинских услуг, оказываемых в рамках этой программы, а также их объем, существенно различаются в разных штатах.

Дискуссии о необходимости реформ в системе здравоохранения США шли уже давно. Последняя попытка ее реформирования была предпринята президентом

⁷ См. статистику ОЭСР:

http://www.irdes.fr/EcoSante/Download/OECDHealthData_FrequentlyRequestedData.xls

Клинтоном, который поручил своей жене, Хиллари Клинтон, заняться проведением реформ в области здравоохранения. Тогда эта попытка провалилась, столкнувшись с ожесточенным сопротивлением фармацевтического и страхового лобби. Кроме того, политические противники Клинтона выступили против реформы здравоохранения, сделав ее разменной картой в интригах против президента.

Барак Обама в ходе своей предвыборной кампании обещал реформировать систему здравоохранения. Его программа реформ в этой сфере преследовала следующие цели: 1) улучшить условия медицинского страхования для тех, у кого страховка уже имеется, ограничив «произвол» страховых компаний; 2) снизить цены на страховки, стимулируя рыночную конкуренцию и создав биржу для страховщиков; 3) ввести обязательное медицинское страхование по примеру страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств.

Для достижения этих целей предусматривались следующие меры:

- добиться увеличения числа людей, защищенных государственными программами медицинского страхования Медикейд и Медикэйр. Одновременно эти две страховки должны стать менее затратными;

- обеспечить медицинское страхование детей из малоимущих семей, многие из которых в настоящее время не имеют доступа к современным медицинским услугам;

- ввести более жесткое регулирование деятельности медицинских страховых компаний. В частности, предлагается обязать их выдавать страховки по единой шкале, без учета имеющихся у клиента болезней. В настоящее время страховые компании часто отказываются страховать людей, имеющих серьезные заболевания, требующие дорогостоящего лечения;

- создать страховую биржу, где частные лица и небольшие предприятия смогут покупать медицинские страховки по конкурентным ценам;

- ввести административную ответственность в отношении лиц, отказывающихся приобретать медицинскую страховку, а также в отношении компаний, отказывающихся ее продавать;

- учредить специальные центры, где граждане смогут приобрести страховые полисы без содействия работодателей;

- предоставить налоговые льготы малому бизнесу с тем, чтобы побудить предпринимателей покупать страховки для своих работников; в настоящее время большинство занятых на малых предприятиях не имеют медицинских страховок;

- увеличить финансирование превентивной медицины;

Введение в силу закона «О доступном здравоохранении» растянуто во времени. Начиная с 2010 года, страховые компании лишены права отказывать в страховке заболевшим людям. Введены ограничения на увеличение стоимости страховки для людей с тяжелыми заболеваниями. Родители получили возможность вписывать в свои страховые планы детей до достижения ими 26-летнего возраста, если они - учащиеся. Для людей, не имевших медицинской страховки, но страдающих различными заболеваниями, создается специальная программа, обеспечивающая страховку на льготных условиях. Установлены лимиты на стоимость страховки и визитов к врачу. С 2010 года введены налоговые льготы на предприятия малого и среднего бизнеса, которые предоставляют своим сотрудникам страховку.

В 2011 г. внесены изменения в систему социального страхования «Медикэр». Работающие с малоимущими группами населения терапевты и педиатры получили прибавку к зарплате, а их пациенты - право на ежегодное прохождение бесплатной диспансеризации. На них также распространяется ряд дополнительных услуг, в частности, неимущие, которые нуждаются в постоянном уходе, получили

возможность жить в специализированных медицинских центрах. Введен дополнительный налог на фармацевтические компании, который будет рассчитываться, исходя из их доли на рынке. Компании, имеющие годовой доход менее 5 миллионов долларов, освобождены от выплаты этого налога.

В 2012 г. начнут действовать программы по повышению эффективности и контролю работы больниц, детских поликлиник и домов престарелых.

В 2013 г. предполагается увеличение налогов, идущих на поддержку системы «Медикэр» и введение 2,9% акцизного сбора на продажу медицинского оборудования.

С 2014 г. многие американцы получают возможность обменять свои страховые планы на новые, которые должны быть более экономичными и полными. Крупные организации, не предоставляющие своим сотрудникам страховки, будут штрафоваться. В том же 2014 г. наличие страховки станет обязательным условием для большинства проживающих в США людей. Именно это последнее требование вызывает наибольшее сопротивление со стороны противников реформы, и в настоящий момент его законность оспаривается в американских судах.

В последующие годы реформа должна быть продолжена. Будут повышаться требования к страховщикам и работодателям. Под угрозой штрафа они должны найти возможности предоставлять своим сотрудникам и клиентам наиболее экономичные планы с максимальным покрытием.

В борьбе за принятие реформы здравоохранения президенту пришлось отказаться от пунктов, вызывавших особенно ожесточенное сопротивление со стороны его оппонентов. В частности, темой острых дебатов в американском обществе стало предложение президента создать государственную страховую компанию. По существу речь шла о том, что у частных страховых компаний в США должен был появиться конкурент в лице государства, которое предоставляло бы дешевую страховку тем, кто не может позволить себе дорогостоящие частные полисы. Идея Обамы была встречена в штыки политиками-республиканцами, страховыми компаниями и лоббистами. Они заявили, что новые государственные формы страхования «ведут к социализму». Этот наиболее спорный пункт не попал в окончательный вариант реформы здравоохранения.

Другим политизированным пунктом предлагавшейся Обамой реформы было выделение федеральных средств на проведение операций по прерыванию беременности. При Джордже Буше государство отказывалось финансировать работу клиник, делающих аборты. Президент Обама предлагал пересмотреть такую практику, что вызвало крайне резкую реакцию со стороны республиканцев и демократов-консерваторов. Американские журналисты назвали тему аборт убийцей реформы. В конце концов Обама согласился, что государственные субсидии не будут выделяться на те страховые программы, которые финансируют аборты. Таким образом, осталась в силе так называемая поправка Хайда, которая запрещает выделение федеральным правительством средств на финансирование аборт и предусматривает использование на эти цели только внебюджетных средств, причем в исключительных случаях, а именно - для женщин, живущих за чертой бедности.

В течение года реформа здравоохранения оставалась главным внутриполитическим вопросом в США. Противники реформы, в основном республиканцы, называли план Обамы «планом увеличения налогов». Они выражали опасение, что финансируемое государством страхование здоровья и программы медицинской помощи лишат человека необходимости взвешивать стоимость расходов на лечение и их возможную отдачу. При этом успешно эксплуатировалось традиционно подозрительное отношение многих американских

граждан к федеральному правительству и его роли в экономике, а также их вера в частный бизнес и его большую эффективность по сравнению с государственными структурами. Американцев запугивали тем, что государственные чиновники будут за них решать, у каких врачей и как им лечиться. Этот проект также вызывал резкую критику со стороны относительно обеспеченных пожилых граждан, по мнению которых положение молодых неработающих американцев будет улучшаться за их счет. Особой мишенью для критики республиканцев была идея обязательного страхования, при котором каждый американец будет обязан купить страховку или в противном случае ему грозит штраф.

Страховые и фармацевтические компании, а также Торговая палата США отчисляли огромные средства на агитационные акции против реформы. Развернувшаяся в стране дискредитация предложений Обамы по реформированию здравоохранения дала свои результаты: рейтинг президента начал снижаться, как и поддержка его реформ среди населения. Согласно опросам общественного мнения, число сторонников реформы здравоохранения упало с 66% в июле до 60% в октябре 2009 года. Мартовское социологическое обследование исследовательской компании Рассмуссен (Rasmussen Report) незадолго до голосования по данному законопроекту в конгрессе показало, что 56% участников опроса выступали против этой реформы и лишь 33% поддерживали ее. Различные опросы также показали, что в конце весны – начале лета 2010 г. большинство американцев по-прежнему высказывались против реформы здравоохранения⁸.

Спустя год после принятия конгрессом и подписания Обамой Закона о доступном здравоохранении в Америке (The Affordable Health Care for America Act)⁹ его популярность все еще низка. Американское общество по-прежнему остается расколотым по этому вопросу, причем в значительной мере по признаку партийной принадлежности. Опросы общественного мнения, проведенные службой Гэллуп (Gallup Poll) 18-19 марта 2011 года показали, что 79% демократов одобряют реформу здравоохранения, и 74% республиканцев, напротив, относятся к ней отрицательно. Среди т.н. «независимых» 37% опрошенных высказываются за реформу и 51% - против. В целом, число американцев, поддерживающих принятый закон о здравоохранении, немного превысило число тех, кто возражает против него: 46% и 44% соответственно¹⁰.

Исследовательская компания Расмуссен на основе опросов, проведенных в конце мая 2011 года, дала более низкие оценки уровня поддержки реформы здравоохранения среди американцев: 37% опрошенных считают ее принятие позитивным для страны, 48% - негативным и 5% не думают, что она приведет к каким-либо серьезным изменениям. Данное обследование также показало, что 51% поддерживают отзыв закона «О доступном здравоохранении» и 43% выступают против этой идеи. Опрос, проведенный той же компанией Расмуссен 30 сентября ---

⁸ См. результаты ежедневного мониторинга общественного мнения:

http://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/obama_administration/daily_presidential_tracking_poll

⁹ См. полный официальный текст: http://docs.house.gov/rules/health/111_ahcaa.pdf Последнее посещение 5 июня 2011 г.

¹⁰ См. результаты ежедневного мониторинга общественного мнения:

http://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/obama_administration/daily_presidential_tracking_poll;
http://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/current_events/healthcare/may_2011/51_favor_repeal_of_health_care_law_42_think_repeal_is_likely Последнее посещение 31 мая 2011 г.

1 октября, показал, что 51% опрошенных американцев по-прежнему поддерживают отзыв закона о здравоохранении и 39% высказываются против этого¹¹.

Существует несколько причин, которые затрудняют продвижение реформы здравоохранения в США. Во-первых, идеологическое неприятие и боязнь усиления роли государства, взятия им на себя дополнительных социальных функций. Такие настроения очень распространены в американском обществе, что коренным образом отличает США от европейских стран. Во-вторых, опасения, что расширение рамок медицинского страхования и включение в него бедных слоев населения приведет к ухудшению условий и качества медицинского обслуживания. В-третьих, опасения, что реформа увеличит нагрузку на государственный бюджет и ударит по карману рядовых американцев в результате повышения страховых взносов. В-четвертых, для страховых, фармацевтических и других компаний, работающих в системе американского здравоохранения, эта сфера – бизнес, приносящий высокие прибыли, а не социальная функция. Они пытаются блокировать реформы, приводя самые разные аргументы против них, поскольку опасаются новых ограничений, ухудшения условий своей деятельности и снижения доходов. Высокая коммерциализация здравоохранения США порождает недоверие к реформам, которые имеют социальную направленность. Сломить сопротивление этих мощных и влиятельных групп очень трудно.

Острота дискуссии на эту тему определялась еще и тем, что, по сути, для многих американцев речь шла о фундаментальных ценностях. Вопрос не в том, каким будет медицинское страхование, а в том, какой будет их страна в XXI веке. Станут США похожими на Европу с ее разветвленной системой социальной поддержки, но с меньшей свободой и динамизмом, или же останутся страной свободного предпринимательства и индивидуализма, готовой мириться с социальным неравенством? Демократы считают, что реформа здравоохранения сделает Америку более справедливой, а республиканцы рассматривают ее как угрозу, которая может превратить их свободную страну в «велферное» общество. Эта реформа корректирует модель общественного устройства, затрагивает его идеологические основы, и именно поэтому ее обсуждение и принятие привело к такой поляризации американского общества.

Выборы в конгресс США осенью 2010 года еще больше обострили борьбу между демократами и республиканцами вокруг реформы здравоохранения, переведя обсуждение этой темы в политическую плоскость. В своих речах перед голосованием по законопроекту президент подчеркивал, что принятие плана реформы явится «победой всех американцев», что он включает «лучшие идеи демократов и республиканцев». Однако очевидно, что принятие законопроекта стали победой лично Обамы и его партии. Можно констатировать на данный момент, что противники Барака Обамы не сорвали плана реформ этой сферы, однако максимально затруднили выполнение президентом своего главного предвыборного обещания и существенно снизили рейтинги его популярности. Правда, в случае провала этого законопроекта, рейтинги Обамы могли снизиться еще больше, и многие американцы стали бы воспринимать его как слабого, неэффективного президента.

Республиканцы и стоящие за ними избиратели не приняли реформу и не смирились с поражением. Представители Республиканской партии заявили, что принятие реформы – смертный приговор демократам, которые протолкнули ее через Конгресс, не считаясь не только с мнением оппозиции, но и с волей большинства избирателей. Генеральные прокуроры 20 американских штатов подали судебный иск

¹¹ http://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/current_events/healthcare/health_care_law
Последнее посещение 16 октября 2011 г.

о ее незаконности. Почти все истцы, подписи которых поставлены под документом, являются представителями оппозиционной Республиканской партии. Они намерены доказать, что разработанный администрацией Обамы закон противоречит конституции США, поскольку нарушает закрепленные в ней полномочия местных органов власти, вторгается в суверенитет штатов и незаконно заставляет граждан приобретать медицинские страховки.

В результате действий противников реформы конституционность закона о здравоохранении была уже неоднократно оспорена в федеральных судах как физическими лицами, так и некоторыми штатами. В августе 2011 года апелляционный суд США счел противоречащим конституции ключевой пункт реформы здравоохранения об обязательности медицинского страхования. Все остальные положения реформы были признаны законными. Власти 26 штатов и одна из организаций, представляющих интересы малого бизнеса, 28 сентября обратились в Верховный суд с петицией, в которой они настаивали на признании закона о здравоохранении неконституционным. В тот же день министерство юстиции США обратилось к Верховному суду с просьбой поддержать реформу здравоохранения, подав петицию о пересмотре решения суда, посчитавшего, что конгресс превысил свои полномочия, обязав американцев приобретать страховку под угрозой штрафа. Таким образом, вопрос о соответствии закона о здравоохранении конституции США перешел на рассмотрение из судов нижестоящей инстанции в Верховный суд. В ближайшие месяцы судьба реформы будет рассматриваться девятью судьями. В настоящий момент в состав Верховного суда входят пять судей, считающихся консерваторами, и четыре, принадлежащие к либеральному лагерю. Все они занимают свой пост пожизненно. Эксперты не берутся предсказать, какое решение может принять этот высший судебный орган страны. Ожидается, что Верховный суд вынесет решение по данному вопросу до июня 2012 года, то есть возможно, оно может быть принято всего за несколько месяцев до президентских выборов и повлиять на их исход.

Таким образом, борьба вокруг реформы продолжается не только в форме дискуссий, но также переместилась в юридическую плоскость. Ее главным элементом является традиционное для США противостояние между федеральным центром и правительством штатов в борьбе за полномочия. По сути, спор вышел за рамки реформы здравоохранения и трансформировался в дебаты по более широким вопросам о форме федерализма США, т.е. где кончаются границы федерального центра, а также о правах и свободах американских граждан.

Противники реформы здравоохранения преследуют двойную цель: попытаться оспорить реформу в судах при понимании, что шансы на успех невелики, и дискредитировать ее в глазах избирателей. Республиканцы умело используют недоверие американцев к государству, эксплуатируя тему «наступления центрального правительства на права и свободы рядовых американцев» и подогревая их недовольство реформой здравоохранения, иногда вопреки собственным интересам. В настоящий момент республиканцы сделали ставку на максимальное выхолащивание реформы здравоохранения, добиваясь пересмотра части ее положений, прежде всего, требования обязательного приобретения медицинской страховки.

Демократы и республиканцы по-разному оценивают финансовые последствия реформы здравоохранения. Сторонники Обамы концентрируются на ее положительных сторонах, а противники, напротив, высвечивают ее возможное отрицательное влияние на экономику и финансы США. Демократы утверждают, что затраты на реформу окупятся, так как в перспективе она принесет стране экономию средств, ссылаясь на данные Бюджетного управления конгресса, которое является

«непартийным», независимым ведомством. Согласно его оценке, эта экономия составит 132 млрд. долларов за 10 лет, при этом 32 млн. американцев, лишенных медицинской страховки, смогут ее приобрести¹². Конгрессмены-демократы также ожидают, что в результате реформы снизятся цены на медицинские услуги. Оппоненты президента полагают, что 940 млрд. долларов на реформу - неоправданно большая сумма. Они считают, что реформа станет непосильной нагрузкой для американской экономики. Противники реформы также возражают против введения дополнительных налогов, которые потребуются для ее финансирования. Республиканцы предсказывают, что цены на услуги в сфере здравоохранения в целом поднимутся.

Очевидно, что тема реформы здравоохранения в ближайшем будущем не только не уйдет с повестки дня, но останется предметом горячих дебатов и борьбы в ходе предстоящей президентской кампании.

Финансовые и экономические последствия реформы будут в полной мере понятны только после того, как она реально заработает. Однако очевидно, что ее воздействие на американское общество будет огромно. Закон «О доступном здравоохранении» приведет к самому большому изменению в системе медицинского обеспечения США с 60-х гг. прошлого века, когда вступили в действие государственные программы Медикэр и Медикейд. Принятие этого закона можно назвать революционным событием, которое венчает столетнюю историю борьбы за всеобщее медицинское страхование.

3. Реформа системы образования США

Администрация Обамы считает реформы в сфере образования одним из важнейших направлений социально-экономических преобразований страны. Их цель состоит в том, чтобы повысить качество и устранить разрыв в уровне преподавания американских школ, а также сделать более доступным высшее образование. В своем обращении к нации 27 января 2010 г. американский президент заявил: «В XXI веке самый лучший способ борьбы с бедностью – это образование мирового класса».

Необходимость проведения реформ в системе американского образования диктуется тем, что конкурентоспособность США в этой области оказалась под угрозой. Соединенные Штаты являются одним из лидеров по расходам на сферу образования среди ведущих стран мира. Согласно Всемирному докладу по образованию, опубликованному в 2009 году (Global Education Digest 2009 Comparing Education Statistics Across the World), расходы США на образование составляют 5,6% ВВП¹³. Однако качество американского школьного образования не соответствует затрачиваемым на него средствам, а высшее образование является самым дорогим в мире. Многочисленные международные исследования показывают, что уровень знаний школьников США уступает их сверстникам из большинства промышленно развитых стран. Например, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в конце 2007 года опубликовала рейтинг знаний 15-летних школьников из 57 стран мира. Подобные рейтинги публикуются раз в три года и основываются на прохождении специального теста, включающего вопросы по точным наукам, математике и чтению. США, как и Россия, вошли в группу стран, чьи школьники показали результаты «ниже среднего». Выяснилось, что лучшими знаниями обладают учащиеся Финляндии, получившие 563 балла. Немецкие школьники

¹² <http://www.cbo.gov/publications/collections/health.cfm>

¹³ http://www.uis.unesco.org/template/pdf/ged/2009/GED_2009_EN.pdf

получили 516 баллов, британские – 515, американские – 489, российские – 479 баллов¹⁴.

Высшее образование в США становится все более дорогостоящим и все менее доступным для детей из семей с низкими и даже со средними доходами. Согласно данным национального движения в поддержку реформ «Организуясь для Америки», за последние пять лет стоимость обучения в американских высших учебных заведениях увеличилась на 40%, и в настоящий момент 60% выпускников выходят с долгом, средний размер которого превышает 19 тыс долл. Между 2001 и 2010 годами 2 млн. американцев отказались от получения высшего образования из-за отсутствия средств на обучение¹⁵. Высокая стоимость обучения является важным фактором сохранения разрыва в уровне образования по расовому признаку в США.

Очевидно, что реформа системы школьного образования в США будет идти в русле тех изменений, которые были отмечены в последние два десятилетия: продолжатся централизация политики в области государственного образования и увеличение роли федерального уровня в определении приоритетов развития этой сферы. Основные направления реформ американской системы школьного обучения определяются особенностями начального и среднего образования этой страны.

В США отсутствует единая государственная система образования. Школьное обучение в этой стране находится в ведении штатов и долгое время не регулировалось федеральными органами. Каждый штат самостоятельно разрабатывает образовательное законодательство и перечень необходимых для преподавания предметов. Однако развитие системы образования потребовало стандартизации учебного процесса, и необходимость федеральной стратегии общего образования стало признаваться многими. Попытки совершенствования системы школьного обучения в США путем введения единых стандартов и повышения качества преподавания предпринималась Бушем-старшим, Клинтоном и Бушем-младшим.

Первая программа национальных приоритетов в образовании была выработана при Буше-старшем в конце 80-х годов. В 1991 году был подготовлен план реформы образования «Америка – 2000: стратегия образования» (America 2000: An Education Strategy), рассчитанный на 9 лет¹⁶. Его главной целью была ликвидация разрыва в знаниях и умениях учащихся, повышение уровня образования в американских школах. Однако этот законодательный акт был заблокирован Конгрессом.

Президент Клинтон также предпринял попытку усилить роль федерального центра в школьном образовании. В 1994 году был принят закон «Цели 2000: акт об образовании в Америке» (Goals 2000: Educate America Act), предусматривавший введение общих для американских школ стандартов и единых тестов, а также повышения уровня преподавания математики, физики и химии¹⁷. Однако победа республиканцев на выборах в конгресс в 1994 году, блокировавших преобразования в этой сфере, и сопротивление нововведениям на местном уровне не позволили осуществить запланированные реформы.

Джордж Буш-младший внес изменения в школьное образование, подписав в 2002 году закон под названием «Ни одного ребенка за бортом». Его целью было повышение учебных показателей и ликвидация разрыва в уровне обучения среди американских государственных школ путем ежегодного тестирования. Этот закон

¹⁴ http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_32252351_32236191_39718850_1_1_1_1,00.html#tables_figures_dbase

¹⁵ <http://www.barackobama.com/pdf/issues/CollegeAffordabilityFactSheet.pdf>

¹⁶ http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/22/be/a8.pdf

¹⁷ См. текст закона: <http://www2.ed.gov/legislation/GOALS2000/TheAct/index.html>

вводил обязательное тестирование, но право разработки и проведения тестов отдавалось на местный уровень. Школы, отказывающиеся от проведения тестов или демонстрирующие низкие результаты при тестировании их учащихся, лишались федеральной поддержки. Закон также предусматривал возможность для учеников из плохих муниципальных школ, демонстрирующих низкие показатели, переводиться в хорошие школы либо обучаться частным образом с покрытием расходов на обучение из федерального бюджета. Плохие муниципальные школы с низкими результатами, не демонстрирующие прогресс, должны закрываться или реформироваться¹⁸.

Закон «Ни одного ребенка за бортом» подвергается резкой критике с разных сторон, его исполнение на местах идет с большими трудностями, и, по мнению многих, он нуждается в серьезных изменениях. После неоднократных заявлений о необходимости реформирования школьного образования, в сентябре 2012 г. Б.Обама объявил о внесении изменений в закон «Ни одного ребенка за бортом»¹⁹. Речь идет о важнейшем положении этого закона, связывающем федеральное финансирование школ с обязательным прохождением учениками стандартных тестов, а также передаче на местный уровень дополнительных полномочий по разработке системы совершенствования образовательного процесса и параметров качества обучения. Те штаты, которые ввели новые более высокие требования к оценке работы учителей и самого учебного процесса, освобождаются от выполнения некоторых положений закона об образовании, включая необходимость к 2014 г. обеспечить в школах соответствие уровня знаний по математике и чтению единым национальным стандартам. Все изменения в законе о школьном образовании касаются тех его требований, которые, как показала практика прошедших 10 лет, с большим трудом претворялись в жизнь и всячески саботировались на местном уровне. В целом, несмотря на объявленные изменения в закон «Ни одного ребенка за бортом», президент Барак Обама, как и его предшественники, намерен продолжить введение единых государственных образовательных стандартов на всей территории США.

Администрация Обамы выступила также с другими новыми инициативами в сфере среднего и высшего образования. Повысить конкурентоспособность американских школ призвана программа под названием «Гонка на вершину» (Race to the Top). Основная идея этой программы состоит в том, чтобы привлечь американские штаты к соревнованию друг с другом в представлении федеральному правительству лучшего проекта реформы школьного образования. Был установлен крайний срок подачи пакетов реформ – 19 января 2010 г. Наряду со штатами в конкурсе разрешено принять участие и образовательным округам. Победители конкурса получают гранты из федеральных средств. Указанная программа предоставит финансовые льготы тем штатам, которые решают вопросы преобразования школ с низким уровнем обучения, а также найма высококвалифицированных преподавателей и директоров²⁰. На запуск этой программы было выделено 4 млрд. долларов, а на ее расширение в бюджете 2011 г. предусмотрены дополнительные 1,35 трлн. долларов²¹.

Помимо «Гонки на вершину», администрация Обамы планирует ввести базовые стандарты для всех штатов, поскольку в настоящее время разные

¹⁸ См. документы Министерства образования: <http://www2.ed.gov/nclb/landing.jhtml>

¹⁹ http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/fact_sheet_bringing_flexibility_and_focus_to_education_law_0.pdf

²⁰ См. документы Министерства образования: <http://www2.ed.gov/programs/racetothetop/index.html>

²¹ См. федеральный бюджет на нужды образования в 2011 финансовом году: <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy11/pdf/budget/education.pdf>

американские школы дают разное начальное и среднее образование по составу предметов и количеству академических часов.

Администрация Обамы *планирует преобразования системы начального и среднего образования* по следующим направлениям:

▲ Частичный пересмотр программы «Ни одного ребенка за бортом». В частности, изменение системы тестирования и поощрения школ за хорошую успеваемость их учащихся.

▲ Придание математическому образованию школьников статуса национального приоритета в целях повышения уровня преподавания.

▲ Увеличение финансирования «чартерных школ». Они как, правило, создаются на базе обычных школ по инициативе преподавательского состава, родителей, местных органов власти, высших учебных заведений или коммерческих структур. Эти школы обеспечивают более качественное образование и получают право самостоятельного распоряжения выделяемыми им ресурсами. На расширение системы этих школ в бюджете на 2011 г. предусмотрено выделение 490 млн. долларов²².

▲ Привлечение квалифицированных учителей путем предоставления льгот выпускникам высших учебных заведений, которые готовы поработать некоторое время в школе, но затем хотели бы продолжить свое образование в магистратуре или аспирантуре. Для получения льгот при оплате своего дальнейшего образования, они должны проработать не менее четырех лет в школах в неблагополучных районах. Предусмотрено также стимулирование работающих учителей путем выделения дополнительных льгот и бонусов.

Администрация также уделяет внимание *увеличению доступности высшего образования*. В этой области предусматриваются следующие меры:

▲ Поддержка и укрепление системы двухгодичных колледжей.

▲ Обеспечение большей доступности высшего образования путем реформирования системы федеральных грантов (Пелл-гранты, Pell grants), которые сейчас выдаются студентам из малообеспеченных семей через коммерческие банки. Введение новых правил предполагает их распределение по упрощенной схеме с помощью некоммерческих организаций, отобранных на конкурсной основе. Лишение государственных субсидий банков-посредников и оказание прямой финансовой помощи студентам позволит высвободить огромные средства, которые могут быть инвестированы в улучшение системы американского образования.

▲ Увеличение размеров федеральных грантов на высшее образование. В 2009 г. максимальный размер Пелл-грантов был увеличен более чем на 600 долларов и составил 5,350 долларов, а в 2010 г. он достигнет 5,550 долларов²³. Быстрый рост стоимости обучения в высших учебных заведениях США в последние десятилетия не сопровождался соответствующим увеличением федеральной поддержки студентов из семей с низкими доходами, что делало высшее образование в этой стране все менее доступным. В этой связи предложено в дальнейшем обеспечить ежегодный рост Пелл-грантов темпами, превышающими уровень инфляции.

▲ Предлагается установить лимит на выплату долгов по кредитам на образование для бывших студентов в размере 10% от их дохода, а через 20 лет их долг может быть аннулирован. Для тех из них, кто работает в бюджетной сфере, долг за учебу в университете аннулируется через 10 лет. Сейчас в США многие выпускники университетов годами расплачиваются за образование. В среднем долг выпускника составляет более 23 тыс. долларов.

²² Там же.

²³ Там же.

В своем традиционном ежегодном обращении к нации 27 января 2010 г. Обама заявил, что « в Соединенных Штатах Америки никто не должен становиться банкротом в результате решения пойти учиться в колледж», а также добавил, что «пришло время для колледжей и университетов серьезно задуматься над сокращением своих расходов, так как они тоже несут ответственность за решение этой проблемы»²⁴.

В целях обеспечения большей доступности высшего образования в 2010 году президент утвердил Акт о помощи студентам и финансовой ответственности, который предусматривает увеличение льгот для студентов, малоимущих семей и пенсионеров. В соответствии с этим документом предусматривается выделение 68 млрд. долл. в течение 11 лет на снижение стоимости учебы, субсидии для студентов и прекращение выплаты субсидий банкам, предоставляющим кредиты на учебу²⁵. После его подписания на торжественной церемонии в городе Александрия Обама заявил: «В течение долгого времени система кредитов на образование работала на банки и финансовые институты. Сегодня мы, наконец, заставляем ее работать на студентов и семьи»²⁶.

Проведение реформ образования может натолкнуться на определенные трудности, которые лежат в институциональной и политической плоскости. Пока неясно, найдут ли инициативы президента достаточную поддержку на местном уровне. Далеко не все штаты готовы поддержать его предложения. Опыт предыдущих реформ школьного образования показал, что введение единых государственных стандартов в американских школах затрудняет законодательство США, которое в вопросах образования отдает приоритет не федеральным, а местным органам власти и общественно-профессиональным организациям. Весьма сложными являются взаимоотношения федерального центра, штата, школьного округа и самой школы. Инициированная федеральным центром реформа проводится штатами. При этом некоторые штаты и округа подозрительно относятся к нововведениям со стороны федерального центра, считая их вмешательством в сферу, которая традиционно находилась в ведении местных властей. Сложившаяся в США система финансирования муниципального образования также осложняет осуществление реформы со стороны федеральной власти. Несмотря на усиление влияния на образовательную политику, ее участие в финансировании начального и общего государственного образования штатов остается по-прежнему ниже 10%.

Другая проблема связана с тем, что введение в школах стандартных программ и системы тестов, а также их уровень являются делом добровольным и стимулируются центральным правительством путем предоставления федеральных грантов, величина которых определяется тем, насколько успешно учащиеся справляются с задачами, поставленными в тестах. Однако на деле те округа и штаты, где уровень тестов был выше, получали более низкие результаты и, соответственно, меньше федеральных средств, что толкало их на облегчение следующих тестов. Обследования показали, что программа «Ни одного ребенка за бортом» стимулировала местные органы власти на упрощение тестов и эта практика в последние годы получила достаточно широкое распространение. Профсоюзы учителей также выражают сомнения, поскольку считают, что распределение финансирования в зависимости от результатов тестов не учитывает прогресс образовательного процесса с учетом изначального уровня учащихся. Кроме того,

²⁴ См. текст Обращения к нации 2010 г : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-state-union-address>

²⁵ См. текст закона: <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h111-4872>

²⁶ См. текст речи Обамы: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-and-dr-jill-biden-signing-health-care-and-education-reconciliation>

введение единых тестов и степень их трудности являются предметом внимания со стороны общественности и родителей, которые недовольны, когда тестирование показывает низкие результаты у детей. Под их давлением местные органы корректируют тесты либо вовсе отказываются от введения единой программы для всех школ штата. Все это и побудило администрацию Обамы внести изменения в закон о школьном образовании. Финансовые трудности, которые в настоящее время испытывают местные органы власти, также могут затруднить ее проведение.

В целом, необходимость реформ в системе образования признается большинством американцев независимо от их партийной принадлежности, и существуют хорошие перспективы для реализации планов Обамы в этой сфере.

4. Перспективы модернизации социально-экономической системы

Анализ политики администрации Обамы, в том числе реформ системы здравоохранения и образования, свидетельствует об увеличении регулирующей роли федерального центра в данных сферах. Быстрый рост и бесконтрольная коммерциализация этих секторов в последние десятилетия породили определенные социально-экономические проблемы для американского общества. В настоящее время созрела необходимость частичного пересмотра прежнего регулирования и введение новых мер в целях роста эффективности, рационализации расходов на здравоохранение и образование, а также повышения качества при одновременном расширении доступности услуг, предоставляемых этими сферами.

Реформы Обамы, если ему удастся их провести в полной мере, будут означать трансформацию модели свободного рынка, сформировавшейся при Рональде Рейгане. Став президентом в 1981 году, когда страна находилась в тяжелом положении, он объявил о конце эпохи большого правительства и дерегулировании экономики. Эта модель с опорой на свободный рынок и минимальным вмешательством государства в экономику не только оправдывала себя на протяжении более двух десятилетий, но и являлась образцом для других стран. Однако ее эффективность и адекватность новым условиям начала XXI века вызывает большие вопросы. Как и Рейган, Обама занял Белый дом после крайне непопулярного президента: деятельность их предшественников, Джимми Картера и Джорджа Буша-младшего, не одобряли большинство американцев. Как и Рейган, нынешний глава Белого дома является превосходным оратором и обладает даром убеждения. В настоящий момент США вновь испытывают большие трудности и остро нуждаются в новых идеях, в новой политике. Осознание необходимости обновления страны привело Обаму в Белый дом под лозунгами «перемен» и «да, мы можем». Победа президента в борьбе за реформу здравоохранения показала, что он действительно может преодолевать трудности и добиваться перемен, обещанных в ходе предвыборной кампании. Эта победа дает надежду, но не гарантирует успеха в осуществлении его больших планов по модернизации страны.

Барак Обама сможет осуществить необходимые для США реформы, только если американцы поверят, что это сделает страну лучше и сильнее - подобно тому, как при Рейгане они поверили в большие возможности свободного рынка. Реформа системы здравоохранения не объединила, а расколола страну, а ее неприятие среди большей части американского общества не исчезло, как и намерение добиваться ее пересмотра. Очевидно, что важными условиями для осуществления заявленных реформ является не только красноречие и решительность президента, но и достижение консенсуса в обществе и среди элиты, а также готовность оппозиции к компромиссу относительно необходимости и основных направлений изменений. Этого Обаме не удалось добиться, а предстоящая предвыборная

президентская кампания еще больше обострит борьбу между демократами и республиканцами и усилит нападки на политику президента. Рост долга на федеральном и местном уровне также является серьезным препятствием для проведения реформы здравоохранения и решения социальных проблем страны.

Судьба Обамы и его реформ будет зависеть от состояния экономики и положения на рынке труда – именно эти вопросы в настоящий момент в первую очередь волнуют большинство американцев. Пока рейтинги президента падают вместе с надеждами на быстрое восстановление американской экономики и нарастанием пессимизма относительно способности нынешней администрации справиться с теми серьезнейшими вызовами и проблемами, которые стоят в настоящий момент перед США.

ПРИОРИТЕТЫ И ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ БАРАКА ОБАМЫ

Основные принципы энергетической стратегии администрации Барака Обамы были сформированы еще в ходе предвыборной гонки. Именно тогда будущий президент США объявил, что трудности, которые переживают Америка, кроются в чрезмерной зависимости топливного баланса страны от ископаемых энергоресурсов: «Выбор, с которым мы сталкиваемся, это не выбор между спасением нашей окружающей среды и сохранением нашей экономики — это выбор между процветанием и упадком», — заявил Обама во время своего первого посещения штата Айова вскоре после выборов¹.

Принципиальное отличие энергетической доктрины Обамы от других стратегических инициатив в этой области, предлагавшихся его предшественниками, состоит в том, что направление развития энергетики, базирующееся на возобновляемых и альтернативных ресурсах, которое в большинстве стран мира считается делом далекого будущего, заявлено им в качестве реальной альтернативы традиционной энергетике, основанной на приоритетном использовании ископаемых источников энергетического сырья. Объявив, что целью США является достижение гарантированного лидерства в мировой чистой энергетике, администрация Обамы тем самым подтвердила, что для нее это не просто декларация о намерениях, а важнейшее приоритетное направление развития: «Нация, которая лидирует в создании новых экологически чистых источников энергии — это та нация, которая станет лидером в мировой экономике XXI века»².

Реформирование американской энергетики, по замыслу Обамы, должно осуществляться при активной финансовой поддержке со стороны всех уровней государственной власти. Перестройка топливного баланса страны в пользу чистых энергоресурсов может потребовать привлечения только в предстоящие 10 лет не менее 150-180 млрд долл. прямых капиталовложений на принципах частно-государственного партнерства, что должно способствовать созданию порядка 5 млн. дополнительных рабочих мест на новых предприятиях по производству энергоносителей, не связанных с минеральным сырьем.

В своих выступлениях Обама неоднократно объявлял, что Америке необходимо «завоевать будущее», что для США настало время «запустить свой спутник». С этих позиций президент США в марте 2011 г. в очередном послании «О положении в стране», призвал американцев отбросить узко прагматический подход, характерный для предшествующих администраций и ориентироваться не столько на приоритеты сегодняшнего дня, сколько на вызовы, формирующие будущее развитие Америки: «Никто из нас не сможет уверенно предсказать, какой будет следующая перспективная отрасль или откуда появятся новые рабочие места..., что мы можем сделать — это то, что Америка делает лучше, чем кто-либо — стимулировать изобретательство и пробуждать воображение наших граждан»³.

В «Стратегии национальной безопасности США 2010 года» вопросы энергетической безопасности США напрямую увязаны с вопросами национальной безопасности. В частности, утверждается, что нация, которая занимает ведущие позиции в мире по использованию чистой энергии, «будет обладать существенными экономическими преимуществами и преимуществами в безопасности» и, напротив, пока США зависят от ископаемого топлива, их безопасность и процветание

¹ Барак Обама призвал к «новой эре изучения энергии в Америке». News.yahoo.com. 23 04 2009

² Барак Обама призвал к «новой эре изучения энергии в Америке». Barackobama.ru. 23 04 2009

³ Blueprint for a Secure Energy Future. White House, Washington, DC, March 30, 2011. p.31.

находятся под угрозой. По этой причине американцы «должны гарантировать безопасность свободного перемещения глобальных ресурсов энергии» в мире⁴. Американцы, считает Обама, должны проводить курс на энергетическую независимость, в том числе «потому, что такие страны, как Россия, Венесуэла и, в некоторых случаях, государства, подобные Ирану, получают преимущества от высоких цен на нефть»⁵.

Главным единомышленником Обамы в этих вопросах выступает министр энергетики США Стивен Чу, который настаивает на том, что инвестиции в чистые энергетические технологии не только будут способствовать укреплению экономики, но и являются жизненно важными в «глобальной гонке за чистую энергию».

Администрация Обамы всячески убеждает американцев, что именно на ее долю выпало бремя решения непростой задачи перестройки топливного баланса США: «Я не хочу оставлять эту задачу для следующего президента, и никто из нас не должен хотеть оставить ее для наших детей», - заверяет Обама. «Времени откладывать решения и отрицать факты больше нет», - уверен президент США⁶.

Несмотря на неоднократные заявления об обратном, энергетическая стратегия Обамы не является стопроцентно самостоятельной. Ее аморфность и непоследовательность во многом вызвана тем обстоятельством, что Белому дому постоянно приходится занимать оборонительную позицию в Конгрессе, где преобладают сторонники традиционной энергетики и очень сильные позиции принадлежат нефтяному лобби. Начав с полного отрицания необходимости уделять внимание ископаемым источникам энергии, Обама впоследствии занял более гибкую позицию.

Многие направления расходования бюджетных средств на энергетику были сформированы задолго до прихода к власти демократической партии и вошли в инструментарий энергетической стратегии администрации Обамы практически в неизменном виде. В их числе субсидии, налоговые, амортизационные и другие льготы, предусмотренные Законом об энергетической политике 2005 года (Energy Policy Act of 2005) и Законом об энергетической независимости и безопасности 2007 года (The Energy Independence and Security Act of 2007). Обама положительно воспринял также многие рекомендации, содержащиеся в вышедшей в свет в 2008 г. обновленной версии подготовленного группой независимых американских экспертов Национального плана действий по укреплению эффективности энергетики (National Action Plan for Energy Efficiency «Vision for 2025: A Framework for Change»).

На основе указанных и ряда других законодательных актов и рекомендаций отраслевых лоббистов были сформированы идеи энергетической реформы, которые в концентрированном виде получили развитие в *Законе о восстановлении экономики и реинвестировании Америки (American Recovery and Reinvestment Act of 2009)*. Среди провозглашенных Обамой направлений реформирования американской энергетики наиболее важными представляются, в частности, следующие:

- осуществление комплекса мероприятий, нацеленных на повышение энергоэффективности национальной экономики и энергосбережение;
- сокращение импорта нефти на треть и ослабление в течение 10 лет зависимости от импорта нефти из ближневосточного региона;

⁴ Стратегия национальной безопасности США 2010. Белый дом. Вашингтон, май 2010.

⁵ Барак Обама: энергетическая ситуация в мире угрожает США. Новая политика. 08 10 2008.

⁶ Президент Обама наряду с открытием запасов нефти призывает уменьшать спрос. International Business Times. 12 03 2011; Барак Обама призвал к «новой эре изучения энергии в Америке». BarackObama.ru. 23 04 2009; Зеленый президент Обама. Ecology.md

- увеличение предложения энергии за счет роста национального производства энергоносителей;
- открытие неразрабатываемых в настоящее время резервов углеводородов для освоения - в основном на федеральных землях;
- диверсификация энергобаланса в сторону возобновляемой и нетрадиционной энергетики с прицелом на удвоение за три года доли возобновляемых энергетических источников;
- диверсификация портфеля энергоресурсов, используемых для производства электроэнергии, в пользу энергоносителей, производимых из возобновляемого сырья (80% электроэнергии к 2035 году должно производиться на базе чистых энергоносителей);
- сдержанная поддержка (prudent deployment) ядерной энергетики;
- отсутствие определенности в отношении путей дальнейшего развития гидроэнергетики;
- переоценка роли и значения природного газа с упором на технологии добычи газа из сланцев;
- отход от поддержки традиционной угольной энергетики, переориентация на внедрение чистых угольных технологий;
- замена традиционных топочных паросиловых агрегатов, использующих уголь, на газотурбинные генераторные установки на природном газе с комбинированным тепловым циклом;
- отказ от поддержки водородных технологий;
- приоритетное развитие солнечной, ветровой и геотермальной энергетики;
- внедрение новых технологий производства и использования биотоплива из непродовольственного сырья;
- наращивание производства и экспорта высокопроизводительных ветроэнергетических установок, полупроводниковых фотоэлектрических панелей, аккумуляторов, оборудования для малоотходных угольных электростанций и т.д., с обязательным условием производства всех комплектующих и их окончательной сборки в США с целью создания новых рабочих мест для американских граждан;
- производство энергосберегающих средств индивидуального и общественного транспорта;
- внедрение скоростного железнодорожного транспорта;
- переориентация общественного транспорта на альтернативные виды топлива;
- проведение коренной реконструкции национальной энергетической инфраструктуры;
- финансирование НИОКР в чистой энергетике;
- лидерство федерального правительства США в вопросах энергосбережения собственным примером.

В результате принятия этого основополагающего для реформы энергетики закона администрация Обамы получила значительные дополнительные финансовые ресурсы на реализацию намеченных преобразований - свыше 90 млрд долл.⁷

Принятый в развитие этого закона бюджет США на 2012 фин.г. предусматривает, в частности, удвоение по сравнению с бюджетом на 2010 фин.г. ассигнований на энергоэффективные технологии и увеличение на 70% ассигнований

⁷ American Recovery & Reinvestment Act. DOE. Washington, DC, 2009; Recovery Act. Third Quarterly report. Recovery.gov

на возобновляемые источники энергии. Бюджет предусматривает ассигнование 36 млрд долл. на кредитование объектов ядерной энергетики, а также 2 млрд долл. - в виде кредитных гарантий на проекты в возобновляемой энергетике. Объем средств, выделенных в бюджете непосредственно в распоряжение министерства энергетики, составляет 29,5 млрд долл., что на 10% выше уровня 2010 фин.г. ⁸.

Указанными законами и другими действующими законодательными актами предусмотрены существенные льготы и субсидии для энергетики, которые активно используются администрацией Обамы, о чем свидетельствует более чем двукратный рост государственной поддержки энергетики – с 17,9 млрд долл. в 2007 фин.г. до 37,2 млрд долл. в 2010 фин.г. (в ценах 2010 г.). Из 11,9 млрд долл., затраченных в 2010 фин. г. на финансовую поддержку производства электроэнергии, свыше 55% составили субсидии возобновляемой энергетике, в том числе 42% - ветроэнергетике (см. табл. 1).

Таблица 1

Государственная поддержка энергетики США по основным направлениям (млн долл., в 2010 фин.г.)

	Прямые субсидии	Налоговые льготы	НИОКР	Кредитные гарантии	Прочие	Всего
Всего	14 295	16 284	4 365	1 570	648	37 160
в том числе:						
Уголь	42	561	663	0	91	1 358
Природный газ и СНГ	4	2 690	70	0	56	2 820
Ядерная энергетика	0	908	1 169	265	157	2 499
Возобновляемая энергетика	4 696	8 168	1 409	269	133	14 674
Биомасса	57	523	537	0	0	1 117
Геотермальная энергетика	160	1	100	12	0	273
ГЭС	17	17	52	0	130	216
Солнечная энергетика	496	120	348	173	0	1 134
Ветровая энергетика	3 556	1 178	166	85	1	4 986
Биотопливо	314	6 330	0	0	0	6 644
«Умные» ЛЭП	461	58	222	20	211	971
Энергосбережение	3 387	3 206	0	4	0	6 597
Конечные потребители	5 705	693	832	1 011	0	8 241
Теплоизоляция жилищ	5 000	0	0	0	0	5 000
Прочие	800	693	1037	1 011	1	8 543

Источник: Direct Federal Financial Interventions and Subsidies in Energy in Fiscal Year 2010. DOE, July 2011, p.XIII

Для оправдания столь существенного роста государственных расходов в эпоху бюджетных дефицитов приводятся, в частности, такие аргументы, как положительное влияние субсидий на занятость и уровень доходов, в том числе в депрессивных регионах, в результате создания новых предприятий и появления

⁸ Funding Highlights. Department of Energy.whitehouse.gov

дополнительных рабочих мест в чистой энергетике. Так, в ходе полемики в Конгрессе США по проекту Закона о восстановлении экономики, основным аргументом в пользу его принятия явилось обещание демократов, что реализация этого закона обеспечит создание 224,5 тыс. новых рабочих мест в чистой энергетике и смежных отраслях.

Арсенал применяемых администрацией Обамы инструментов реформирования энергетики включает, в частности, следующие основные формы федеральных финансовых интервенций и субсидий: 1) прямые целевые выплаты из средств федерального бюджета производителям или потребителям энергетических ресурсов; 2) налоговые льготы, позволяющие снизить размер налоговых платежей юридических и физических лиц, «предпринимающих специфические действия, оказывающие воздействие на производство, потребление энергии или энергосбережение»; 3) бюджетное финансирование расходов на НИОКР; 4) прямое кредитование или предоставление гарантий по кредитам на внедрение чистых технологий, в случае, если частные кредитные институты отказываются кредитовать рассматриваемые проекты в силу их высоких рисков; 5) целевая поддержка некоторых категорий потребителей электроэнергии в отдельных регионах страны, осуществляемая преимущественно через Администрацию долины р.Теннесси.

В 2008 г. в США насчитывалось 27 отдельных программ субсидирования энергетики. Основное место в структуре этих затрат (почти 44%) занимают налоговые льготы (налоговые кредиты, вычеты, отсрочки платежей, а также применение преференциальных ставок налога) и прямые субсидии из бюджета (38%). Применяются также такие нерыночные инструменты, как принуждение коммунальных предприятий заключать долгосрочные контракты на покупку зеленой электроэнергии по сложившимся на нее ценам. Часть налоговых льгот предоставляется на временной основе (на год, полгода и т.д.), но для самых важных из них срок действия в 2010 г. был продлен на период, выходящий за рамки, установленные для пребывания у власти действующей администрации.

Ориентация на чистую энергетику ведет к необходимости пересмотра стандартов государственного регулирования и облегчения условий конкуренции на внутреннем рынке для производителей чистых энергоносителей, продукция которых, как правило, более дорогая, чем ископаемые энергоносители. Администрация Обамы решает эту задачу путем постепенной отмены или снижения действующих налоговых льгот для производителей традиционного топлива (уголь, нефть) при одновременном усилении финансовой поддержки зеленого направления. Вместе с тем, в последнее время оппозиция в Конгрессе подталкивает администрацию Обамы в сторону ограничения субсидирования чистой энергетики, опираясь на то обстоятельство, что отмена неэффективных субсидий, например для производителей биотоплива, предусмотрена достигнутыми договоренностями в рамках G20 и АТЭС.

Особое внимание администрация уделяет вопросам стимулирования *НИОКР в энергетике*. Постоянно делается акцент на тот факт, что Америка инвестирует намного больше других стран в венчурные и инновационные предприятия и стартапы, что должно в конечном счете повысить коммерческую отдачу от осуществляемых НИОКР в зеленой энергетике. Проект федерального бюджета на 2012 г. предусматривает увеличение расходов на НИОКР сразу на 70% по сравнению с 2011 фин. г. – до 6,3 млрд долл. По мнению администрации Обамы, это позволит генерировать инновации в зеленой энергетике, поощрять изобретательство и предприимчивость⁹.

⁹ Пока что на США приходится только 1% всех патентов в чистой энергетике, тогда как на Японию 30%. 2011 Economic Report of the President. Washington, DC. 2011, p.127

Основные направления развития НИОКР, поддерживаемые администрацией: разработка биотоплива нового поколения; ускорение коммерциализации технологий производства гибридных «plug-in» автомобилей, заряжающиеся от электрической сети; совершенствование «чистых» угольных технологий; внедрение «умных», надежных и эффективных линий электропередач электрических сетей с низкими потерями энергии.

При этом на нефтегазовую отрасль и традиционную электроэнергетику выделяется существенно меньшая часть федеральных субсидий на НИОКР по сравнению с зелеными энергоносителями с учетом различия их реальных долей в энергобалансе. По сравнению с 2007 фин. г. ассигнования на НИОКР в возобновляемой энергетике в 2010 фин. г. практически удвоились (в ценах 2010 г.), а их доля в общих затратах на эти цели в энергетике возросла с 24% до 32% соответственно, и превысила этот показатель для традиционного лидера - ядерной энергетике, доля которой сократилась с 34% до 27%. Так, на фундаментальные и прикладные исследования по производству, хранению и использованию возобновляемых энергоресурсов в 2010 фин. г. израсходовано 1,4 млрд долл. против 1,2 млрд долл. для ядерной энергетике, 663 млн долл. – для угольной и всего 70 млн долл. – нефтегазовой отрасли.

Для координации НИОКР, в соответствии с Законом о восстановлении экономики, образовано Агентство по передовым исследовательским проектам в энергетике (Advanced Research Project Agency-Energy - ARPA-E), которому выделен бюджет на 2012 фин. г. в размере 650 млн долл. Прорывные проекты, поддерживаемые агентством, касаются производства и использования редкоземельных металлов, биотоплива, сбережения тепла, совершенствования управления энергосетями, использования солнечной энергии. В частности, перед агентством была поставлена задача разработать технологии производства аккумуляторов, позволяющих легковому автомобилю проехать на одной зарядке почти 500 км.

1. Повышение энергетической эффективности экономики и энергосбережение

К несомненным заслугам энергетической стратегии администрации Обамы можно отнести ее повышенное внимание к вопросам энергосбережения. Затраты федерального бюджета на экономное и эффективное использование энергетических ресурсов в 2010 фин. г. составили почти 3,9 млрд долл. против 832 млн долл. в 2007 фин. г. (в ценах 2010г.), увеличившись 4,7 раза¹⁰.

Значительная часть выделяемых в рамках Закона о восстановлении экономики средств направляется на улучшение энергоэффективности жилья, общественных и коммерческих зданий. В 2010 г. на эти цели израсходовано 3 190 млн долл. против лишь 395 млн долл. в 2007 фин. г. (в ценах 2010 г.) - увеличение более чем в 8 раз. Предложенный комплекс мер нацелен на радикальное сокращение к 2025 г. энергопотребления в жилищном, государственном и частном фонде жилья и зданий.

Принятая в соответствии с Законом о восстановлении экономики программа поддержки теплоизоляции зданий предоставляет почти 5 млрд долл на оказание помощи владельцам жилья. В настоящее время в этой программе участвуют свыше 350 тыс. владельцев квартир и индивидуальных домов с низкими доходами¹¹.

¹⁰ Direct Federal Financial Interventions and Subsidies in Energy in Fiscal Year 2010. DOE. Washington, DC, July 2011, p.22

¹¹ The Weatherization Assistance Program. 1.eeery.energy.gov

Собственники жилья могут использовать предоставленные им средства на приобретение энергосберегающих строительных материалов, установку энергоэффективных окон, дверей, утепление стен, приобретение кондиционеров, солнечных систем для нагрева воды, малогабаритных ветровых установок и т.д. Налоговые льготы предоставляются и на строительство нового энергоэффективного жилья. Почти 1,2 млн жилищ в стране уже построены с учетом новых стандартов энергопотребления. Более 110 тыс. построенных ранее домов были модернизированы за годы существования программы¹². С 2012 г. вводимые в эксплуатацию жилища будут иметь показатели энергоэкономичности на 15% более высокие, чем в 2009 г. Аналогичные программы разрабатываются для коммерческого фонда зданий, промышленности и для сельского сектора.

Известно, что до 70% энергии в жилом секторе расходуют бытовые приборы. В связи с этим администрация Обамы намерена и далее ужесточать действующие стандарты энергопотребления для бытовой техники. Производители и покупатели современных энергосберегающих холодильников, посудомоечных и стиральных машин получают прямые субсидии, налоговые льготы или возврат части налогов.

Министерство энергетики США предоставило субсидии для реализации 90 проектов, имеющих целью энергосбережение в промышленном секторе, что позволило привлечь 800 млн долл. частных инвестиций. Так, компания ArcelorMittal получила 31,6 млн долл. на проект по утилизации доменных газов, которые теперь не сжигаются, а используются в процессе выработки электроэнергии для нужд этой компании¹³.

Национальная политика топливной эффективности нацелена на стимулирование ускорения процессов обновления автомобильного парка в США. Введенный в 2009 г. для легковых автомобилей 2012-2016 модельных лет новый жесткий стандарт средней эффективности потребления автомобильного горючего – 57 км на 1 галлон (3,8 литра) против 48 км ранее позволит сберечь до 1,8 млрд баррелей нефти, а также сэкономить каждому владельцу легкового автомобиля в среднем по 3 тыс долл. в течение срока эксплуатации автомобиля. Разрабатываются более жесткие стандарты экономичности для грузовых автомобилей, автобусов, а также перспективные стандарты для пассажирских автомобилей вплоть до 2025 модельного года.

Затраты на содержание автопарка – вторая по размерам статья расходов американских хозяйств, а для семей с доходами менее 50 тыс долл в год – зачастую важная, даже более значительная, чем расходы на жилье. На автомобильное топливо приходится до 70% всего потребления жидкого топлива в США. Результатом внедрения энергосбережения на транспорте, по мысли американской администрации, должно явиться снижение цен на бензоколонках, а также популяризация более экономичных автомобилей, в том числе электро и гибридных.

С помощью субсидий решается задача обеспечить выпуск к 2015 г. на американских заводах не менее 1 млн. новых гибридных автомобилей с топливной экономичностью на уровне 240 км пробега на 1 галлон топлива. Бюджетом на 2012 фин. г. предусмотрены меры, которые сделают электромобили более доступными для потребителей в момент приобретения автомобиля по образцу программы 2009 г. «наличные за автохлам» (cash for clunkers).

Закон о восстановлении экономики стимулирует вложение средств в современные автомобильные технологии и инфраструктуру. В частности, 2,4 млрд долл. выделено на организацию производства в стране энергоемких быстроперезаряжаемых аккумуляторов и компонентов электроприводов,

¹² Blueprint for a Secure Energy Future. White House, Washington, DC, March 30, 2011. p.22

¹³ Blueprint for a Secure Energy Future. White House, Washington, DC, March 30, 2011. p.23

необходимых для форсирования производства электро и гибридных автомобилей. В 2009 г. в США насчитывалось всего два предприятия по производству современных аккумуляторов. Через два года американские предприятия будут способны поставлять аккумуляторы для 500 тыс. автомобилей. При этом планируется снизить издержки их производства вдвое в сравнении с 2009 г. Это должно способствовать увеличению доли США в мировом производстве с 2% в настоящее время до 40% к 2015 г.¹⁴ Новые автобусы будут выпускаться с расчетом на потребление ими электроэнергии, газа или биотоплива. Другим приоритетом является развитие высокоскоростного железнодорожного транспорта.

В октябре 2009 г. Обама выпустил директиву, которая обязывает все федеральные министерства и ведомства обеспечить *лидерство в вопросах энергосбережения собственным примером*. Экономия на этом направлении может оказаться значительной, принимая во внимание тот факт, что федеральное правительство имеет в собственности или арендует свыше 500 тыс. зданий, а парк его автомобилей превышает 600 тыс. Намечается, в частности, улучшить теплоизоляцию 75% федеральных зданий, федеральное правительство покажет пример частному сектору в «озеленении» автопарка, замене устаревшего климатического оборудования, применяемого в правительственных учреждениях и т.д. Президент США поставил задачу – добиваться, чтобы минимум 15% федеральных зданий имели нулевое внешнее энергопотребление – за счет установки солнечных панелей и других усовершенствований. Поставлена также задача – уже в 2015 г. обновлять парк правительственных автомобилей только за счет транспортных средств, потребляющих альтернативное топливо¹⁵.

2. Программы расширения использования чистых и возобновляемых источников

Особую озабоченность Обамы вызывает утрата Америкой лидирующих позиций в мировой зеленой энергетике вследствие бурного развития этого направления в Китае и некоторых европейских странах. Основной причиной отставания США считается явно недостаточный по сравнению с их конкурентами объем совокупных инвестиций в возобновляемую энергетику. По этому показателю (34 млрд долл.) США в 2010 г. откатились на третье место в мире, уступив не только Китаю, но и Германии. Распределение инвестиций по основным направлениям в 2010 г. было следующим: ветровая энергетика – 43%, солнечная – 25%, биотопливо – 17%, прочие подотрасли – 15% (см. табл. 2).

Таблица 2

Место США в пятерке лидеров по возобновляемой энергетике в 2010 году

	1 место	2 место	3 место	4 место	5 место
Всего	Китай	США	Канада	Бразилия	Германия / Индия
Всего, искл. ГЭС	США	Китай	Германия	Испания	Индия
Ветровая энергетика	Китай	США	Германия	Испания	Индия
Биомасса	США	Бразилия	Германия	Китай	Швеция
Геотермальная энергетика	США	Филиппины	Индия	Мексика	Италия

¹⁴ Blueprint for a Secure Energy Future. White House, Washington, DC, March 30, 2011. p.23

¹⁵ Blueprint for a Secure Energy Future. White House, Washington, DC, March 30, 2011. p.16, 34-36

	1 место	2 место	3 место	4 место	5 место
Фотоэлектрическое преобразование солнечной энергии	Германия	Испания	Япония	Италия	США
Солнечное теплоснабжение	Китай	Турция	Германия	Япония	Греция

Источник: Renewables 2011 Global Status Report. Paris, Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, 2011, p.15

Отставание США от лидеров отмечается практически по всем направлениям, исключая технологии производства биотоплива и геотермальную энергетику. В частности, по совокупной установленной мощности возобновляемой энергетики США значительно уступают как Китаю, так и ЕС-27.

В годы пребывания у власти администрации Обамы в США были введены в строй 16 ГВт новых мощностей по выработке электроэнергии на базе возобновляемого сырья (учтены только ветровая, солнечная и гидротермальная энергетика) – увеличение на 60%. Выданы разрешения на строительство в 2010-2012 гг. новых объектов чистой электроэнергетики на федеральных землях совокупной мощностью 10 ГВт.¹⁶ Совокупное производство электроэнергии, производимой из возобновляемых ресурсов, исключая гидроресурсы, за 2008-2011 гг. возросло вдвое. Доля возобновляемых энергоресурсов в производстве электроэнергии в США в 2000-2010 гг. возросла с 9,4% до 10,3%. Однако основная выработка чистой электроэнергии по-прежнему обеспечивается гидроэнергетикой (см. табл. 3).

Таблица 3

Производство электроэнергии в США по видам потребляемых энергоресурсов

	Производство, млрд КВт-ч		Доля в производстве, %		Среднегодовые темпы прироста за 2000-2010 гг., %
	2000 г.	2010 г.	2000 г.	2010 г.	
Всего	3 802	4 120	100	100	0,8
в том числе:					
Уголь	1 966	1 851	51,7	44,9	- 0,6
Природный газ и СНГ	726	1 030	19,1	25,0	3,6
АЭС	754	807	19,8	19,6	0,7
Возобновляемые источники	356	425	9,4	10,3	1,8
Биомасса	61	57	1,6	1,4	- 0,7
Геотермальная энергетика	14	16	0,4	0,4	1,3
ГЭС	276	257	7,3	6,2	- 0,7
Солнечная энергетика	0	1	0	0	н.д.
Ветровая энергетика	6	95	0,2	2,3	31,8

Источник: Direct Federal Financial Interventions and Subsidies in Energy in Fiscal Year 2010. DOE, July 2011, p.XX

¹⁶ Blueprint for a Secure Energy Future. White House. Washington, DC, March 30, 2011. p. 27

Обама выступил также с инициативой принятия Федерального стандарта применения чистой энергии, которым предусматривается удвоение к 2035 г. – с 40% до 80% доли электроэнергии, вырабатываемой из чистых источников. Предполагается, что за каждый МВт-час чистой электроэнергии электростанции получают налоговые льготы¹⁷. Действия федерального правительства должны явиться толчком для принятия стимулирующих программ на уровне штатов. Губернатор Калифорнии, например, подписал закон, требующий от электроэнергетических предприятий штата получать 33% электроэнергии на базе возобновляемых источников к 2020 г., на Гавайях этот норматив установлен на уровне 40% - к 2030 г.

К настоящему времени министерство энергетики США выдало кредиты или кредитные гарантии на общую сумму почти 40 млрд долл. для поддержки более 30 проектов в чистой энергетике, включая четыре крупнейших в мире солнечных электростанции, две геотермальные электростанции и самый большой в мире ветроэнергетический комплекс. Обама предлагает также шире открывать федеральные земли для реализации проектов в чистой энергетике.

Выработка электроэнергии на *гидравлических электростанциях* не входит в число основных приоритетов Обамы. Между тем, гидроэнергетика – одна из успешных отраслей американской экономики. На энергию ГЭС приходится 67% производства электроэнергии в секторе возобновляемой энергетики и 7% в совокупном производстве всей электроэнергии в стране. При этом электроэнергия ГЭС остается самой дешевой и используется в 30 млн индивидуальных жилищ. Согласно оценке консультационной фирмы Navigant Consulting, гидроэнергетика США имеет потенциал для дальнейшего наращивания мощностей - на 60 ГВт к 2025 г., что эквивалентно созданию свыше 1,4 млн новых рабочих мест. Разработаны проекты строительства двух новых ГЭС обычного типа. Имеются также планы строительства новых гидроаккумулирующих ГЭС совокупной мощностью 31 GW¹⁸.

Национальная ассоциация операторов ГЭС требует от администрации Обамы распространения на ее членов налоговых льгот по паритету с другими отраслями зеленой энергетики. Тем не менее, пока Белый дом больше прислушивается к голосам «зеленых», составляющих сильную оппозицию дальнейшему развитию этого направления. Необходимо отметить, что наиболее радикальные лидеры зеленого направления выступают с требованиями демонтажа некоторых действующих объектов гидроэнергетики.

США остаются крупнейшим в мире коммерческим производителем *ядерной энергии*. На сегодняшний день в 31 штате страны в эксплуатации находятся 104 реактора на 65 атомных электростанциях. Американские АЭС обеспечивают 20% производства электроэнергии в стране. До недавнего времени перспективы возрождения этой отрасли считались неблагоприятными. С 1977 г. в стране не построено ни одной новой АЭС.

Администрация США заявила о своем намерении придать новый импульс развитию ядерной энергетики. В 2010 г. впервые после более чем 30-летнего перерыва одобрены гарантии по кредитам на сумму 8 330 млн долл под строительство двух новых ядерных реакторов в Джорджии и на сумму 2 млрд долл - по уранообогатительному предприятию в штате Айдахо. Кроме того, на базе национальной лаборатории Oak Ridge в штате Теннесси образован координационный исследовательский центр, объединяющий университеты,

¹⁷ 2011 Economic Report of the President. Washington, DC. 2011, p.134

¹⁸ Hydropower: For a Clean Energy Future. Fact Sheet. National Hydropower Association. Washington, DC. 2011

коммерческие компании и научные институты, занимающиеся исследованиями в разработке нового поколения ядерных реакторов.

И это в условиях, когда после инцидента в Японии общественная поддержка АЭС в США снизилась до 43%. Для успокоения общественности Обама потребовал от Комиссии по регулированию ядерной энергетики провести тщательное обследование всех американских АЭС. При этом особое внимание уделяется безопасности АЭС в Калифорнии, поскольку, как и в Японии, они располагаются на тектонических разломах.

К моменту избрания Обамы на пост президента США интерес в стране к развитию *ветроэнергетики* и спрос на ветроэнергетические установки (ВЭУ) заметно снизились. Стоимость отпускаемого ВЭУ электричества, и без того более дорогого по сравнению с традиционной энергетикой, существенно возросла, в то время как цены тепловых электростанций оставались более стабильными. После абсолютного лидерства в 2005-2008 гг. по важнейшему показателю вводимых ежегодно в строй новых мощностей ВЭУ, США уступили в последующий период пальму первенства на этом направлении Китаю. Заметным становится отставание США и от ЕС-27, где основными инвесторами в ветроэнергетику являются Германия, Испания, Франция и Италия. Доля США в совокупном приросте мощностей вводимых в эксплуатацию в мире ВЭУ сократилась до 13% в 2010 г. против 29% в 2008 г.

В настоящее время на долю ветроэнергетики приходится 2,9% в общем потреблении электроэнергии в стране. Тем не менее, отрасль сохраняет хорошие перспективы для дальнейшего развития. На начало 2011 г. в портфеле инвесторов имелись проекты строительства новых ВЭУ совокупной мощностью 258 ГВт, что более чем в 6 раз превышает уже установленные в стране ветроэнергетические мощности и в 2 раза - планируемый прирост мощностей электростанций на природном газе.

Важнейшим конкурентным преимуществом США является наличие в стране собственного производства турбин и другого оборудования для ВЭУ. Свидетельством этому является снижающийся импорт (2,5 млрд долл в 2010 г. против 4,2 млрд долл в 2009 г.) турбин и частей для их сборки из Китая и Ю. Кореи. Предпринимаются также усилия для наращивания экспорта. Прирост мощностей ВЭУ даже в неудачном для ветроэнергетики США 2010 г. составил 25% от совокупного прироста мощностей всей электроэнергетики страны (42% в 2009 г.), меньше только, чем на электростанциях, потребляющих природный газ и жидкое топливо. Инвестиции в ветроэнергетику в 2010 г. равняются 11 млрд долл, а всего с начала 1980-х годов затраты на эти цели превысили 78 млрд долл. В штате Южная Дакота свыше 23% всей электроэнергии уже вырабатывается на ВЭУ, в Айове – 17%, Северной Дакоте – 14%, Миннесоте – 12%¹⁹.

Дальнейшее развитие ветроэнергетики в США в условиях растущей конкуренции с традиционными теплоэлектростанциями будет во многом определяться масштабами государственной поддержки отрасли. В феврале 2011 г. министерства внутренних дел и энергетики США одобрили совместную стратегию ускорения развития ветроэнергетики на континентальном шельфе. В декабре 2010 г. министерство финансов США продлило действие программы налоговых субсидий компаниям, осуществляющим инвестиции в ветровую энергетику, при условии, что строительство установок будет завершено до конца 2012 г. Удвоены амортизационные льготы для проектов, реализуемых в 2010-2011гг. Одобрена национальная стратегия ускорения развития ветроэнергетики на Атлантическом

¹⁹ 2010 Wind Technology Report. DOE. Washington, DC, June 2011, p.16

шельфе и создан Атлантический шельфовый ветроэнергетический консорциум. Имеются сведения о проектах строительства ВЭУ совокупной мощностью 2232 МВт на шельфе Атлантического океана²⁰.

Солнечная энергетика, наряду с ветровой, также пользуется поддержкой администрации. Это самая быстроразвивающаяся отрасль экономики страны. По сравнению с 2006 г. установленные мощности солнечной электроэнергетики возросли на 800%. Доля США по совокупной мощности установок по производству солнечной энергии в мире составляет 5-7%. Установленные мощности для выработки электроэнергии превышают 3 183 МВт, что достаточно для освещения и отопления свыше 630 тыс индивидуальных жилищ²¹. В 2011 г., по прогнозу, прирост мощности установленных в США солнечных фотоэлектрических панелей может составить более 1 750 МВт против 435 МВт за 2010 г. Основным фактором поддержания конкурентоспособности ветроэнергетики являются быстро снижающиеся издержки производства. За 2010 г. и первое полугодие 2011 г. цена стандартной солнечной фотоэлектрической панели понизилась на 30%. Стоимость вырабатываемой в США солнечной электроэнергии продолжает падать, хотя и остается более высокой, чем конвенциональной.

Администрация Обамы нацелена добиваться мирового лидерства в применении солнечной энергии. Активно применяются прямые субсидии населению, приобретающему солнечные установки. До конца 2016 г. продлен срок действия инвестиционного налогового кредита для инвесторов в солнечную энергетику. В 2010 г. одобрены новые коммерческие проекты по строительству объектов солнечной энергетики на принадлежащих государству землях, включая проект крупнейшей в мире солнечной электростанции. Предполагается приступить к выдаче разрешений на строительство солнечных электростанций и в прибрежной шельфовой зоне.

Несмотря на успехи солнечной энергетики в США, перспективы ее дальнейшего развития остаются неопределенными из-за активного противодействия со стороны Конгресса. Республиканская фракция в Палате представителей поставила вопрос об эффективности использования федеральных средств в связи с предоставлением ранее кредитных гарантий на сумму 535 млн долл. находящейся с августа 2011 г. в состоянии банкротства калифорнийской компании по производству фотоэлектрических панелей Solyndra Inc. Известно, что Обама неоднократно приводил эту компанию в качестве положительного примера того, как энергетическая политика демократов способствует генерации новых рабочих мест в США. Попутно выяснилось, что данная компания и ее соинвестор мультимиллионер Джордж Кайзер являлись крупными донорами средств на предвыборную кампанию Обамы и демократической партии в 2008 г. Обычно займы на такие цели под государственную гарантию предоставляют коммерческие банки, но в данном случае кредитором на сумму 528 млн долл. выступил Federal Financing Bank. Республиканцы усмотрели в этом «беспокояще тесные отношения между президентом Обамой и донорами на предвыборную кампанию. Министерство энергетики США было предупреждено Конгрессом о том, что объявленная в феврале 2011 г. реструктуризация государственного займа, выданного этой компании, может оказаться нелегитимной, поскольку налицо попытка поставить интересы инвесторов выше интересов налогоплательщиков²².

²⁰ 2010 Wind Technology Report. DOE. Washington, DC, June 2011, pp.3-9

²¹ Solar Energy Industry Data. Solar Energy Industries Association. Washington, DC, 2011

²² Министр энергетики США признался в покровительстве спонсору Барака Обамы. Лента.ру. 30.09.2011

По абсолютным показателям потребления *биотоплива* США занимают ведущее место в мире, опережая как Бразилию, так и Евросоюз. В 2010 г. уже более 90% всего автомобильного бензина в США смешивалось с этанолом. Ведущие автомобильные компании США массово производят легковые и грузовые автомобили, а также мини-вэны на «гибком» топливе (*“flexible-fuel”*), т.е. способные работать как на обычном бензине, так и на топливе, содержащем этанол.

По информации Ассоциации производителей возобновляемого топлива, в США насчитывается 204 установки по производству этанола. В 2010 г. произведено почти 50 млрд литров или 57% всего топливного этанола в мире. Тем не менее, биотопливо занимает сравнительно небольшую нишу в совокупном объеме продаж автомобильного топлива в США - 4%. По этому показателю США хотя и опережают Евросоюз (3%), но существенно отстают от мирового лидера - Бразилии (41,5%)²³.

Препятствием для более широкого внедрения биотоплива остается консерватизм потребителей, не желающих добровольно отказываться от более дешевого традиционного бензина и дизельного топлива. В результате США, которые в течение ряда лет являлись нетто-импортером этанола, вынуждены были переориентировать часть производимой продукции на экспорт (1,3 млрд литров в 2010 г.).

Администрация Обамы выступает за форсированное увеличение производства топливного этанола и за ликвидацию существенного отставания от стран-конкурентов по биодизелю. С конца 2010 г. предоставляются налоговые льготы на блендирование автомобильного топлива этанолом и биодизелем. Применяются также субсидии, покрывающие до 30% капиталовложений в новые крупномасштабные проекты по производству биотоплива. Субсидии производителям и потребителям биомассы и биотоплива – 7,6 млрд долл в год являются крупнейшей статьей расходов федерального правительства США на поддержку энергетики, непосредственно не связанной с выработкой электроэнергии. В пересчете на единицу замещаемого автомобильного топлива они в 4 раза превышают затраты на субсидирование ветровой, геотермальной или ядерной энергетики. Субсидирование производства этанола в таких размерах оправдывается администрацией Обамы как инструмент для создания новых рабочих мест в сельской местности. Кроме того, оно позволяет США активно вытеснять Бразилию на европейском рынке биотоплива.

В ряде штатов разрабатываются меры по принуждению владельцев автомобилей заправляться биотопливом. Действующий в стране стандарт потребления возобновляемого топлива требует от дистрибьюторов увеличить объем биотоплива, блендированного к автомобильному топливу, до 136 млрд литров к 2022 г. Портленд в штате Орегон стал первым городом в США, в котором весь бензин, реализуемый в городской черте, должен содержать как минимум 10% этанола.

В последние годы усилилась оппозиция использованию в качестве сырья для производства этанола пищевых сельскохозяйственных культур. Утверждается, что производство биотоплива требует больших энергетических затрат и способствует неоправданному росту цен на продукты питания. Производители этанола в США используют почти пятую часть урожая зерновых и до 25% - кукурузы. В июне 2011 г. Сенат Конгресса США проголосовал за прекращение налоговых кредитов и таможенных льгот для отрасли по производству этанола.

По мнению ряда экспертов, отрасль достигла достаточно высокого уровня развития и может продолжать работать без субсидий. Имеются, впрочем, сообщения о высокой вероятности сохранения субсидий для производителей биотоплива,

²³ Building Bridges to a More Sustainable Future. 2011 Ethanol Industry Outlook. Renewable fuels association. Washington, DC. 2011

использующих для его производства широкую гамму непищевого сырья, включая целлюлозу, отходы лесобумажного комплекса и пищевой отрасли, а также бытовой мусор. Обама считает, что этанол, производимый из целлюлозы, - самое многообещающее направление в альтернативной энергетике: «В течение следующих двух лет мы поможем предпринимателям в распахке земель под сырье для получения биотоплива четвертого поколения, таким образом, будут созданы четыре биоперерабатывающих завода мощностью более 20 млн галлонов топлива каждый. Продвигаясь вперед, мы должны искать стимулы для создания передовых видов биотоплива, чтобы убедиться в том, что оно отвечает современным вызовам и сохраняет деньги налогоплательщиков»²⁴.

В штате Флорида строится завод по производству до 30 млн литров биоэтанола в год из растительных и бытовых отходов. Проект субсидируется министерством энергетики и властями штата. Министерство энергетики США предоставило компании из Южной Дакоты кредитные гарантии в размере 105 млн долл. на строительство предприятий по производству 3,5 млрд галлонов биоэтанола из древесины, травы и сельскохозяйственной биомассы в год. Кредитные гарантии на сумму 132,4 млн долл. предоставлены на строительство коммерческого предприятия по производству этанола в год из целлюлозы в Канзасе.

Для популяризации биотоплива на транспорте повышен с 10% до 15% лимит для блендирования биотоплива при производстве автомобильного горючего. Обама направил в министерства сельского хозяйства, энергетики и ВМС директивы по организации «работы с частным сектором» для создания современного биотоплива из целлюлозы, которое может использоваться на военных и коммерческих судах и самолетах. По словам президента США, к 2016 г. ВВС страны поставили перед собой цель получать половину используемого реактивного топлива из переработанных биоресурсов, а ВМС США обязали все самолеты и суда перейти на смесь 50-50 биотоплива и традиционного горючего к 2020 г.

Развитие *геотермальной энергетики* в США осуществляется достаточно успешно на базе оригинальных американских технологий, которые не только освоены в стране, но и активно предлагаются для экспорта в другие страны. США являются безусловным мировым лидером по установленной мощности геотермальных установок (30% мирового итога). Определены проекты строительства новых геотермальных электростанций совокупной мощностью 50 ГВт, которые предлагается использовать для формирования «Стратегического геотермального резерва».

Основные стимулы для развития геотермальной энергетики были заложены в «Законе об энергетической политике» 2005 г. и администрация Обамы пока не выходила с новыми более радикальными инициативами на этом направлении. Ассоциация геотермальной энергетики ходатайствует перед федеральными властями о продлении срока действия налоговых льгот для геотермальной отрасли до конца 2016 г., как это установлено для солнечной энергетики. Тем не менее, Конгресс США не имеет единого мнения в отношении целесообразности сохранения субсидирования этой отрасли.

Наряду с возобновляемой энергетикой, важнейшим ресурсом для ослабления зависимости экономики США от нефти, администрация Обамы считает развитие добычи *сланцевого газа*, что должно существенно увеличить энергетическую безопасность США и помочь снизить выбросы парниковых газов. Справедливости ради следует отметить, что приоритет в практическом освоении технологий добычи сланцевого газ не принадлежит действующей администрации. Еще в конце 1970-х –

²⁴ Барак Обама поставил задачу шире использовать биотопливо в военной и гражданской авиации. Новости ВПК, 01 04 2011

начале 1980-х годов министерство энергетики США вложило в освоение этих прорывных американских технологий 169 млрд долл.

Ресурсы нетрадиционного газа в США обеспечивают его бесперебойную добычу на протяжении ближайшего столетия. Добыча сланцевого газа в условиях сохраняющихся высоких цен на традиционный природный газ, а также вследствие внедрения прогрессивных технологий (гидроразрыв пород, горизонтальное и направленное бурение) и снижения издержек производства развивается высокими темпами. В отрасль пришли транснациональные компании: BG, BP, Statoil, Eni. В 2010 г. США произвели почти 138 млрд куб. м. сланцевого газа против 63 млрд куб. м. в 2008г. и, тем самым, обеспечили свое неоспоримое мировое лидерство по этому показателю, что дало возможность говорить о «газовой революции»²⁵. В настоящее время в США на сланцевый газ приходится 20% совокупного потребления природного газа против 1% в 2000 г.²⁶

В дальнейшем наращивание газодобычи в США будет производиться практически полностью за счет нетрадиционного газа и при минимальной государственной поддержке. По прогнозам министерства энергетики США, производство сланцевого газа может увеличиться до 162 млрд куб. м. в 2015 г. и 206 млрд куб. м. в 2030 г. Сланцевый газ уже внес существенные коррективы в структуру энергетического баланса страны, активно вытесняя традиционный природный газ и сжиженный природный газ (СПГ) в электроэнергетике и на транспорте. К настоящему времени удалось добиться резкого сокращения импорта СПГ, а к 2035 г. министерство энергетики США планирует полностью отказаться от его импорта²⁷. Вместе с тем, хотя цены сланцевого газа снижаются, себестоимость его производства все еще в разы превышает себестоимость добычи газа из традиционных источников.

Акцент на освоение сланцевого газа преподносится администрацией Обамы как вклад в развитие чистой энергетики. Однако этот довод является, по мнению многих экспертов, уязвимым. Побочным фактором применения технологий гидроразрыва пород является выброс на поверхность больших объемов загрязненной соленой воды. В 2005 г. газовому лобби удалось вывести эту технологию из-под действия «Закона о чистой воде», но нет гарантий того, что в Конгрессе вновь не активизируются сторонники соблюдения норм этого закона. О вероятности такого развития событий свидетельствует, в частности, тот факт, что штат Нью-Йорк уже вводил запрет на своей территории добычи сланцевого газа по экологическим причинам²⁸.

В этих условиях для защиты своей позиции администрация Обамы стала активнее прибегать к аргументации геополитического порядка. "Сланцы могут стать способом укрепления энергетической безопасности региона - в зависимости от того, какими будут результаты всех этих проектов, - считает Ричард Морнингстар, специальный посланник Госдепартамента США по вопросам энергетики в Евразии. - Это не просто вопрос независимости от России. Это вопрос общей энергетической безопасности"²⁹. В июле 2011 г. Институт Бейкера Университета Райс (Хьюстон, Техас) опубликовал доклад «Сланцевый газ и национальная безопасность США», подготовленный по заказу министерства энергетики США. Главный вывод авторов

²⁵ Н.А.Гафаров и др. Глобальный газовый бизнес в XXI веке: новые тенденции, сценарии, технологии. ООО «Газпром». М., 2011, стр. 68

²⁶ Fuelling North America's Energy Future^ the Unconventional Natural Gas Revolution and the Carbon Agenda. Executive summary. HIS CERA report. Cambridge, Massachusetts, 2010

²⁷ А.Коэн. Энергетическая стратегия США: акцент на газ? Голос Америки. 10 10 2010

²⁸ Глобализация рынка природного газа: возможности и вызовы для России. ИМЭМО. М., 2010, стр.30

²⁹ Восточная Европа, стремясь обеспечить свою энергетическую безопасность, думает о сланцевом газе. gs-comp.ru

доклада состоит в том, что развитие технологий освоения залежей сланцевого газа в Северной Америке существенно меняет расстановку сил в мировой энергетике и может заметно укрепить экономическое положение и геополитические позиции США³⁰.

США, похоже, намерены реально присутствовать со своим газом на европейском рынке. Первый в истории практический шаг в направлении превращения США в страну-экспортера газа был сделан в октябре 2011 г. Заключено соглашение с компанией BG Group PLC из Великобритании о поставках СПГ для азиатских и европейских рынков. Стоимость поставок оценена в 8,2 млрд долл в течение 10 лет³¹.

Опора на уголь рассматривалась в качестве основы энергетической доктрины администрации Джорджа Буша-младшего. Отношение Обамы к этому энергоносителю сдержанное. Свидетельством этого является резкое сокращение масштабов государственной финансовой поддержки угольной промышленности – с 3,3 млрд долл. в 2007 фин. г. до лишь 561 млн долл. в 2010 фин. г.³². С одной стороны, министерство энергетики США признает, что уголь останется важнейшим ресурсом для производства электроэнергии в обозримом будущем. Более 45% всей вырабатываемой электроэнергии обеспечивают ТЭЦ, сжигающие каменный уголь, а по прогнозам, к 2030 г. доля угля в производстве электроэнергии возрастет до 57%. Доказанные запасы угля США на конец 2010 г. составляли 237,3 млрд тонн или 27,6% общемировых запасов. По расчетам компании BP, этого достаточно, чтобы обеспечить спрос на уголь при сохранении текущего уровня потребления в течение 241 года³³.

С другой стороны, акцент на освоение ресурсов угля не вполне укладывается в доктрину чистой энергетики Обамы в силу его низкой экологичности. Рассматривается возможность отмены всех действующих налоговых льгот (в основном компенсация затрат на поисково – разведочные работы и скидка на истощение недр) для этой отрасли, что по оценке Белого дома позволит сэкономить для страны 2 млрд долл за 10 лет³⁴. В то же время в рамках Закона о восстановлении экономики выделены ассигнования на разработку и внедрение чистых угольных технологий в основном для производства электроэнергии - в размере 3,4 млрд долл. Программа «Технологии чистого угля и инициатива в области энергетики на чистом угле» предусматривает внедрение более экологичных и эффективных электростанций комбинированного цикла. Администрация Обамы инициировала создание межведомственной рабочей группы для выработки федеральной стратегии улавливания и утилизации углеродных отходов и разработки мер по коммерциализации этого процесса в течение ближайших 10 лет. Стивен Чу считает, что если США и Европа отвернутся от угля, развивающиеся страны, такие как Индия и Китай, охотно их заместят, что для США недопустимо.

В 2012г. должна войти в строй демонстрационная электростанция Future Gen мощностью 275 МВт. Этот проект, реализуемый силами частно-государственного партнерства с активами 1 млрд долл., должен продемонстрировать возможности производства электроэнергии и водорода из угля практически с нулевыми углеродными отходами. В июле 2010 г. предоставлен инвестиционный налоговый

³⁰ Сланцевый газ и «мыльный пузырь»: что общего? digestsubscribe.ru 21.07.2011

³¹ BG Group signs long-term US LNG purchase agreement. 26 October 2011 bg-group.com

³² Direct Federal Financial Interventions and Subsidies in Energy in Fiscal Year 2010. DOE. Washington, DC. July 2011, p.9

³³ BP Statistical review of world energy. June 2011

³⁴ Обама призвал отменить налоговые льготы для нефтяных компаний. Газета. Ру. 01 05 2011

кредит в размере 417 млн долл. на строительство электростанции Тейлорвилль на чистом угле мощностью 602 МВт³⁵.

Решение проблемы чистого сжигания угля требует существенных капиталовложений. Эксперты уверены, что это направление станет рентабельным не ранее 2020 г. или даже 2025 г. Имеются сомнения и у экологов. Пока нет уверенности, что закачанный в пустоты газ не найдет выход на поверхность, возможно также заражение водоемов. Использование CO₂ для повышения нефтеотдачи пластов связано с необходимостью удаления газа из поднятой на поверхность нефти, что сильно удорожает ее добычу.

3. Гарантированная нефтяная независимость

Американцы составляют менее 5% населения земного шара, доля США в мировом производстве жидкого топлива - менее 10 %, в разведанных запасах – немногим более 2%. Между тем, США – крупнейший потребитель жидкого топлива в мире, причем их доля превышает одну пятую. На жидкое топливо приходится 37% всей потребляемой в стране энергии и около 7% потребительских расходов населения³⁶.

Необходимо отметить, что ситуация в добыче нефти, существенно осложнившаяся после 1970 г., несколько улучшилась уже к моменту прихода к власти администрации Обамы. Благодаря росту мировых цен на нефть, а также вследствие мер по стимулированию производства, инициированных предшествующими администрациями, тенденцию к снижению объемов производства удалось преодолеть. В течение двух последних лет рост добычи нефти в США возобновился. Основной прирост производства нефти обеспечен увеличением добычи на глубоководном континентальном шельфе - более чем на треть по сравнению с 2008 г.

Низкие темпы экономического развития страны, высокий уровень мировых и внутренних цен на жидкое топливо, а также проводимая политика энергосбережения в своей совокупности способствовали незначительному сокращению потребления нефти. В 2010 г. впервые за многие годы доля импортной нефти составила менее половины ее текущего потребления - 49%. Вместе с тем, несмотря на заметное сокращение импортных поставок и некоторые изменения в их географии, зависимость США от импорта из стран-участниц ОПЕК не снижается (доля в импорте в 2010 г. 42% против 41% в 2005 г.). В списке стран-экспортеров в США по-прежнему присутствуют некоторые страны с нестабильными политическими режимами (см. табл. 4).

Таблица 4

Импорт США нефти из основных стран-поставщиков
(млрд барр в день)

	2005 год	2008 год	2009 год	2010 год
Всего	13 714	12 915	11 691	11 793
в том числе:				
Канада	2 181	2 493	2 479	2 535
Мексика	1 662	1 302	1 210	1 284
Россия	410	465	563	612

³⁵ Direct Federal Financial Interventions and Subsidies in Energy in Fiscal Year 2010. DOE. Washington, DC. July 2011, p.10

³⁶ Energy in Brief. DOE. Washington, DC. June 24, 2011

	2005 год	2008 год	2009 год	2010 год
Колумбия	196	200	276	365
Бразилия	156	258	309	272
ОПЕК	5 587	5 594	4 776	4 906
в том числе:				
Саудовская Аравия	1 537	1 529	1 004	1 096
Нигерия	1 166	988	809	1 023
Венесуэла	1 529	1 189	1 063	988
Алжир	478	548	493	510
Ирак	531	627	450	415
Ангола	473	513	460	393
Эквадор	283	221	185	212
Кувейт	243	210	182	197
Ливия	56	103	79	70

Источник: Monthly Energy Outlook, Sept. 2011. DOE, p.37

Администрация Обамы с самого начала объявила, что для нее принципиальным ориентиром является необходимость преодоления чрезмерной зависимости топливного баланса страны от нефти. Более развернуто задача снижения зависимости от нефти была поставлена в выступлении Обамы 30 марта 2011 г. в Джорджтаунском университете в Вашингтоне: "Сегодня я устанавливаю новую цель, разумную, достижимую и необходимую. На момент, когда я был избран президентом, Америка импортировала 11 млн баррелей черного золота в день. Чуть более чем через 10 лет мы сократим этот показатель на треть"³⁷. Обама утверждает, что достижение поставленных им перед американской нацией целей позволит США к 2025 г. стать существенно менее уязвимыми к колебаниям цен на нефть, которые в последние годы стали весьма чувствительными для американской экономики. Судя по его высказываниям, США в среднесрочной перспективе намерены полностью отказаться от прямого нефтяного импорта из Венесуэлы, а также ликвидировать существующую зависимость от импорта жидкого топлива из стран Ближнего и Среднего Востока.

Белый дом считает, что решение задачи снижения потребления жидкого топлива будет обеспечиваться совместными усилиями по целому ряду направлений, в том числе путем энергосбережения во всех секторах хозяйства, включая массовый переход на новые энергоэффективные автомобили, потребляющие альтернативное топливо; инвестирование в разведку и освоение месторождений нефти на суше и на шельфе; предоставление компаниям нефтяной отрасли возможности бурения на нефть на закрытых для них до недавнего времени федеральных землях; стимулирование производства и потребления нефти из сланцев.

Понимая, что перспективы переизбрания на пост президента на второй срок будут частично зависеть от уровня цен на бензин и дизельное топливо «у бензоколонок», Обама в последнее время становится более лояльным в отношении дальнейшего развития собственной нефтедобычи в США. В числе многих, сделанных им уступок, – заявленный либеральный подход к расширению доступа нефтяных компаний к разведке и освоению нефтегазовых месторождений на федеральных землях. Подсчитано, что до 85% потенциальных запасов нефти в США могут находиться на территориях, полностью или частично закрытых для освоения. По утверждению фонда «Наследие», США являются «единственной страной в мире,

³⁷ США сократят импорт нефти на треть. РИА Новости. 30 09 2011

которая держит большую часть своих территориальных вод вне лимитов на освоение нефти и природного газа»³⁸. Результатом такой политики явилось сокращение разведанных запасов нефти – до размеров, угрожающих национальной безопасности. По расчетам компании BP, доказанные запасы нефти США на конец 2010 г. достигали 3,7 млрд тонн (сокращение на 8,6% по сравнению с 1990 г.) и составляли 2,2% мировых запасов. При сохранении объемов текущего потребления этих запасов достаточно лишь на 11 лет³⁹.

Министерство энергетики США, предупреждая о крайне слабой изученности подводных ресурсов нефти, тем не менее, достаточно высоко оценивает потенциал их освоения. Проблема в том, что, как видно из приводимой таблицы, основные неосвоенные запасы жидкого топлива концентрируются на «экологически чувствительных» и стратегических территориях (см. таблицу 5).

Таблица 5

Технически извлекаемые неоткрытые ресурсы нефти и природного газа на шельфе США

	Нефть, млрд барр		ПГ, трлн куб футов	
	Базисный вариант	Оптимистическая оценка	Базисный вариант	Оптимистическая оценка
Всего	69,3	144,0	349,8	437,7
в том числе:				
Мексиканский залив (освоенная акватория)	32,0	32,0	173,7	173,7
Мексиканский залив (неосвоенная акватория)	3,7	11,0	21,5	64,4
Аляска	26,6	79,8	132,1	132,1
Атлантический океан	1,4	4,1	12,4	37,1
Тихий океан	5,7	17,1	10,1	30,4

Источник: Annual Energy Outlook 2011. DOE, p.36

В последние годы отмечается растущий интерес США к природным богатствам Арктического шельфа, в том числе за пределами их экономической зоны. В 2007 г. началась реализация проекта, направленного на расширение границ их континентального шельфа в этом регионе. Два из 25 месторождений, открытых американцами в Арктике, уже оспариваются их соседями.

На северном склоне Аляски около 10 млрд баррелей нефти возможно находятся на территории закрытого для освоения Национального арктического заказника дикой природы (Arctic National Wildlife Refuge). Этого достаточно, чтобы компенсировать потери в случае полного прекращения импорта из Саудовской Аравии в течение 16 лет. Национальный нефтяной резерв на Аляске (NPR-A) может содержать от 900 млн баррелей нефти до 2,7 млрд барр. Еще 19 млрд баррелей недоступны для освоения в Чукотском море вблизи берегов Аляски⁴⁰. Условность приводимых оценок очевидна. Так, совсем недавно Геологическая служба США

³⁸ N.Loris. Energy Exploration would Create Jjobs and Raise Revenue without Raising Taxes. WebMemo #3357. The Heritage Foundation. Washington, DC, September 8, 2011

³⁹ BP Statistical Review of wWorld Energy. June 2011.

⁴⁰ N.Loris. Energy Exploration Would Create Jobs and Raise Revenue without Raising Taxes. Backgrounder #3357. The Heritage Foundation. Washington, DC. Sept.8, 2011.

вынесла вердикт, что месторождения на неосвоенных участках суши Аляски и на мелководье содержат всего лишь 896 млн барр нефти - в разы меньше, чем считалось раньше на основании оценки 2002 г. – 10,6 млрд барр.⁴¹ Критическим моментом остается падение нефтедобычи на Аляске с пикового уровня в 2,1 млн барр в день в 1988 г. до 650 тыс барр в день в настоящее время. К 2015 г., когда добыча на Аляске, как ожидается, сократится до 490 тыс барр в день, сохранение Аляскинского трубопровода может стать нецелесообразным по экономическим и техническим причинам. В связи с этим администрация Обамы рассматривала в качестве одного из решений возможность демонтажа этого нефтепровода длиной почти 1300 км и стоимостью 8 млрд долл.

Еще один нетронутый пока, но экологически небезопасный ресурс – сланцевая нефть. Министерство внутренних дел США оценивает запасы нефти, извлекаемой из сланцев только формации «Зеленая река» в штатах Колорадо, Юта и Вайоминг, не менее чем в 800 млрд баррелей⁴². Перспективы их освоения постепенно становятся более благоприятными вследствие совершенствования технологий, разработанных первоначально для добычи сланцевого газа.

По оценке министерства энергетики, в 2009 г. на шельфе США добывалось 1,79 млн баррелей в день нефти – 33% от совокупной ее добычи в США. Имеющиеся запасы позволяют сохранить долю шельфовой нефти в совокупной добыче на ближайшие 25 лет на уровне трети от общего объема добычи в стране⁴³.

Обама пришел на выборы и завоевал симпатии значительной части избирателей своей жесткой оппозицией открытию континентального шельфа для разведочного и эксплуатационного бурения. В июле 2008 г. на освоение всего шельфа Атлантического и Тихого океанов и значительной части акватории Мексиканского залива был наложен ежегодно возобновляемый мораторий. Буровые работы в прибрежных водах Аляски были остановлены. Но уже в ходе предвыборной кампании, под давлением своих оппонентов, будущий президент США был вынужден пойти на уступки нефтяному лобби, что предсказуемо вызвало негативную реакцию со стороны защитников экологии.

В конце мая 2010 г. после аварии на платформе BP был введен первоначально временный мораторий сроком на 6 месяцев на глубоководное бурение в Мексиканском заливе, который затем был продлен до 2017 г. В декабре 2010 г. было объявлено, что восточное побережье Мексиканского залива, а также побережье Атлантического и Тихого океанов не входят в программу лицензирования на континентальном шельфе 2012-2017 гг. Однако вскоре 32 нефтяных концерна подали иск в суд, утверждая, что введенные ограничения наказали не столько BP, сколько всю нефтегазовую отрасль. Оппоненты Обамы объявили действующие ограничения причиной роста внутренних цен на бензин. Губернатор штата Луизиана Бобби Джиндал заявил, что финансовые потери нефтяных компаний от запрета составляют до 330 млн долл. в месяц. При этом компании готовы уже свернуть свою деятельность в Мексиканском заливе, что грозит штату потерей тысяч рабочих мест⁴⁴.

⁴¹ Alaska's Untapped Oil Reserves Estimate Lowered by about 90 percent. CNN Wire Staff, October 27, 2010

⁴² N.Loris. What to Do about High Oil Prices. Backgrounder #2526. The Heritage Foundation. Washington, DC. March 2, 2011.

⁴³ Annual Energy Outlook. DOE. Washington, DC., p.35

⁴⁴ Власти американского штата Луизиана попросили суд снять запрет на проведение буровых работ в Мексиканском заливе. Прайм-ТАСС. 22 06 2010

Барак Обама отменил запрет на бурение в Мексиканском заливе. AP/DAPD/InterRight/DAPD. 13 10 2010

22 июня 2010 г. окружной федеральный суд в Новом Орлеане вынес решение о незаконности моратория на глубоководное бурение на шельфе Мексиканского залива, а в октябре 2010 г. правительство США приняло решение о его отмене. Администрация Обамы вынуждена была проявлять гибкость, утверждая, что она разрабатывает всеобъемлющий план разведки и добычи нефти и газа на шельфе, включающий территории вблизи Аляски и в Мексиканском заливе, а также изучает возможность освоения ресурсов Атлантического шельфа.

При этом Белый дом настаивает на необходимости контролировать процесс освоения предоставляемых в аренду участков федеральных земель. Как выяснилось, более 70% арендованных нефтегазовыми компаниями участков на шельфе так и не были ими освоены, в том числе 24 млн акров в Мексиканском заливе. На суше не освоены 57% сданных в аренду площадей – почти 22 млн акров. На основании этой информации администрация Обамы объявила о намерении сократить сроки действия лицензий и ввести штрафы за неиспользование аренды. Президент США издал также распоряжение о создании межведомственной комиссии, в задачу которой входит разработка более эффективной системы лицензирования на Аляске⁴⁵.

В октябре 2010 г. был отменен мораторий на глубоководное бурение в Мексиканском заливе. Парадоксально, но первое разрешение на бурение у берегов Луизианы после отмены моратория было выдано в марте 2011 г. компании, 45% капитала которой принадлежит ВР. В ноябре администрация Обамы пошла на еще более радикальную либерализацию лицензионного режима, предложив нефтегазовой отрасли начать осваивать нефтегазовые месторождения на глубоководном шельфе Мексиканского залива и в прибрежных водах Аляски. Приняв такое решение, демократы смогли ослабить давление со стороны своих оппонентов в Конгрессе США, утверждающих, что Обама, в угоду зеленой энергетике, не предпринимает адекватных мер для развития традиционной нефтедобывающей отрасли.

Справедливости ради, следует отметить, что масштабы финансовых затрат федерального правительства на поддержание этой отрасли действительно сравнительно невелики. Важно, тем не менее, что вопреки заявлениям об обратном, эта статья расходов не только не сокращается, но и заметно растет. Так, в 2010 фин. г. затраты федерального бюджета на нефтегазовую отрасль составили 2,7 млрд долл против 1,9 млрд долл в 2007 фин. г. (в ценах 2010 г.)⁴⁶. Основными направлениями расходования бюджетных средств являются компенсации компаниям за истощение запасов и осуществляемые ими расходы на стимулирование геологоразведки и поисково-разведочных работ.

С 1995 г. действует закон, целью принятия которого являлось поощрение инвестиций в месторождения на глубоководном шельфе в Мексиканском заливе, а в 2005г. были одобрены льготы по роялти для проектов на шельфе Аляски. С 2005 г. применяется также ускоренная амортизация расходов на геологическую и геофизическую разведку⁴⁷. Федеральное правительство применяет налоговые инструменты для стимулирования внедрения новых технологий в нефтегазовой отрасли, предоставляет государственную инфраструктуру в пользование нефтяных компаний, производит закупки произведенной ими нефти и нефтепродуктов в стратегические резервы, а также для снабжения ВВС и ВМФ США и т.д.

⁴⁵ Blueprint for a Secure Energy Future. White House, Washington, DC, March 30, 2011. pp.9-10

⁴⁶ Direct Federal Financial Interventions and Subsidies in Energy in Fiscal Year 2010. DOE. Washington, DC. July 2011, p.18

⁴⁷ Oil and Gas Royalties. General Accounting Office. Washington, DC. Jan. 18, 2007

По мнению Белого дома и части Конгресса, нефтяные компании продолжают неправомерно получать выгоду от предоставляемых им государством налоговых льгот в период, когда цены являются высокими. При этом основными выгодоприобретателями являются нефтегиганты: BP, ExxonMobil и Chevron. Нефтегазовая промышленность США представляет собой высокодоходную отрасль и в принципе не нуждается в государственной поддержке. Более того, вряд ли имеет смысл субсидировать компании, производящие нефть, если страна продвигается в направлении более чистых и безопасных форм энергии. Исключение может быть сделано только для проектов освоения высокорискованных месторождений, например, на глубоководном шельфе или в Арктике.

Группа сенаторов от демократической партии внесла в мае 2010 г. в Конгресс проект закона «О предотвращении возможности спасения крупных нефтяных компаний» (The Big Oil Bailout Prevention Act). В законопроекте, в частности, предлагалось: повысить финансовую ответственность нефтегазовых компаний за разливы нефти; отменить налоговые льготы, которые позволяют им избежать уплаты до 40% стоимости причиненного их действиями ущерба; поднять штрафы за нарушение мер безопасности; выплачивать «обоснованную» ренту за добываемые ресурсы на шельфе; отменить 9 налоговых льгот и сэкономить для бюджета 45 млрд долл. в течение 10 лет; реформировать нормы законодательства в отношении двойного налогообложения с тем, чтобы нефтяные компании гарантированно платили налоги в США в том случае, если они не платят их за границей⁴⁸.

30 апреля 2011 г. президент США, исходя из жесткой необходимости контролировать бюджетные расходы, призвал Конгресс законодательно устранить некоторые прямые и косвенные льготы для нефтегазового бизнеса, введенные республиканцами. При этом он подчеркнул, что США «должны инвестировать в энергетику будущего, вместо того, чтобы субсидировать энергетику прошлого»⁴⁹. Высвободившиеся суммы (порядка 4 млрд долл. в год) предлагается потратить на экологически чистую энергетику. Бюджетом США на 2012 год отменяются 9 видов налоговых скидок и субсидий, которые Белый дом считает самыми неэффективными или затратными. По оценке независимых экспертов, отмена указанных льгот не скажется на объемах добычи нефти (возможное сокращение добычи не превысит 0,5%) и не повлияет на финансовые показатели нефтяных ТНК - на отменяемые субсидии приходится в совокупности менее 1% валового годового дохода нефтегазовых компаний⁵⁰.

Обама также заверил американскую общественность, что для стабилизации внутренних цен на жидкое топливо его администрация планирует жестко пресекать все попытки массовых спекуляций в оптовой и розничной торговле. В марте 2011 г. президент США подтвердил данное им ранее обещание в случае необходимости задействовать федеральный стратегический нефтяной резерв для воздействия на цены внутреннего рынка. Стратегический нефтяной резерв США является в настоящее время крупнейшим в мире и содержит 727 млн барр, что эквивалентно 34 дням текущего потребления США.

⁴⁸ The Big Oil Bailout prevention Act: New Legislation would Help Ensure Oil Companies are not off the Hook for Economic Damages from Spills. May 3, 2010 menendez.senate.gov

⁴⁹ Барак Обама: "Давайте инвестировать в энергетику завтрашнего дня". 26 января 2011. Энергопроект. Новости электроэнергетики. msep.ru; Remarks by President Barak Obama. Weekly address. Washington, DC. Apr. 30, 2011

⁵⁰ M.Allaire and S.Brown. Eliminating subsidies for fossil Fuel Production: Implications for U.S. Oil and Natural Gas Markets. Resources for the Future. Washington, DC. 2011, p.2

Реформа энергетики, предпринятая администрацией Обамы, неоднозначно воспринимается как в самих США, так и за пределами этой страны. Многие американцы откровенно разочарованы отсутствием видимого воздействия новой энергетической политики на состояние топливного рынка. Проведенный компаниями Reuters и Ipsos опрос общественного мнения показал, что из общего числа опрошенных 64% респондентов полагают, что США находится на ложном пути развития.

Действительно, легко заметить, что наряду с прогрессивными концепциями развития ТЭК, заложенными в энергетической программе, нацеленными на структурную перестройку энергетики, ее разворот в сторону инновационного развития, доктрина приоритетного ускоренного развития чистой энергетики базируется на целом ряде не обоснованных экономически, а зачастую даже утопических установок, которые делают ее уязвимой для критики. Оппоненты программы в Конгрессе справедливо отмечают, что энергетическая реформа Обамы:

- не привела и вряд ли в ближайшие годы приведет к заметным сдвигам в структуре энергетического баланса страны;
- не создала заметных стимулов для освоения новых месторождений ископаемого топлива на суше и на шельфе;
- не способствовала существенному росту занятости в зеленой энергетике;
- имела своим следствием отвлечение огромных ресурсов на проекты, экономические выгоды от которых вряд ли сможет реально ощутить на себе сегодняшнее поколение американцев, поскольку чистую энергетику и в настоящее время и в обозримой перспективе вряд ли можно рассматривать в качестве серьезного конкурента энергетике, основанной на ископаемых энергоресурсах;
- не привела к сколько-нибудь заметному снижению потребительских цен на бензин, дизельное топливо или расходов на электроэнергию, отопление и кондиционирование воздуха.

Спикер Палаты представителей США Джон Бонер обвиняет администрацию Обамы в том, что она не предпринимает достаточных мер для поддержки отечественного производства традиционных энергоносителей. Республиканцы считают предложенное Обамой сокращение государственных субсидий для нефтяной отрасли тормозом для восстановления производства, который только усилит зависимость страны от импорта нефти. Возможная экономия от сокращения субсидий не идет, по их мнению, в сравнение с огромными расходами на развитие зеленой энергетики.

При этом отмечается, что США далеко не обделены собственными ископаемыми энергоресурсами, запасы которых могут оказаться достаточными еще на длительный период. Более того, опыт последних лет показал, что за счет энергосбережения, внедрения новых технологий, активизации поисково-разведочных работ, открытия для освоения новых участков на федеральных землях, вполне реально заметно ослабить чувствительную для американцев зависимость страны от импорта жидкого топлива. Один из оппонентов политики Обамы – Джозеф Мейсон из университета штата Луизиана закончил свое выступление на слушаниях в Конгрессе США 17 марта 2011 г. следующими словами: «Нет «чистой» энергии, есть просто энергия. Давайте расходовать ее рачительно»⁵¹.

Показательно, что министерство энергетики США достаточно пессимистически оценивает возможность внесения кардинальных изменений в структуре топливного

⁵¹ Testimony of J.Mason. The American Energy Initiative. Hearing. March 17, 2011. House of Representatives. Washington, DC.

баланса, основу которого на период до 2035 г. будут формировать традиционные исчерпаемые энергоресурсы. По этим оценкам, потребление всех видов жидкого топлива в расчетный период не только не сократится, но скорее увеличится. Транспортный сектор и в 2035 г. по-прежнему будет потреблять преимущественно бензин, дизельное и реактивное топливо. Достижение пика добычи нефти в США, которое ранее предсказывалось на самые ближайшие годы, по-видимому, откладывается по меньшей мере до 2020 г. Импорт нефти в 2035 г. сократится лишь на 8% к уровню 2009 г., а доля импортируемого в США жидкого топлива в его потреблении снизится на 10% - до 38%.

К 2035 г. доля возобновляемой энергетики в США возрастет - до 15,8%, но эти показатели явно недостаточны для того, чтобы существенно ослабить зависимость экономики от традиционных энергоносителей. К тому же реализация этих прогнозов на практике будет зависеть от масштабов господдержки, от того, насколько быстрыми темпами будут снижаться издержки производства в отрасли и, что самое важное, расширяться спрос на ее продукцию в электроэнергетике, промышленном секторе и на транспорте⁵².

Реальный вклад чистой энергетики в энергобаланс США останется на обозримый период ограниченным, а расходы на нее – обременительными. По подсчетам фонда «Наследство», увеличение производства чистого топлива в объеме, эквивалентном 2% прироста потребления автомобильного бензина в США, обходится налогоплательщикам в 4 млрд долл.⁵³ Зеленая энергетика на сегодняшний момент с экономической (низкий КПД), а зачастую и экологической точки зрения проигрывает традиционной генерации. В результате, как отмечает руководитель специальных проектов Фонда национальной энергетической безопасности А.В.Перов, - «маловероятно, что широкое распространение ветряков, солнечных батарей, биогаза и прочего приведет к массовому разорению нефтегазовых компаний. Напротив, сейчас происходит попытка реализации несколько иного сценария. Это отнюдь не вытеснение зеленой энергетикой нефти, газа и угля, а возникновение ситуации, при которой традиционные источники энергии (точнее, ее потребители и производители) становятся своего рода донором ВИЭ. Таким образом, парадокс заключается в том, что зеленая энергетика сможет нормально существовать лишь в связке с традиционным топливно-энергетическим комплексом»⁵⁴.

Реализация предложенной демократами энергетической программы невозможна без систематических масштабных бюджетных вливаний. Такая политика не может быть популярной в США, поскольку она ведет к дальнейшему росту дефицита государственного бюджета, увеличению государственного долга и понижению уровня жизни. Обама откровенно признавал, что, если ему удастся реализовать энергетическую реформу, тарифы на электроэнергию резко возрастут, а Стивен Чу не исключал возможность повышения тарифов на газ до европейского уровня.

Слабая экономическая проработка энергетической реформы, разрыв между амбициозностью поставленных задач и ограниченностью финансовых ресурсов для их реализации, жесткое противодействие реформам со стороны консервативного крыла Конгресса, а также нарастающая разочарованность американцев практическими результатами проводимой Обамой энергетической политики,

⁵² Annual Energy Outlook 2011. DOE, p.137

⁵³ N.Loris. What to Do about High Oil Prices. Backgrounder #2526. The Heritage Foundation. Washington, DC. March 2, 2011.

⁵⁴ А. Перов. Низкоуглеродная энергетика Будущее экономики во многом определяется модными трендами. Независимая газета. 31 05 2011

усиливают пессимизм в отношении ее конечных результатов. Поставленная американцами задача достижения гарантированного лидерства в чистой энергетике, учитывая сложившийся отрыв Китая от США на этом направлении, вряд ли может реализоваться в таких условиях.

Вместе с тем, хотелось бы отдельно остановиться на тех, безусловно позитивных изменениях, которые несет американской нации энергетическая программа Обамы. Благодаря федеральной поддержке в стране развиваются такие прогрессивные направления современной энергетики, как производство сланцевого газа, биотоплива, экономичных автомобильных двигателей, энергоемких аккумуляторных батарей, энергосберегающей бытовой техники, оборудования для ветроэнергетических установок, полупроводниковых фотоэлектрических панелей. Преобразования, осуществляемые в энергетике США, оказывают благоприятное воздействие и на смежные отрасли, включая общее, электротехническое и транспортное машиностроение, строительство и сельское хозяйство. К заслугам администрации Обамы можно отнести также разработку ряда эффективных программ и инструментов энергосбережения. Таким образом, поддержка чистых технологий, становится не просто воплощением «американской мечты» о зеленой, незагрязняющей природную среду энергетике, но и инструментом стимулирования экономического роста.

Другое важное направление, которое постепенно реализуется по мере нарастания масштабов чистой энергетики - открытие новых экспортных рынков сбыта для биотоплива, сланцевого газа и зеленого оборудования. Спрос на такую продукцию в современных условиях может только нарастать, а это позволит наращивать их производство и экспорт, а также привлекать масштабные инвестиции в экономику. Для США участие в этой гонке безусловно оправдано, поскольку открывающиеся возможности для экспорта высокотехнологичного оборудования и передовых технологий в современных условиях трудно переоценить.

Важно также, что США создали и достаточно успешно эксплуатируют принципиально новую модель низкоуглеродной экономики, которая в силу американского лидерства в мировой экономике неизбежно становится моделью глобального развития, примером для копирования развитыми и развивающимися странами. Принятая в 2010 г. Государственным департаментом США «Глобальная инициатива по сланцевому газу» позволила выйти на партнерство с Польшей, Швецией, Германией, Китаем и Индией. Такие компании, как Exxon Mobil, ConocoPhillips и Chevron уже подписали с польским правительством партнерские соглашения, либо ведут с ним переговоры о концессиях на разведку месторождений сланцевого газа. Соперничество на внешних рынках не мешает американцам активно вовлекать Бразилию в стратегическое партнерство в сфере биоэнергетики как на двусторонней основе, так и в рамках Глобального биоэнергетического партнерства. США также работают с Бразилией в рамках стратегического партнерства по освоению ресурсов нефти на шельфе. Достигнуты определенные подвижки и в сотрудничестве с Мексикой на нефтегазовом направлении.

Проблема, однако, еще и в том, что претворить в жизнь намеченные масштабные преобразования в энергетике в течение одного президентского срока невозможно. Стратегия Обамы потребует для ее реализации огромных инвестиционных ресурсов, привлечь которые сложно в период низких темпов экономического роста. Если к власти придет консервативное крыло, велика вероятность того, что начнутся новые реформы, направленные, скорее всего на существенное сокращение бюджетных ассигнований на чистую энергетику и акцент в сторону ископаемых энергоресурсов.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АМЕРИКАНСКОГО ИММИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И ШТАТОВ

1. Основные задачи иммиграционной политики США в начале XXI века

В первом десятилетии XXI века США столкнулись с рядом серьезных вызовов, ответы на которые в значительной степени лежат в сфере регулирования иммиграционных потоков и совершенствования иммиграционного законодательства. К таким вызовам относятся: проблема безопасности и борьбы с террористической угрозой; масштабная нелегальная иммиграция и ее негативное воздействие на социальную стабильность общества; необходимость более активного использования международного рынка труда для привлечения человеческих ресурсов в экономику, прежде всего - высококвалифицированных кадров, обеспечивающих повышение конкурентоспособности страны и сохранение позиций технологического лидерства.

По мнению большинства американских экспертов, решение указанных задач требует серьезной перестройки всей иммиграционной системы. В ее основу должны быть заложены механизмы, позволяющие быстро реагировать на динамику экономического развития, потребности внутреннего рынка труда, демографическую ситуацию, состояние системы социального обеспечения. Необходимо также гибкое реагирование на ситуацию в отдельных регионах страны. Пути совершенствования иммиграционного законодательства чрезвычайно активно обсуждались на протяжении всего первого десятилетия текущего века, однако пока по большинству вопросов консенсуса достичь не удалось.

После событий 11 сентября 2001 г. бывший в то время президентом Дж. Буш предпринял ряд мер, направленных на укрепление национальной безопасности, в т.ч. были ужесточены въездные процедуры и проведена реформа органов, занимающихся вопросами иммиграции. В ноябре 2002 г. Дж. Буш 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 (Department of Justice) Служба иммиграции и натурализации (U. S. Immigration and Naturalization Services) 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 и состоящая из нескольких самостоятельных подразделений. Одно из них – служба гражданства и иммиграции (U.S.Citizenship and Immigration Services) занимается проверкой всех въезжающих, следит за законностью их пребывания на территории США, рассматривает заявления об изменении статуса или срока пребывания. Основной задачей двух других подразделений – Бюро таможенного и пограничного контроля (Bureau of Customs and Border Protection) и Бюро расследования нарушений таможенного и иммиграционного законодательства (Bureau of Immigration and Customs Enforcement) - является обеспечение безопасности границ, предотвращение попыток нелегального проникновения в страну, провоза контрабандных и запрещенных товаров.

Так как особую тревогу в США вызывает граница с Мексикой, на сухопутном участке которой происходит основное число нарушений, в 2006 г. был подписан Закон о безопасности границ (The Secure Fence Act of 2006), предусматривающий строительство 670-мильной стены на юго-западной границе. Основная цель этого строительства - защитить южные штаты от потока нелегалов. На это было выделено

1,2 млрд долл. Также было принято решение о размещении на границе национальных гвардейцев и увеличении численности постоянной патрульной службы.

Перечисленные выше меры являются частью проекта иммиграционной реформы, которую в полном объеме администрации Дж. Буша осуществить не удалось. В этом проекте параллельно с усилением пограничного контроля предполагалось предоставить право проживания тем, кто нелегально находится на территории страны в течение нескольких лет, имеет постоянную работу, не совершил никаких криминальных действий, и одновременно увеличить количество выдаваемых разрешений на временное пребывание и временную работу для малоквалифицированных иммигрантов. Законопроект предусматривал также создание "внутренних границ" на пути использования труда нелегальных иммигрантов. Предполагалось, что работодатели, нарушившие Закон об иммиграционной реформе и контроле 1986 г. (Immigration Reform and Control Act 1986, объявивший вне закона действия работодателей, нанимающих сотрудников, о незаконном статусе которых им заведомо известно), будут подвергаться уголовному преследованию. Реализация этих предложений, по мнению их сторонников, должна была существенно ограничить масштабы нелегальной иммиграции.

Вокруг проекта реформы в течение нескольких месяцев велась ожесточенная полемика, причем против предложений Буша выступили 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 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 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. В итоге комплексный проект реформы так и не был принят законодателями. Согласия удалось достичь лишь в части мер усиления пограничного контроля. Они были выделены в уже упоминавшийся отдельный закон Secure Fence Act 2006.

В мае 2007 г. длительное и сложное обсуждение проекта комплексной иммиграционной реформы в Сенате было прекращено. Вопрос оказался слишком острым, и продолжать дебаты в период избирательной кампании было чересчур рискованно. Задачи, необходимость решения которых становилась все более очевидной, остались в наследство следующей администрации.

Все более очевидным становится сегодня и тот факт, что нелегальная иммиграция, вокруг которой велись основные дебаты, является хотя и очень важным, но лишь одним из аспектов. Большинство американских экспертов ставит проблему в более общем виде: что есть иммиграция для сегодняшних США и какой она должна быть с точки зрения политического, экономического и социального развития страны. И хотя далеко не все согласны с П. Бьюкененом, считающим, что иммиграция уже привела страну на край гибели, тем не менее, большинство считает, что непрерывный и быстрый рост населения за счет въезда новых граждан должен быть введен в строгие рамки.

Следует отметить, что идея пересмотра количественных и качественных параметров иммиграции обсуждается в США достаточно давно. Проблема стабилизации населения поднималась еще в прошлом веке. В 1969 г. президент Р.

Никсон представил Конгрессу специальный доклад, посвященный проблемам роста населения, и назначил специальную комиссию (известную как Комиссия Рокфеллера, т.к. ее возглавлял Джон Д. Рокфеллер III). Двухпартийная комиссия, в состав которой входили экологи, медики, представители бизнеса, профсоюзов, университетов, духовенства, работала в течение двух лет и представила результаты своего исследования в 1972 г. Основной вывод комиссии заключался в следующем: в долгосрочном аспекте для развития экономики и общества необходим не рост населения, а его стабилизация; рост населения не будет способствовать решению экономических и социальных задач, стоящих перед Соединенными Штатами¹. К аналогичным выводам пришли еще две комиссии, созданные в 90-х годах.

И сегодня многие американские специалисты высказывают тревогу по поводу быстрого роста населения США. Согласно данным переписи 2010 г., за первую декаду XXI века население страны увеличилось на 27,3 млн. чел., или на 9,7% (третья по темпам прироста декада в истории США)². Три четверти прироста дали иммигранты - 13, 1 млн. приехавших и около 8,2 млн. детей, рожденных иммигрантами. Если иммиграционная политика не изменится и население будет увеличиваться такими же темпами, то это потребует строительства 8 тысяч новых школ и 11,5 млн. новых жилищ каждые десять лет, а на дорогах каждую декаду будут появляться 23,6 млн. новых авто.

Рост населения чреват экологическими проблемами. Эксперты бьют тревогу по поводу надвигающейся нехватки пресной воды в штатах Юго-Запада, самом быстрорастущем регионе страны. После жесточайшей засухи 2002г. основные озера и две главные реки региона - Колорадо и Рио-Гранде - серьезно обмелели. Глобальное потепление может привести к дальнейшему ухудшению ситуации. Некогда Юго-Запад входил в число регионов мира, имеющих самую низкую плотность населения. Количество его жителей выросло с нескольких сотен тысяч человек в 1900 г. до приблизительно 60 млн. в наше время. Здесь находится второй по численности город США - Лос-Анджелес, население которого, также как и население Сан-Диего, быстро растет. Практически весь рост населения Калифорнии в последние годы происходил благодаря иммигрантам. Ожидается, что к 2050 г. 60 млн. чел. будут проживать только в штате Калифорния.

Так как увеличение населения происходит неравномерно и основной рост приходится на юго-западные штаты, постепенно меняется политическая карта страны. Происходит перераспределение мест в Конгрессе - на протяжении последних десятилетий в Палате представителей штаты Среднего Запада и Северо-Востока теряют места в пользу штатов Юга и Запада. По результатам переписи 2010г. в Конгрессе 113 созыва, который соберется в январе 2013 г., 12 мест в палате представителей отойдут к другим штатам. Техас получит 4 дополнительных места, Флорида 2, Аризона, Вашингтон, Джорджия, Невада, Южная Каролина и Юта по одному. Так как эти штаты голосуют преимущественно за республиканцев, положение демократической партии усложняется. Не случайно президент Обама начал свою борьбу за повторное избрание на пост президента с поездки в штаты Юго-Запада.

Сторонники законодательного ограничения иммиграции рассматривают еще один острый вопрос. Согласно 14 поправке конституции США, принятой Верховным судом в 1898 г., все дети, рожденные на территории страны, автоматически становятся американскими гражданами. Ежегодно у матерей, пребывающих на

¹Population and the American Future: The Report of the Commission on Population Growth and the American Future". The Rockefeller Commission, March 1972.

² <http://www.cis.org/> 2010 Census Population

территории страны незаконно или временно, рождается 300-400 тыс. детей (это около 10% всех рождений в стране, в некоторых штатах показатель доходит до 16%). Начиная с 90-х годов прошлого века, в Конгресс регулярно вносятся предложения отменить эту поправку, причем среди авторов таких законопроектов есть и демократы и республиканцы. Противники 14 поправки напоминают, что среди развитых стран такую норму сегодня сохраняют только США и Канада, ни в одной европейской стране такого законодательства уже не существует (последней его отменила Ирландия в 2004 г. по итогам национального референдума; ранее это сделали Великобритания в 1983 г., Австралия в 1986 г., Индия в 1987 г., Мальта в 1989 г.). Его негативное воздействие видится прежде всего в серьезной дополнительной нагрузке на систему социального страхования. Противники 14 поправки подчеркивают и то, что по достижении совершеннолетия дети, родившиеся на территории США, получают возможность легализовать своих родителей и других родственников на основании положения о воссоединении семей, что ведет к неконтролируемому росту населения, не связанного с потребностями экономики и потребностями американского общества. В последние годы в США возникла целая индустрия birth-туризма, организованная выходцами из других стран для своих бывших соотечественниц, которые приезжают рожать в США по туристическим, студенческим визам, по приглашениям религиозных организаций и т.п. Все это побуждает многих американских законодателей требовать полной отмены 14 поправки, причем по их мнению, это должно быть сделано прежде обсуждения новых правил и масштабов программ привлечения временной рабочей силы.

Однако изменение конституции - отнюдь не простое дело. Для того чтобы отменить или изменить текст обсуждаемой поправки, необходима поддержка 2/3 членов каждой из палат конгресса и ратификация принятого решения 3/4 легислатур штатов. Можно предположить, что в ближайшее время столь серьезной поддержки противникам 14 поправки получить не удастся.

Многие эксперты считают, что основным направлением иммиграционной реформы должна стать переориентация всей системы законодательных актов и процедур на удовлетворение потребностей экономики. В настоящее время около 85% ежегодного количества green cards получают родственники американских граждан и постоянных резидентов, лишь 15% достается тем, кто в качестве причины въезда указывает трудоустройство (work based), причем в это число входят и члены их семей, таким образом потенциальные работники реально получают примерно 7%. Такое положение противоречит интересам повышения конкурентоспособности и роста экономики. В период экономического кризиса это стало особенно очевидно. На это, в частности, указывают авторы известной работы «За золотой дверью. Иммиграционная реформа в США в эпоху глобализации» П.Оррениус и М.Заводни³. Они считают, что необходимо ограничить въезд родственников американских граждан и резидентов, оставив это право лишь за самыми близкими - супругами и несовершеннолетними детьми. Основную массу разрешений на въезд следует предоставлять тем, кто имеет приглашение от работодателей. Последние должны оплачивать въездную визу, причем плата должна быть пропорциональна уровню квалификации, т.е. коррелировать с потенциальным уровнем дохода, который работодатель может получить, используя данного сотрудника. Эта виза не должна давать разрешения на постоянное проживание, т.е. предлагается заменить часть green cards неким подобием временной рабочей визы, но не определять априори срок ее действия - человек может находиться в стране, пока имеет место работы,

³ Pia Orrenius, Madeline Zavodny "Beside the Golden Door.US Immigration Reform in a New Era of Globalization" AEI Press 2010.

которое он вправе выбирать и находить самостоятельно (это позволило бы ограничить произвол работодателей и пресечь возможные нарушения трудового законодательства). Если же иностранец не имеет занятости в течение определенного срока, он должен покинуть страну. Таким образом снимается угроза чрезмерной нагрузки на систему социального обеспечения в периоды роста безработицы. Подобные же визы должны существовать по отдельной программе для малоквалифицированной рабочей силы, это позволило бы сократить нелегальную иммиграцию⁴.

Ряд экспертов предлагает вернуть идеологические пункты в список причин для отказа в предоставлении визы. "Америка всегда предпринимала меры для того, чтобы оградить себя от иностранцев, чье присутствие на ее территории могло бы быть обременительным или опасным для страны и ее народа, либо каким-то образом противоречить ее национальным интересам", - пишет сотрудник Центра изучения иммиграции доктор Джеймс Р. Эдвардс мл.⁵

И президент и Конгресс США постоянно подчеркивают важность и необходимость скорейшего решения проблем, связанных с иммиграцией. Однако поиски консенсуса по вопросам модернизации законодательной базы и повышения эффективности регулирующих механизмов проходят чрезвычайно сложно. Причина этого заключается в том, что комплекс интересов, связанных с этой проблемой, весьма сложен, причем векторы интересов различных политических, экономических, этнических групп часто оказываются разнонаправленными. Победа республиканцев на промежуточных выборах 2010 г. ("республиканское цунами"), благодаря которой они получили большинство в палате представителей, вполне возможно, сделает законодательное решение проблем иммиграции еще более сложным и заставит искать новые, нетривиальные подходы. После выборов многие лидеры республиканцев заявляли, что жесткая позиция по вопросам иммиграционной реформы стала одним из основных факторов победы, поэтому такую же непримиримость следует сохранять и усиливать.

Вполне естественно, что отношение Барака Обамы к вопросам иммиграции в период предвыборной кампании было весьма сдержанным и осторожным. Избирателям сообщалось, что кандидат от демократической партии считает необходимым проведение иммиграционной реформы. Ее целью 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 за то, что все ее предложения 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 усиления по отдельной программе 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,

⁴ NY Times Sept. 13, 2010.

⁵ <http://www.cis.org/securing-liberty>

выступая в сенате, Барак Обама⁶. Он высказался и за предоставление определенного (не уточнив, какого именно) статуса уже работающим в стране нелегалам.

В период предвыборной кампании политики были вынуждены учитывать и мнение латиноамериканского электората, который, согласно оценкам, увеличился между 2001 г. и 2008 г. с 7,5 млн. до 14 млн. человек. В штате Флорида уже в 2006 г. 11% избирателей составляли латиноамериканцы, 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.

Результаты выборов показали, что такая взвешенная позиция принесла свои плоды - Барак Обама получил 67% голосов латиноамериканцев. Эти цифры говорят как о том, что Обама хорошо выстроил свою позицию по данному вопросу, так 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, что снизило бы приток рабочей силы в США.

В ходе предвыборной компании Б.Обама обещал своим избирателям, что в случае его прихода к власти он проведет иммиграционную реформу в первый же год своего президентства. Однако разразившийся финансовый кризис не позволил заняться проблемами иммиграции, выдвинув на первый план другие вопросы. В августе 2009 г. было сообщено о переносе сроков разработки реформы иммиграционного законодательства на 2010 г.

Но только в апреле 2011 после официального объявления о намерении баллотироваться на второй срок Барак Обама заявил, что собирается вернуться к иммиграционной реформе и постарается провести свой проект через Конгресс. Необходимость ее осуществления, по мнению главы американской администрации, в значительной степени диктуется требованиями экономики: во-первых, легализация миллионов работников, уже занятых в экономике США, нанесет удар по теневому бизнесу, использующему дешевую рабочую силу, во-вторых, в период посткризисного развития стране необходимы высококвалифицированные специалисты, в том числе и иностранные.

Однако и в период первого президентского срока администрация Обамы продолжала уделять большое внимание вопросам пограничного контроля и борьбе с нелегальной иммиграцией. К 2010г. пограничная стена на границе с Мексикой была почти полностью достроена и оснащена самыми современными средствами слежения - особой системой радаров, цепью наземных датчиков, радиоуправляемыми машинами наблюдения. Был также разработан проект создания "виртуальной границы" - SBInet, которая должна была объединить все существующие средства слежения в единую сеть. Основным разработчиком

⁶ Barack Obama, Statement on US Senate Floor May 23, 2007

проекта, оцениваемого в 2,5 млрд долл., выступил концерн Боинг. Однако после нескольких первых испытаний система была признана чрезмерно технически сложной и дорогой, и в январе 2011 г. проект, на который к этому моменту уже потратили миллиард долларов, был остановлен. А в августе 2010г. Обама подписал «Закон о безопасности юго-западной границы» (The Southwest Border Security Act), согласно которому на цели охраны границы было выделено дополнительно 600 млн долл.

Активно велась и борьба с нелегальной иммиграцией; число депортированных нелегалов постоянно увеличивалось. За два первых года правления Обамы оно составило 780 тыс. по сравнению с 120 тыс. в последние два года правления Буша)⁷. В 2010 г. был достигнут своеобразный рекорд - из страны было выслано 400 тыс. человек⁸. Несмотря на это, представители республиканской партии постоянно критикуют действующего президента за отсутствие решительных шагов. По их мнению, ситуация непрерывно ухудшается, и требуются срочные меры для ее исправления.

Республиканцы считают, что их отношение к иммиграционной реформе не оттолкнуло испаноязычных граждан, и по данным ряда exit-polls 38% латиноамериканцев отдали свои голоса представителям именно этой партии. Однако у многих экспертов и эти цифры, и заявления о популярности партии вызывают серьезные сомнения. В последние годы республиканцы прочно стали ассоциироваться с антииммигрантскими и антимексиканскими инициативами. Согласно обследованию, проведенному Pew Center, только 19% латиноамериканцев (включая тех, кто родился на территории США) поддерживают программу республиканской партии по вопросам иммиграции, в то время как позиция демократической партии пользуется одобрением 51%. Указанное обследование показало также рост за период с января 2010 по январь 2011 поддержки позиции президента Обамы по вопросам иммиграции среди латиноамериканского электората⁹. Это говорит о том, что отсутствие резких шагов в сфере иммиграционной политики приносит очки администрации Обамы и демократической партии в целом. Однако в 2011 г. появляется все больше данных о растущем разочаровании осуществляемой политикой - продолжающимися депортациями нелегалов, неопределенной судьбой обещанной амнистии и т.п. А так как латиноамериканский электорат продолжает увеличиваться (в 2008 г. он составлял 7,4%, ожидается, что в 2012 г. он достигнет 9-10%), очевидно, что к мнению этой части избирателей будут внимательно прислушиваться. И это уже происходит. Например, сразу же после прошедших в августе 2011 г. выступлений противников депортации, министр национальной безопасности Джанет Наполитано объявила о намерении пересмотреть все 300 тыс. дел о депортации, которые находятся в судах. В первую очередь судьям будут представлены дела нелегалов, совершивших преступления на территории США, остальных пока оставят в покое.

Учитывая сложности в отношениях с латиноамериканским электоратом, одну из первых предвыборных поездок Обама совершил в Эль-Пасо, город на границе с Мексикой, где заявил о своем желании сотрудничать с республиканцами в разработке проекта иммиграционной реформы. Он подтвердил, что полностью разделяет их мнение о приоритетности вопроса об охране границ, но вместе с тем считает необходимым предоставление легального статуса тем, кто уже трудится в

⁷ <http://www.businessweek.com/news/2011-01-16/>

⁸ <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2011/08/obama-administration-halts-deportations-of-non-criminal-immigrants/>

⁹ <http://pewresearch.org/pubs/1781/survey-hispanics-unauthorized-immigration-policy-discrimination-politics>

стране, готов платить налоги и штраф за нелегальное пребывание, владеет английским. Президент считает также важным разрешить остаться в стране и иностранцам-выпускникам вузов, намеревающимся создавать собственные компании и рабочие места для американцев.

Однако сотрудничество с республиканцами Обаме наладить будет достаточно трудно. Реакция на его речь в Эль-Пасо оказалась весьма негативной. Конгрессмен республиканец Элтон Галлегри (Elton Gallegly), возглавляющий подкомиссию конгресса по иммиграции, повторил прежние доводы своих однопартийцев о том, что рассмотрение вопроса о предоставлении легального статуса возможно только для тех, кто добровольно вернется в свои страны и уже затем через американские консульства обратится за визой. "Амнистию Конгресс не поддержит!", - заявил он¹⁰.

Осознавая сложность политической ситуации, американская администрация постепенно склоняется к тому, чтобы отказаться от попыток решить все проблемы иммиграции в одном пакете и разбить проблему на ряд отдельных вопросов, что позволило бы сократить время обсуждения и облегчило бы нахождение консенсусных решений по каждому из направлений.

Таким первым шагом, по мнению президента, могло бы стать принятие Закона о развитии, помощи и образовании иностранной молодежи (Development, Relief and Education for Alien Minors Act - the Dream Act), который Барак Обама считает весьма важным как с точки зрения конкурентоспособности страны, так и ее военной готовности.

DREAM Act обсуждается с 2001 г. Закон предусматривает предоставление права на постоянное проживание тем, кто приехал в детском возрасте (до 16 лет) с родителями, въехавшими нелегально, либо ставшими нелегалами после истечения срока пребывания, прожил в стране не менее 5 лет, окончил школу в США и проучился не менее 2-х лет в высшем учебном заведении либо отслужил 2 года в армии, продемонстрировав при этом высокие моральные качества. Ежегодно среднюю школу заканчивают около 65 тыс. детей, проживающих в США нелегально. В марте 2009 г. закон был одобрен Палатой представителей, но в декабре 2010 г. отвергнут Сенатом. Главный мотив противников - принятие такого акта стало бы наградой за противоправные действия.

В своем ежегодном послании конгрессу "О положении страны" в январе 2011г. президент Обама фактически поддержал меры, предусматриваемые данным законом. Он сказал: " Сотни тысяч обучающихся сегодня в наших образовательных учреждениях не являются американскими гражданами. Часть из них - дети нелегальных иммигрантов, и они не должны отвечать за действия своих родителей. Они вырастают американцами, приносят клятву нашему флагу и в то же время живут под постоянной угрозой депортации. Другие приехали из-за рубежа чтобы получить образование в наших колледжах и университетах. Но после получения ими ученых степеней мы отправляем их на родину, где они становятся нашими конкурентами. Это бессмысленно. Сегодня я твердо уверен, что мы все должны работать над вопросами, которые ставит перед нами нелегальная иммиграция... Но давайте уже сегодня сделаем этот шаг - перестанем высылать из нашей страны талантливых, достойных молодых людей, которые могли бы трудиться в наших исследовательских лабораториях, организовывать новые производства, которые могли бы способствовать дальнейшему процветанию нашей нации"¹¹. В мае 2011 лидер

¹⁰ <http://www.nytimes.com/2011/05/11/us/politics/11obama.html?scp=immigration&st=cse>

¹¹ Barack Obama, State of the Nation 2011

большинства в Сенате Г.Рейд (Harry Reid) объявил на пресс-конференции о намерении демократов вновь попытаться провести через сенат DREAM Act.

2. Законодательная деятельность штатов

Прекращение в 2007 г. обсуждения реформы иммиграционной политики на федеральном уровне привело к активизации законотворческой деятельности в штатах. По свидетельству Национальной конференции законодательных собраний штатов, в 2007 г. легислатуры штатов внесли 1,4 тыс. проектов, содержащих различные меры в области иммиграционной политики¹². Авторы предложенных законопроектов убеждены в необходимости регулирования данных процессов на местном уровне, так как ситуация в каждом штате имеет собственную специфику.

Особенно заметна деятельность законодательных собраний южных и юго-западных штатов, где вопрос нелегальной иммиграции стоит наиболее остро. Принятое в 2006 г. решение об усилении пограничного контроля не удовлетворило южные штаты, посчитавшие его половинчатым. По их мнению, пограничные меры могут дать эффект только при одновременном снижении спроса на труд нелегалов внутри страны, т.к. пока сохраняется спрос, будут изыскиваться все новые пути для нелегального проникновения в страну. Представители администрации Аризоны не раз отмечали, что строительство пограничной стены, решив одни проблемы, породило новые. Закрытие участка границы привело к созданию на территории штата целой подпольной сети, занимающейся переправкой через менее охраняемые участки (через пустыню и через горы) нелегальных иммигрантов, возросла коррупция. Бороться с такого рода преступлениями в условиях штата, где около 10% населения - нелегалы, чрезвычайно трудно. Кроме того, цены на услуги подпольных проводников увеличились в разы, поэтому занятые на сезонных работах латиноамериканские нелегалы предпочитают по окончании этих работ не возвращаться домой, как они это делали раньше, переходя границу по несколько раз в год, а дожидаться нового сезона на территории южных штатов, создавая тем самым дополнительные проблемы властям. По мнению представителей данных регионов, одновременно с усилением пограничного контроля необходимо более жестко следить за соблюдением закона 1986 г. (Immigration Reform and Control Act of 1986 - IRCA), регулирующего отношения работодателей и нанимаемых ими иммигрантов. Данный акт запретил принимать кого-либо на работу, если известно, что он находится в стране нелегально. Для того чтобы определить статус человека, работодатель обязан потребовать один или два документа из предложенного в законе списка (свидетельство о рождении, паспорт, карта социального страхования, регистрационный номер иностранца и т.д.).

Осуществление этого закона сразу же вызвало ряд вопросов. Прежде всего, предприниматель не должен отвечать за подлинность представленных ему документов. А недобросовестный работодатель просто может закрыть глаза на то, что предъявленная карта социального страхования на самом деле принадлежит другому лицу, и доказать, что он не был введен в заблуждение, а сознательно принял на работу нелегального иммигранта, практически невозможно. С другой стороны, предприниматель действительно может быть обманут, в этом случае его нельзя считать нарушителем закона. Все это стало очевидным довольно быстро, и долгое время закон в связи с указанными выше сложностями практически не применялся.

¹² Daily Telegraph 10.08.07.

В 90-х годах был поставлен вопрос о создании некоей системы, позволяющей проверять подлинность представленных сведений. Было разработано несколько вариантов такой системы, лучшей была признана E-Verify System, которая начала действовать в качестве национального пилотного проекта. Ее использование на добровольной основе началось в 2003г. Система является закрытой, чтобы войти в нее, работодатель должен зарегистрироваться и получить соответствующее разрешение.

Для того чтобы проверить статус работника, на вебсайт вводятся его персональные данные, которые сверяются с базами данных Управления социального страхования и Министерства национальной безопасности. Однако и здесь возник ряд сложностей. Система не свободна от ошибок. Ее также можно обмануть: она способна определить, имеет ли право на работу в США человек с указанными данными, но не может гарантировать, что представленные данные принадлежат именно этому человеку. Отмечалось, что несправедливо возлагать ответственность только на работодателей. Очевидна и опасность того, что предприниматели будут принимать работников без соответствующего официального оформления, что, во-первых, приведет к неуплате налогов, во-вторых, принятый таким образом работник становится совершенно беззащитным, по отношению к нему могут нарушаться законы о минимальной заработной плате, об условиях труда и т.д. Кроме того, выяснилось, что около 10% взрослых американцев (у афроамериканцев этот процент еще выше) не имеют никаких документов, которые на сегодняшний день можно считать действительными. Поэтому в настоящее время стоит вопрос о разработке биометрических паспортов, персональных идентификационных кодов и т.д. А пока иммиграционная и таможенная полиция США (Immigration and Customs Enforcement) осуществляет регулярную проверку бухгалтерских ведомостей. В 2010 г. число таких аудитов по сравнению с 2008 г. удвоилось. В ряде штатов - Джорджия, Миннесота, Аризона, Колорадо, Арканзас - использование идентификационной системы является обязательным. Но вопрос о штрафных санкциях для предпринимателей на федеральном уровне до сих пор не решен.

В 2007 г. тогдашний губернатор Аризоны Джанет Наполитано подписала закон об обязательном применении E-Verify System всеми предпринимателями, работающими на территории штата и о штрафных санкциях, которыми будут подвергнуты те, кто использует труд нелегальных иммигрантов, а при повторном нарушении - лишены лицензии. Администрация Аризоны заявила, что бездействие федерального правительства вынуждает ее принимать собственные меры. Закон был оспорен в суде, против него выступила администрация Обамы. Однако в 2011 г. Верховный суд США признал правомочным закон Аризоны в той части, где он обязывает предпринимателей сверяться с федеральной базой данных для выяснения наличия права на работу в США у потенциальных сотрудников и предусматривает штрафы и отзыв лицензии для использующих труд нелегалов. Суд решил, что закон не выходит за пределы полномочий, переданных на уровень штатов. Это решение суда может послужить важным прецедентом, обеспечивающим большую самостоятельность штатов в вопросах иммиграционной политики.

Анализ борьбы вокруг законодательной деятельности штатов первого десятилетия XXI века показывает, что проекты, направленные на регулирование рынка труда и сферы найма рабочей силы, в значительной степени встречают понимание и поддержку общества - как простых граждан, так и юристов и правозащитников. В то же время попытки властей решить проблему полицейскими мерами вызывают серьезные возражения.

Наиболее широко в США обсуждался упоминавшийся выше закон, принятый в 2007 г. в штате Аризона. Помимо санкций против недобросовестных работодателей, принимающих на работу нелегалов, этот акт наделял полицию дополнительными правами по проверке законности нахождения человека на территории штата. В этой части действие закона было заблокировано судом. Резкая критика прозвучала и со стороны правозащитников, которые призывали к бойкоту штата. В результате этого бойкота в штате были отменены самые различные мероприятия - конференции, съезды, встречи, культурные мероприятия, спортивные соревнования, фестивали и выступления, участники которых отказались приехать в Аризону и добились переноса мероприятий в другие штаты. По подсчетам Центра прогрессивного развития (The Centre for American Progress), потери Аризоны от введения данного закона могут составить около 500 млн долл. (сюда входят неполученные доходы в результате отмены мероприятий, а также незаполненные рабочие места в строительстве, гостиничном бизнесе, коммунальном хозяйстве вследствие оттока испаноговорящей рабочей силы)¹³ Только потери туристического бизнеса оценивались суммой от 15 до 150 млн. долл.¹⁴

В марте 2011 г. сенат Аризоны был вынужден отменить несколько законопроектов, в частности, законопроекты, обязывающие школы и больницы информировать власти обо всех пациентах и учениках, не имеющих легального статуса, и закон, дающий право полиции выяснять статус попавших в поле ее зрения людей и объявлять преступниками тех, кто находится на территории штата без соответствующих документов. Это произошло несмотря на то, что большинство в сенате Аризоны принадлежит республиканцам. Они были вынуждены уступить мнению бизнес-сообщества, несущего большие потери в результате принятых законов.

Тем не менее разработка собственного иммиграционного законодательства, содержащего репрессивные меры, становится все более обычной практикой legislatures американских штатов. Такие законопроекты рассматривались в штатах Техас, Флорида, Джорджия, Индиана, Юта, Калифорния, Алабама. Законопроекты различаются расстановкой акцентов. В одних упор делается на полицейские меры (такие акты были подписаны губернаторами-республиканцами Джорджии и Алабамы), в других - на ответственности работодателя. Различается и судьба этих инициатив. В некоторых случаях их отвергают сами законодатели (Калифорния, Невада), в других они принимаются, но затем частично блокируются судом. Однако нет сомнения, что попытки провести иммиграционные реформы в рамках штата будут продолжены, продолжена будет и борьба вокруг этих законов. Это подтверждается практикой 2011 года, в течение которого было принято несколько законопроектов, вызвавших серьезный общественный резонанс.

Наиболее бурную дискуссию, даже превосходящую по своей остроте обсуждение аризонского законопроекта, вызвал подписанный 9 июня 2011г. губернатором Алабамы Робертом Бентли (Robert Bentley) закон, согласно которому преступлением считается не только нахождение на территории штата без соответствующих документов, но и предоставление жилья и транспорта нелегальным иммигрантам. Закон дает право полицейским проверять документы любого человека, которого они заподозрили в нелегальном нахождении в США. Школы и колледжи обязаны проверять гражданство детей и студентов. Закон вызвал волну протестов самых различных организаций, в т.ч. и зарубежных -

¹³ Economist November 25. 2010

¹⁴ <http://www.nytimes.com/2011/03/19/us/19immigration.html?>

правозащитных, профессиональных, религиозных. Многие из них обратились в суды различных инстанций. Министерство юстиции также инициировало судебный процесс, основываясь на том, что закон нарушает юрисдикцию федеральных властей. По итогам рассмотрения этого иска федеральный суд заблокировал ряд статей, в частности, запрещающих сдавать жилье и осуществлять перевозку нелегалов, запрещающих обучение нелегалов в государственных учебных заведениях. Однако суд признал законными пункты, разрешающие полиции задерживать и арестовывать людей по подозрению в незаконности их присутствия на территории штата¹⁵, хотя ранее подобные пункты были заблокированы федеральным судом в законах Аризоны и Джорджии.

Законопроекты, принятые штатом Юта менее резки по форме, чем законы Аризоны и Джорджии, не содержат каких-либо положений, которые могли бы быть охарактеризованы как "экстремистские" и не предлагают жестких форм и процедур. В сущности, это попытка провести иммиграционную реформу, которая не прошла на федеральном уровне, в одном отдельно взятом штате. В законе прописана ответственность работодателей, они должны проверять наличие разрешения на работу у своих сотрудников. Вторым важным моментом является проведение собственной амнистии - нелегалу разрешается работать на территории штата, если он не совершил никаких преступлений и заплатил штраф. Этот пункт входит в противоречие с федеральным законодательством, в котором подобная возможность отсутствует. Еще один важный пункт - создание собственной, совместно с одним из мексиканских штатов программы временной занятости для мексиканцев, что позволило бы сократить число людей, находящихся на нелегальном положении, и уменьшить возможности для злоупотреблений со стороны работодателей. Однако создание таких программ также всегда находилось в ведении федеральных властей. Газета "Нью-Йорк Таймс", признавая необходимость и разумность подобных шагов, в то же время подчеркнула, что страна не может иметь 50 различных иммиграционных систем и 50 внешнеполитических программ¹⁶.

Тем не менее попытки ввести ситуацию в правовое поле путем принятия собственных законов продолжают предприниматься не только штатами, но и городами, присутствие на территории которых большого числа людей, не имеющих возможности легально снять квартиру, открыть счет в банке, получить водительские права и т.п., ведет к обострению криминогенной обстановки и создает почву для коррупции. Некоторые небольшие города ввели собственный "статус иммигранта", предполагающий выдачу документа, дающего приезжим определенные права в пределах данной территории.

Значительно разнятся позиции штатов и по вопросу обучения детей нелегальных иммигрантов и, в частности, по отношению к DREAM Act. Согласно подсчетам Института миграционной политики (Migration Policy Institute), около 2.1 млн. американцев могли бы попасть под действие DREAM Act, более четверти из них проживает в Калифорнии, 3% в Джорджии (то есть 11% от всего испаноговорящего населения Джорджии, где число нелегальных иммигрантов приближается к полумиллиону). Однако, если в Калифорнии государственные вузы штата могут принимать студентов-нелегалов, взимая с них ту же плату за обучение, что и со всех остальных (аналогичные правила существуют еще в девяти штатах), а в Иллинойсе принят закон, согласно которому детям нелегальных иммигрантов, поступившим в вузы, будет выплачиваться стипендия, то в штате Южная Каролина

¹⁵ The New York Times, 28.09.11

¹⁶ <http://www.nytimes.com/2011/03/20/opinion/20sun2.html?sq>

государственным университетам запрещено обучать тех, кто не имеет легального статуса. Законодатели Джорджии в 2005 г. даже пытались провести законопроект, запрещающий детям нелегалов обучаться в государственных школах, хотя еще в 1982г. подобные действия были признаны Верховным судом США неконституционными.

В 2010 г. республиканцы из Аризоны, которых поддерживали однопартийцы в 14 штатах, активно включились в борьбу против 14 поправки Конституции. Кампания получила название "Законодатели штатов за легальную иммиграцию" (State Legislators for Legal Immigration). В январе 2011 г. в законодательное собрание Аризоны были внесены два законопроекта. Один вводит понятие "гражданин Аризоны", коим может быть признан родившийся на территории штата ребенок только в том случае, если его родители - граждане США. Второй предлагает ввести две категории свидетельства о рождении (birth-certification). Помимо существующей на территории страны единственной формы такого свидетельства, в котором говорится, что ребенок является гражданином США, предлагается ввести вторую, в которой данная формулировка отсутствует. Очевидно, что такой законопроект противоречит конституции. На это уже обратили внимание многие юристы и правозащитники. Но авторы законопроекта намерены через суд доказать свою правоту и добиться отмены 14 поправки.

Так как и общественные организации, и Министерство юстиции постоянно указывают на нарушение властями штатов федеральных законов, ожидается, что иммиграционные законы Джорджии, Аризоны, Индианы, Юты, Алабамы, Южной Каролины будут рассматриваться Верховным судом США.

Еще одна инициатива законодательного собрания Аризоны носила ярко выраженный политический характер. В принятом им законопроекте содержалось требование к претенденту на пост президента страны документально подтверждать свое американское гражданство и, соответственно, легитимность участия в выборах. Если претендент не сможет представить документы, подтверждающие, что он родился на территории США (свидетельство о рождении либо заменяющий его документ), его имя будет вычеркнуто из предвыборных списков штата. Эта инициатива была направлена уже не на борьбу с нелегальной иммиграцией, а являлась своеобразным давлением на Барака Обаму, косвенно поддерживая тех, кто пишет о "нелигитимности" президента, т.к. он, якобы, родился за пределами страны. Губернатор штата Джен Брьюэр наложила вето на этот закон.

Президент Барак Обама и его советники планировали представить свой проект реформы иммиграционного законодательства в сентябре 2011 г. Однако складывающаяся осенью 2011 г. социально-экономическая ситуация является далеко не лучшим фоном для начала дебатов по данному вопросу. Сохраняющийся высокий уровень безработицы дает дополнительные козыри противникам иммиграции, настаивающим на том, что приезжие отнимают рабочие места у коренных американцев. Кроме того, на судьбе обещанного Обамой проекта легализации работающих без соответствующих документов на территории США людей весьма негативным образом могут сказаться данные о росте бедности в стране, обнародованные в начале осени Бюро переписи населения США. Статистика Бюро переписи населения свидетельствует, что количество бедных в США увеличивается четвертый год подряд, уровень бедности в 2010 г. оказался максимальным за последние 52 года. Тот факт, что уровень бедности растет не среди пожилых граждан, а среди трудоспособного населения (18-64 года) - еще одно свидетельство неблагополучия рынка труда. Важно и то, что рост бедности - это рост нагрузки на систему социальной защиты. Легализация больших масс

мигрантов, подавляющее большинство которых малоквалифицированные, а следовательно, малообеспеченные люди, приведет к дальнейшему росту этой нагрузки. А в условиях необходимости сокращения бюджетного дефицита, в т.ч. за счет сокращения расходов на социальные программы, такое решение может оказаться для законодателей совершенно неприемлемым.

Вместе с тем, сложное финансовое положение и необходимость снижения издержек будет подталкивать предпринимателей к привлечению более дешевой рабочей силы, т.е. к использованию труда нелегалов. Еще более важным для оздоровления экономики и повышения конкурентоспособности страны в целом является быстрый рост высокотехнологичных отраслей, которые остро нуждаются в квалифицированных специалистах, в т.ч. иностранных.

Можно предположить, что весь этот комплекс проблем вряд ли удастся разрешить путем принятия какого-либо единого закона. Прохождение такого законопроекта через Конгресс натолкнется на очень серьезные межпартийные разногласия, противоречивые интересы различных групп. Возможно, в сложившихся условиях администрация Обамы предпочтет следовать уже сложившемуся курсом, включающим в себя усиление пограничного контроля, повышение требований к выполнению работодателями ранее принятых законов, разработку программ временной занятости.

ЭВОЛЮЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАЦИИ Б.ОБАМЫ

К середине нулевых годов 21 века и в США и в мире резко повысилась значимость глобальных экологических проблем, таких как изменение климата и, в первую очередь, глобальное потепление. Многочисленные научные и журналистские исследования причин и возможных последствий изменения климата создали определенные алармистские настроения в общественном сознании, которое стало воспринимать глобальное потепление как реальную угрозу самому существованию человечества. Глобальное потепление становится в этот период предметом озабоченности и активной деятельности правительств, общественных организаций, бизнеса, СМИ. Об актуальности экологических проблем свидетельствует и тот факт, что Нобелевскую премию 2007 г. получила Международная Комиссия ООН по изменению климата (и лично бывший вице-президент США Альберт Гор) за Доклад о состоянии и перспективах изменения климата на планете, причиной которого впервые и определено была названа экономическая деятельность человека. Мировая общественность с интересом ожидала XV Конференцию ООН по изменению климата в Копенгагене в декабре 2009 г., надеясь на активные согласованные действия правительств развитых и развивающихся стран по заключению нового Киотского соглашения (срок которого истекает в 2012 г.¹).

Эти настроения нашли отражение и в избирательских предпочтениях кампании 2008 г. Претендент на пост президента США должен был твердо и недвусмысленно обозначить свои экологические приоритеты, при том что все кандидаты изначально позиционировали себя активными приверженцами охраны окружающей среды. Так, кандидат от республиканской партии Дж. Маккейн назвал проблему изменения климата вопросом национальной безопасности, выступал за развитие атомной энергетики как наименее экологически опасной. Барак Обама не только декларировал свою активную позицию по проблемам изменения климата, он обещал инициировать инвестиции в 150 млрд долл. в разработку и внедрение альтернативных видов энергии, в повышение энергоэффективности экономики, а также создать новый межгосударственный орган – Форум ведущих стран по вопросам энергетики. Став президентом США, Б.Обама уже своими назначениями подтвердил имидж «зеленого» политика (даже церемония инаугурации была проведена в «зеленом» ключе). Так, пост министра энергетики США, традиционно один из ключевых, занял специалист по проблемам энергетики и изменения климата, лауреат Нобелевской премии Стивен Чу. Эти шаги демонстрировали отказ президента Барака Обамы от курса администрации Дж.Буша-мл., которая, несмотря на декларативно заявляемую приверженность решению глобальных экологических проблем, устранилась от подготовки нового «посткиотского» соглашения и практически сводила на нет усилия других стран в этом направлении. Серьезным недочетом в международной экологической политике прошлой администрации явилась также, с точки зрения Б.Обамы, ее неспособность вовлечь в эффективное природоохранное сотрудничество развивающиеся страны, в первую очередь Китай и Индию, становящиеся все более активными загрязнителями окружающей среды. В январе 2009 г., в первую же неделю своего пребывания у власти Б.Обама подписал 2 меморандума, назвав их первым этапом широкомасштабной и долгосрочной программы по снижению зависимости США от импорта нефти. Первый документ давал указание Министерству транспорта ввести новые стандарты по экономии расхода топлива автомобилей, принятых Конгрессом еще в 2007 г. и не введенных

¹ 11 декабря 2011г. в городе Дурбан (ЮАР) на XVII конференции ООН по изменению климата все 194 страны-участницы проголосовали за продление действия Киотского протокола до 2020 г. 12 декабря Канада объявила о своем выходе из Киотского протокола по экономическим причинам.

Дж.Бушем-мл. Во втором меморандуме Агентству по охране окружающей среды (ЭПА) было поручено отменить введенный прежней администрацией запрет властям штатов (конкретно – на запрос штата Калифорния) на право самостоятельно устанавливать стандарты выбросов в атмосферу выхлопных газов автомобилей.

В феврале 2009 г., в условиях финансового кризиса президент Б.Обама экстренно проводит через Конгресс крупный антикризисный Закон о восстановлении экономики и реинвестициях. В тяжелых для страны обстоятельствах в рамках этого закона администрация находит возможность выделить огромные средства на решение природоохранных задач, на смягчение проблемы импортной зависимости от нефти, на создание новых «зеленых» рабочих мест. Была выделена беспрецедентная сумма в 80 млрд долл. (а на практике – 90 млрд долл.) 10-ти департаментам и Агентству по охране окружающей среды на стимулирование перехода экономики на «чистые» источники энергии. Закон 2009 г. предоставил штатам и компаниям возможность получить налоговые льготы, гранты, займы, гарантии по займам и многие другие финансовые преференции при предоставлении ими проектов разработки и внедрения альтернативных источников энергии, снижения энергоемкости промышленных и бытовых объектов, создания автомобилей с электро- либо гибридным двигателем, очищения и хранения угля, создания новых «зеленых» рабочих мест и т.д. Так, на модернизацию энергосетей и перевод их на возобновляемые источники энергии выделено 11 млрд долл. в грантах и 6 млрд долл. в займах; на модернизацию жилых зданий для повышения энергосбережения – 2,5 млрд долл.; на программы обучения “зеленым” специальностям - 600 млн долл.; на налоговое стимулирование научных исследований и разработок в области возобновляемых источников энергии (солнца, ветра, воды, биотоплива и др.) – 20 млрд долл.; на совершенствование автомобильных аккумуляторов – 2 млрд долл. Именно новая «чистая» энергетика, по мнению президента Обамы, 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 сделаем крупнейшие в американской истории инвестиции в финансирование фундаментальных исследований – инвестиции, которые будут способствовать новым открытиям в энергетике и медицине, в науке и технике», - заявил Барак Обама²

Проект Закона об экологически чистой энергии и безопасности. Уже в феврале 2009 г. президент Б.Обама представил на рассмотрение Конгресса беспрецедентный широкомасштабный проект Закона об экологически чистой энергии и безопасности (The American Clean Energy and Security Act), в котором провозгласил “чистую” энергетiku 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.Обама³. Решение проблемы Б.Обама видит в переходе на более зрелую ступень экономического и цивилизационного развития – на экологически чистую, энергоэффективную, энергосберегающую экономику, уже не опирающуюся на экологически грязное и политически нестабильное углеродное топливо: «Америка не станет заложником истощающихся ресурсов, враждебных режимов и глобального потепления»⁴. По мнению Б.Обамы, массированные инвестиции в повышение

² <http://www.svobodanews.ru/Content/Article/1499278/html>

³ <http://obama.3cdn.net/4465b108758.pdf>

⁴ <http://www.america.gov/st/env-russian/2009/January/20090127102547saikceinawZ0>

энергоэффективности экономики, в разработку и внедрение альтернативных источников энергии не только способны вывести США на лидирующие позиции в совместной борьбе стран мира с изменением климата. Они должны стать действенным рычагом для выхода из нынешнего кризиса, для дальнейшего развития экономики страны и поддержания Соединенными Штатами позиции мирового экономического лидера. «Соединенные Штаты могут взять на себя и возьмут ведущую роль в построении экономики XXI века, основанной на экологически чистой энергии»⁵.

Конкретизация целей законопроекта и механизмов его реализации была представлена в опубликованном в том же месяце плане Обамы-Байдена «Новая энергетика для Америки» (New Energy for America plan). Предполагалось 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, что в нынешней экономической ситуации носит критический характер. Планом предусматривается стимулировать усилия бизнеса к повышению энергоэффективности производства на 50% к 2030 г.; довести долю электричества, вырабатываемого в США из возобновляемых источников энергии, к 2012 г. до 10%, и к 2050 г. – до 25%. Особая роль отводилась сокращению выбросов в атмосферу парниковых газов (ПГ): на 17% (по отношению к 2005 г.) к 2020 г., на 30% - к 2025, на 42% - к 2030, и на 83% к 2050 г., что превратит США в лидера глобальных усилий развитых стран по борьбе с изменением климата, каковым до сих пор являлся Евросоюз. Планировалось также, что около 75% федеральных зданий и 1 миллион частных домов в год должны стать энергоэффективными, на что предлагается выделить 25 млрд долл. (именно дома и здания потребляют до 40% вырабатываемой в стране энергии – больше, чем транспорт). Предложена программа кредитования (до 7 тыс. долл.) для покупателей электромобилей, скидки до 30% на приобретение в кредит новой энергосберегающей домашней техники (до 1,5 тыс долл.) и др. Президент призвал автопромышленность к 2015 году произвести один миллион электромобилей, предлагая семьям для недалеких поездок иметь второй автомобиль с электродвигателем⁶.

План включает большое количество разнообразных мер, с общей направленностью на снижение потребности в импорте нефтепродуктов. Среди них - строительство газопровода на Аляске, использование собственной нефти из государственных запасов стратегического сырья и ресурсов континентальных шельфов. Снижение зависимости экономики от импорта нефти предполагается осуществить путем сокращения к 2030 г. ее потребления в стране, по крайней мере, на 35%, или на 10 млн баррелей в день, что позволит через 10 лет полностью отказаться от импорта нефти от основных своих поставщиков - Венесуэлы и Ближнего Востока⁷.

Прохождение законопроекта в Конгрессе. В июне 2009 г. Палата представителей с минимальным перевесом (219 голосов против 212) приняла представленный президентом Б.Обамой законопроект, передав его для дальнейшего прохождения в верхнюю палату Конгресса.. Обсуждение было весьма бурным и сопровождалось серьезными разногласиями даже среди демократов (44 из них голосовали против), массированным лоббированием со стороны представителей промышленности, в первую очередь, нефтяной и угольной,

⁵ <http://www.america.gov/st/global-russian/2009/October/2009111613509mlenuhret0>

⁶ “An \$80 Billion Start” Editorial. // The New York Times. February 18, 2009. Будучи кандидатом на пост президента, Б.Обама пообещал пересадить Белый дом на электромобили.

⁷ www.whitehouse.gov/agenda/energy_and_environment/

столкновением разнонаправленных и конкурирующих групп интересов. Ключевые параметры законопроекта, опирающиеся на систему стандартов, разрешений и торговли квотами, аналогичные оправдавшей себя системе снижения в атмосфере загрязняющих веществ по Закону 1970 г. о чистоте атмосферы (Clean Air Act), были приняты Палатой представителей практически без изменений. Система устанавливает предельные количества - квоты общих выбросов парниковых газов (т.е. газов, ответственных за глобальное потепление, а их выделено 6 –углекислый газ, метан, оксид азота и др.), выдавая разрешения на выброс 1 тонны CO₂ и позволяя промышленным, коммунальным и сельскохозяйственным предприятиям, эмитирующим парниковые газы в атмосферу, торговать квотами между собой. Изначально в целях недопущения резкого роста себестоимости продукции разрешения предприятиям могут предоставляться бесплатно. Результатом предложенных мер должно стать снижение выбросов парниковых газов на 17% к 2020 году. Тем не менее, отдельные положения законопроекта подверглись нападкам даже со стороны защитников окружающей среды. Так, неизбежным представлялось ничем не подтверждаемое стремление ряда штатов, муниципалитетов и частных компаний попасть в категорию производителей «альтернативной», «возобновляемой», «чистой» энергии, чтобы подпасть под устанавливаемые «климатическим биллем» разнообразные налоговые льготы, кредиты, субсидии, займы, гранты. Завышение подлинного их числа может свести на нет саму идею субсидирования «альтернативных» источников энергии, цель которой - повысить их конкурентоспособность.

Принятие закона нижней палатой Конгресса было восторженно встречено сторонниками «чистой» экономики как самый важный законодательный акт, когда-либо принимавшихся в США в сфере защиты окружающей среды и энергетики. Оппоненты же утверждали, что закон на деле означает практически новый налог на энергию (т.к. повысит стоимость топлива и электричества), станет тормозом экономическому росту в столь тяжелое для США время и при этом не окажет значительного влияния на глобальное изменение климата. Республиканское большинство в Конгрессе не только не намеревалось принимать этот законопроект, но даже не находило возможности обсудить его, затягивая срок его обсуждения в Сенате.

Лишь через год, в мае 2010 г. Сенат наконец обратился к обсуждению закона - The American Clean Energy and Security Act, одобренного Палатой представителей еще летом 2009 г. К этим слушаниям законопроект претерпел значительные изменения. После 8 месяцев трудных переговоров и уступок с законодателями и группами интересов крупного бизнеса, сенатор-демократ Дж.Керри и независимый сенатор Дж.Либерман представили переработанный проект Закона. Основные цели новой редакции законопроекта остались прежними – стимулировать производство альтернативных источников энергии, уменьшить нефтяную зависимость США, сократить выброс парниковых газов на 17% к 2020 г. и на 83% к 2050 г. Разумеется, после событий в Мексиканском заливе, кардинальному пересмотру подвергся раздел законопроекта о глубинном бурении. Один из центральных элементов этого раздела – стимулирование оффшорной разведки и добычи ископаемого топлива – был практически отменен произошедшей экологической катастрофой. В новой редакции разведке и добыче нефти и газа на шельфах Атлантического и Тихоокеанского побережья ставятся барьеры, главный из которых - предоставление штатам права вето на любой проект глубинного бурения.

Более важно, что коррекции подверглась сама система ограничений и торговли разрешениями, принятая Палатой представителей. Ограничения по выбросам парниковых газов в новой редакции распространяются только на

производителей электроэнергии, а цены на торговлю квотами не будут регулироваться администрацией. При этом нефтяные компании не обязаны будут покупать разрешения на выбросы по ценам рынка электропроизводителей, т.к. это может привести к росту цен на топливо, что, по мнению сенаторов-республиканцев, слишком дорогая цена за снижение уровня глобального потепления. Эксперты из Американского нефтяного Института не рекомендовали сенаторам принятие этих мер без глубокого анализа их воздействия на отрасль, на экономику в целом, особенно в нынешних посткризисных условиях (хотя ряд нефтяных компаний, включая BP и Conoco Phillips, в целом поддерживали законопроект). Общее настроение республиканского большинства выразил авторитетнейший сенатор Л.Грэхем, заявив, что проблема якобы слишком сложна, а ситуация слишком непредсказуема, чтобы принимать столь реформаторские законы в условиях кризиса. Несмотря на призывы сторонников билля и президента, Сенат не планирует принять «климатический» законопроект в ближайшее время, даже в столь значительно урезанном виде, передав его изучение в комитеты и комиссии Конгресса.

Участие США в международном природоохранном движении. Следует отметить, что если в рамках Закона 2009 г. о восстановлении экономики и реинвестициях расходы бюджетных средств предусматривались исключительно на стимулирование перехода к «чистой» энергетике, а отнюдь не на решение глобальных экологических проблем, то приоритеты предложенного на рассмотрение Конгресса «экологического» законопроекта гораздо более широки и амбициозны. В нем развитие «чистой» энергетике – главная, но не единственная цель. Активная и даже поспешная экологическая политика, проводимая президентом Обамой в течение всего 2009 г., объяснялась, в частности, предстоящей в декабре XV Конференции ООН по изменению климата. На ней Б.Обама предполагал закрепить за США роль лидера в мировом природоохранном движении, в выработке нового «посткиотского» договора, на которое США не могли придти без авангардной и официально утвержденной позиции. Предусмотренное в законопроекте сокращение выбросов парниковых газов в атмосферу на 17% к 2020 году уступало по радикальности лишь амбиционной программе Евросоюза «20 x 20 x 20». Как заявил представитель США на международных экологических форумах известный специалист, автор «Экономики изменения климата» Тодд Стерн: «наиболее существенным вкладом Соединенных Штатов в международный переговорный процесс явилось бы безотлагательное принятие серьезного всеобъемлющего закона о чистой энергии, предлагаемого президентом».

В итоге, для нейтрализации ставшего очевидным неприятия Сенатом предложенного законопроекта, администрация Обамы в начале декабря 2009 г., опираясь на решение Верховного суда, признавшего загрязнение атмосферы парниковыми газами нанесением ущерба здоровью людей (т.е. подпадающим под юрисдикцию федерального Закона о чистоте атмосферы), позволила Агентству по охране окружающей среды устанавливать нормативы выбросов ПГ в промышленности и на транспорте без согласования с Конгрессом. Р.Берк, директор отделения «Союз обеспокоенных ученых», назвал эти действия ЭПА «резервным планом» президента, пока и если Конгресс не примет предложенный Закон об экологически чистой энергии и безопасности⁸.

⁸ Рассмотрение вопроса о том, подпадает ли изменение климата под юрисдикцию Закона о чистоте атмосферы началось еще в 1999 г., когда некоммерческий Международный центр по оценке технологий (ICTA) и еще 18 организаций обратились в ЭПА с ходатайством о регулировании выбросов парниковых газов из новых транспортных средств по Закону о чистоте атмосферы, определяющему ответственность ЭПА за охрану качества воздуха в США. В 2003 г. ЭПА отклонило

Состоявшаяся в декабре 2009 г. в Копенгагене *XV Конференция ООН по изменению климата* (193 страны, 110 глав государств, свыше 50 тысяч участников) проходила в условиях, резко отличающихся от предыдущей Конференции 2007 г. в Бали, где готовность принять новое «посткиотское» соглашение выразили представители почти 200 стран, и на котором только резко конфронтационная позиция США не позволила этому договору состояться. Однако в 2009 г., в условиях ставшего глобальным финансового кризиса, в позиции подавляющего большинства стран уже не ощущалось серьезной заинтересованности в принятии нового соглашения. Вместо объединения усилий мирового сообщества по подписанию международного договора по снижению уровня глобального потепления, произошел раскол позиций развитых и развивающихся стран. Развивающиеся страны, выступая за продление Киотского протокола (не обязывающего их ни к каким-либо выплатам, ни к определенным действиям), потребовали от развитых стран значительной по масштабам финансовой помощи на свои природоохранные усилия, причем без предварительных условий и без контроля за их использованием. К развивающимся странам по международной классификации относятся (и не намерены это менять) Китай, Индия, Бразилия и другие активно развивающиеся страны, чьи выбросы загрязняющих веществ сопоставимы сегодня с выбросами США и Евросоюза. Приехавший в предпоследний день Конференции президент Б.Обама провел несколько бесед с представителями Китая, Индии, ЮАР, Бразилии, представив им проект итоговой декларации. Документ включал как необходимое условие мониторинг природоохранных мероприятий получателей помощи, внедрение механизма контроля за выполнением обязательств и прозрачность всей финансовой информации. Текст документа был представлен на итоговом заседании, но не был даже поставлен на голосование. В результате, внушительный международный форум, привлекая к себе заинтересованное внимание всего мирового сообщества, начался со скандала (обвинение в сокрытии информации, 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 общеприемлемой позиции.

Конференция в Копенгагене подорвала существовавшую на тот момент монополию антропогенной теории изменения климата, прибавила скептиков и даже противников идее глобального потепления, серьезно понизив приоритетность экологических проблем в ряду настоятельных экономических задач в условиях кризиса⁹. Малая результативность конференции не повлияла тем не менее на приверженность президента Обамы реформированию эколого-энергетической политики в стране. В ежегодном Послании о положении страны в январе 2010 года Б.Обама подтвердил намерение вкладывать беспрецедентные средства в построение «чистой» экономики и снова призвал Сенат проголосовать вслед за Палатой представителей за внесенный им в феврале минувшего года «климатический» законопроект. «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

это ходатайство, указав, что данный Закон не наделяет Агентство полномочиями по регулированию с целью смягчения изменения климата. В ответ ИСТА, 13 экологических организаций и 15 штатов, территорий и муниципалитетов направили ходатайства в Апелляционный суд США с просьбой пересмотреть решение ЭПА, а после его отрицательного решения - в Верховный суд США, который и постановил в 2007 г., что ЭПА вправе регулировать выбросы ПГ.

⁹ В результате, состоявшаяся в ноябре следующего 2010 г. в Канкуне (Мексика) XVI Конференция ООН по изменению климата прошла практически незаметно для мирового сообщества и добилась лишь некоторого прогресса в решении проблемы сохранения лесов.

экономике»¹⁰ - говорится в Послании. Логика экономического развития ориентирует США на неизбежный переход к следующей ступени цивилизационного развития – к экологически чистой экономике. И производными ее становится решение актуальных сегодня для США проблем энергетической безопасности, сокращения выбросов ПГ, зависимости от импорта нефти.

Диверсификация источников энергии – один из путей к «чистой» экономике. Только в контексте реализации программы диверсификации источников энергии и снижения зависимости США от импорта нефти президент Б.Обама предложил рассматривать принятое им 31 марта 2010 г. неожиданное для многих решение об отмене моратория на добычу углеводородов на шельфах у побережья Вирджинии, Флориды, Мексиканского залива и Чукотского побережья Аляски (что было многолетней идеей его политических противников – республиканцев). Мораторий на добычу нефти и газа на 80% континентального шельфа Конгресс США ввел еще в 1981 г. Целью запрета было сохранить для будущих поколений стратегический запас топлива, защитить экологию, туристическую и рыбную индустрию (даже способствуя тем самым росту энергозависимости США). Однако сегодня, по убеждению президента Б.Обамы, инновационные прорывы в топливной и добывающих отраслях в состоянии радикально изменить и экономические и политические приоритеты. Пример со сланцевым газом продемонстрировал, что сдвиги в энергобалансе страны неотвратимы и что это лишь вопрос времени¹¹. Вполне вероятно, что будущим поколениям американцев могут просто не понадобиться нефтяные запасы шельфов, т.к. в ближайшем будущем на смену углеводородам придут вполне конкурентоспособные альтернативные, экологически чистые источники энергии.

Более реалистичными, однако, причинами решения о снятии запрета на разведку и бурение прибрежных скважин эксперты называют финансовые проблемы администрации в ситуации кризиса, а также попытку Б.Обамы ускорить таким образом прохождение застрявшего в Сенате «климатического» законопроекта, т.к. за республиканской позицией стоят интересы таких нефтяных гигантов, как Exxon, Shell, BP, Chevron, Mobil Oil, давно ждущих этой отмены. Решение Б.Обамы резко разошлось и с его предвыборными экологическими декларациями и с программой отхода от ископаемого топлива в принципе, что не могло не сказаться на его имидже «зеленого» президента. В 2008 г. президент Дж.Буш-мл. сделал попытку отмены моратория, но был вынужден отступить перед мощным сопротивлением «зеленых», предрекавших реальную угрозу экологической катастрофы.

К сожалению, их прогнозы оправдались. Произошедшая 20 апреля 2010 г. авария в Мексиканском заливе на платформе Deepwater Horizon компании BP стала беспрецедентной для США экологической катастрофой, последствия которой для флоры, фауны, всей экосистемы региона непоправимы. 30 апреля Б.Обама приостановил бурение пробных скважин на 33 платформах в Мексиканском заливе, продлил запрет на бурение глубоководных геологических скважин еще на полгода и отменил продажу лицензий на участки шельфа у побережья штатов Аляска и Вирджиния (до выяснения причин аварии)¹². В телеобращении к нации 16 июня

¹⁰ <http://stateoftheunionaddress.org/2010-barack-obama>

¹¹ В 2002 г. компанией Devon Energy был разработан метод рентабельной технологии горизонтального бурения и гидравлического разрыва пластов при добыче сланцевого газа, что позволило США довести долю сланцевого газа до 10% американского рынка, выйти в 2009 г. на I место в мире по объемам газодобычи (обогнав даже Россию) и практически отказаться от импорта сжиженного газа (в частности, со Штокмановского месторождения в России, через которое Газпром предполагал занять к 2020 г. 20% американского рынка газа).

¹² Решение президента было сразу же обжаловано добывающими компаниями, тем не менее исследование, проведенное Департаментом внутренних дел всех, даже законсервированных, но

Б.Обама, все больше теряющий доверие граждан из-за недостаточной, по их мнению, жесткости к компании- виновнице, пообещал, что вся сумма экономического ущерба будет полностью возмещена и бизнесу и частным лицам. С этой целью был создан целевой депозитный фонд, в который ВР перечислит 20 млрд долл. на компенсационные выплаты и во главе которой будет стоять не представитель ВР или даже администрации Б.Обамы, а независимая комиссия. Признавая, что борьба с последствиями аварии будет долгой и трудной, президент потребовал от местных властей разработать долгосрочные планы полного восстановления пострадавших территорий и снова призвал страну к созданию альтернативной энергетики, к решительному отходу от нефтяной зависимости. Демократы-сторонники «климатического» законопроекта с сожалением отметили, что президент не сумел использовать общественную реакцию на экологическую катастрофу в Мексиканском заливе для утверждения билля в Сенате.

Еще одним направлением диверсификации источников энергии и снижения зависимости США от импорта нефти стало решение президента Обамы об активизации атомной энергетики. Атомная энергетика, самая дешевая и экологически чистая (при решенности проблем утилизации ядерных отходов), в отличие от сжигаемых угля и природного газа не загрязняет атмосферу и не способствует глобальному потеплению. В настоящее время в США работает 104 атомных электростанций, производящие 20% всей электроэнергии страны (всего атомная энергетика обеспечивает 16% производимой в мире электроэнергии на 404 АЭС). В феврале 2010 г. Б.Обама объявил о выделении гарантии на кредиты в размере 8,33 млрд долл. для строительства первых за 30-летний период новых атомных электростанций, и двух новых ядерных реактора на электростанции в Беркли, Джорджия. Еще 25 заявок на строительство АЭС ждут рассмотрения. К 2020 г. в США может быть построено до 8 реакторов, а в период с 2020 по 2035 гг., по оценке директора Института ядерной энергетики Стив Керекеc¹³, ежегодно может возводиться от 3 до 5 новых реакторов. Специалисты-ядерщики полагают, однако, что новые АЭС смогут повлиять на ситуацию лишь незначительно, т.к. к 2020 г. у многих старых реакторов истекает срок службы, и лишь для сохранения текущей доли атомной энергии в общем объеме производства электроэнергии в США необходимо строить опережающими темпами новые и модернизировать старые реакторы. Строительство АЭС – дорогостоящий и многолетний проект. Так, последняя АЭС была введена в эксплуатацию в США в 1996 г., хотя разработка ее была начата в 70-е гг. Отход от активного использования ядерной энергии был вызван в США в первую очередь высокими затратами на лицензирование, строительство и эксплуатацию АЭС. К этому добавилось недоверие к безопасности, связанное с аварией на АЭС Тримайл-Айленд в штате Пенсильвания в 1979 г. и особенно с Чернобыльской катастрофой 1986 г.

«Климатический» законопроект, находящийся в настоящее время на рассмотрении в Конгрессе, уже предполагал строительство 70 реакторов к 2030 г. (во время избирательной кампании 2008 г. кандидат от республиканской партии Дж.Маккейн обещал в случае избрания построить к 2030 г. 45 новых АЭС). По мнению ряда экспертов, это «невероятные цифры», если учесть огромную стоимость и длительные сроки согласований и строительства. Тем не менее, стимулирование атомной энергетики, предложенное в законопроекте, получило

имеющих лицензии на бурение, скважин показало, что 70% арендуемых шельфов простаивают, на них не ведется ни разведка, ни бурение. Срочно были приняты новые стандарты бурения, по которым правительство в течение года выдало 39 новых разрешений на мелководное бурение и 7 – на глубоководное.

¹³ <http://www.america.gov/st/econ-russian/2010/August/20100812144236x0.688377/html>

редкую двухпартийную поддержку законодателей и еще более редкое одобрение природоохранных организаций, признавших не только экологическую чистоту АЭС, но и возросшие за последние 30 лет показатели безопасности. К настоящему времени во всем мире стало меняться отношение к атомной энергетике в позитивном направлении: АЭС стали восприниматься как более надежные и с технологической и с экологической точки зрения. Рост интереса к строительству объектов ядерной энергетике наблюдался во всем мире: 40 стран сообщили МАГАТЭ о желании строить АЭС, идет строительство 21 ядерного реактора в Китае, 6 – в Ю.Корее, 5 – в Индии, во Франции, в Финляндии. Ю.Корея получила также контракт на строительство 4 АЭС в ОАЭ.

Разрушительные стихийные бедствия 2011 г. – землетрясение и цунами в Японии в апреле, принесшие катастрофические разрушения на АЭС Фукусима-1, гигантский ураган Айрин, в августе, обесточивший на время АЭС в штате Мериленд, – если и не отбросят на годы проекты строительства новых атомных станций по всему миру и в США, то безусловно заставят пойти на дополнительные затраты по обеспечению их безопасности. Конгрессмен – демократ из Массачусетса Эдвард Марки, противник экспансии ядерной энергетике, потребовал повысить стандарты безопасности на атомных станциях, наложить мораторий на строительство их в сейсмоопасных зонах, и тщательно проверить 31 станцию, работающую по той же технологии, что и станция Фукусима-1. Тем не менее, в бюджетном послании в марте 2011 г. Б.Обама предложил расширять исследования в сфере ядерных технологий и выделить Министерству энергетики кредитные гарантии на 36 млрд долл. на строительство 20 новых АЭС.

Активизация деятельности Агентства по охране окружающей среды.

В отсутствие всеобъемлющего федерального «климатического» закона Агентство по охране окружающей среды продолжает использовать федеральные распорядительные полномочия для сокращения выбросов парниковых газов с промышленных предприятий, в т.ч. нефтеперерабатывающих, с электростанций и транспортных средств. Так, начиная с января 2011 г. в разрешительной документации, требуемой Агентством согласно Закону о чистоте атмосферы, для всех новых или расширяющихся промышленных объектов, должны указываться объемы выбросов ПГ, если они превышают 75 тыс тонн¹⁴, а с июля 2011 г. любому промышленному объекту, который выбрасывает в атмосферу более 100 тыс. тонн ПГ, необходимо получение от ЭПА разрешения на эксплуатацию (а это уже на начальном этапе затронет около 1,5 тысяч объектов по всей стране). Несколько штатов и ряд промышленных групп сразу предприняли шаги с целью блокировать инициативу Агентства. Представители правительства штата Техас, выражая общую обеспокоенность, подали иск против ЭПА, заявив, что новые правила нанесут ущерб энергетическому сектору штата. Иск штата исходил из утверждения, что данное федеральное агентство основывает свои правила по выбросам ПГ на «искаженных» данных Межправительственной группы экспертов по изменению климата под эгидой ООН, а не на научных данных, полученных правительством США от собственных служб. Однако специалисты не сомневаются, что решение суда будет не в пользу штата, т.к. федеральные суды не интерпретируют стандарты, а лишь проверяют юридическую адекватность распоряжений данного федерального органа.

Ряд конгрессменов во главе с лидером республиканского меньшинства в Сенате внесли даже законопроект о моратории на 2 года на право ЭПА на самостоятельную регуляторную деятельность. Однако при голосовании эта

¹⁴ В декабре 2009 г. ЭПА выпустило проект постановления о введении системы обязательного информирования предприятий о своих выбросах (31 сектор экономики, 85% общих выбросов ПГ), обязав вести учет и публиковать ежегодные отчеты.

инициатива проиграла «битву биллей» в Сенате, набрав лишь 50 голосов при необходимых 60, да и администрация напомнила о праве президента на вето. Конгрессмен-демократ Д.Керри, один из авторов моратория, заявил, что Б.Обама пытается таким образом вынудить Сенат принять его «климатический» законопроект. Однако, различие этих двух подходов в том, что если законопроект включает целый набор разнообразных финансовых рычагов поощрения и для производителей, и для потребителей, то Агентство этими механизмами не располагает. Законопроекты, направленные республиканцами против регуляторных функций Агентства по охране окружающей среды (EPA Regulatory Relief Act of 2011, Cement Sector Regulatory Relief Act of 2011), исходили из положения о невозможности сочетать природоохранные меры с успешным экономическим развитием и поддержанием занятости. Однако статистика свидетельствует об обратном: за 40-летний период действия Закона о чистоте атмосферы (Clean Air Act) выбросы в атмосферу загрязняющих веществ снизился в США на 60%, а ВВП страны за эти же годы вырос более чем на 200%¹⁵.

Бюджетные сокращения природоохранных мер. Яростные дебаты о роли и функциях Агентства по охране окружающей среды развернулись в начале 2011 г. во время слушаний по бюджету, где в русле необходимости сокращения госрасходов, экологические приоритеты были отброшены в первую очередь. Республиканцы еще в феврале 2011 г. заявили о намерении сократить финансирование Агентства по охране окружающей среды, предполагая таким образом свести на нет его регуляторные функции. Установление Агентством квот на выброс ПГ предприятиями, электростанциями и автотранспортом на всей территории США, по их убеждению, принесет многомиллиардные затраты, а также потерю сотен тысяч рабочих мест для американской промышленности, и без того страдающей от мирового экономического кризиса. Фактически республиканцы сделали ЭПА одной из основных мишеней своей программы по сокращению бюджетных расходов во время ожесточенных дебатов по сокращению госрасходов в начале 2011 г.

Президент Обама в условиях кризиса в экономике и необходимости серьезного сокращения бюджетных расходов, пытаясь предупредить нападки и финансовые претензии к ЭПА, в своем бюджетном послании на 2012 фин.г. уже предусмотрел сокращение бюджетных ассигнований Агентству на 10,3 млрд долл., т.е. на 13%. Наибольшему сокращению, по плану президента, подвергнутся ассигнования на поддержание экосистемы Великих озер (350 млн долл., сокращение - на 125 млн. по сравнению с 2010 г.), программы питьевой воды для штатов (2,5 млрд долл. - на 947 млн.), программы Суперфонда (91,2 млн долл. - на 70 млн.), расходы на исследования и инновации (548 млн долл. - на 24 млн.)¹⁶. Республиканцы же требуют сократить годовое финансирование Агентства на 1,9 млрд.долл., т.е. на 18%, Предлагаемые ими сокращения касаются уже практически всего спектра действий ЭПА, в том числе, например, программы повышения энергоэффективности жилых домов, офисов и промышленных зданий, которые, между тем, уже в рамках выделяемых ассигнований по Закону 2009 года о восстановлении экономики и реинвестициях привели к «утеплению» (weatherization) 350 тысяч домов, снизив расходы на электроэнергию малообеспеченным американцам.

В своем обращении по итогам дебатов Б.Обама пытался уверить своих избирателей, что разногласия крылись в масштабах сокращения госрасходов, но никак не в сущности таких важных проблем, как здоровье женщин или качества воды

¹⁵ <http://www.ehsnews.org/h-r-2250-epa>

¹⁶ <http://www.epa.gov/planandbudget/annualplan/fy2012.html>

и атмосферы. Однако, в настоящее время в условиях кризиса и высокой безработицы в стране все более очевидной становится утрата приоритетности экологических проблем (особенно глобальных – изменение климата, глобальное потепление), которой они пользовались еще в 2008-2009 гг.¹⁷. Так, в результате продолжающегося давления оппозиции в Конгрессе, мощной лоббистской атаки представителей промышленности, и опасений в выполнении у местных органов власти в сентябре 2011 г. представители администрации сообщили об отказе от одного из предложенных ими стандартов сокращения выбросов в атмосферу загрязняющих веществ (в авиации) и о возвращении к более мягким стандартам 2006 г. (так называемые озоновые стандарты администрации Буша), предполагая их пересмотр не ранее 2013 г.¹⁸. Не находит поддержки и высказанное еще в бюджете на 2010 фин.г. предложение президента Обамы об отмене ежегодных субсидий в 4 млрд долл. нефтяным и газовым компаниям и переориентации этих средств на стимулирование производства альтернативных источников энергии.

Меры повышения энергоэффективности на транспорте. Особое место на пути снижения уровня потребления нефти занимает в планах Б.Обамы введение стандартов топливной экономичности на транспорте. Большое место отводится созданию условий для привлечения частного капитала в финансирование технологических инноваций в энергетику будущего, в частности, расширению энергетической программы Агентства по перспективным исследовательским проектам ARPA-E (Advanced Research Projects Agency – Energy) - на инвестирование в технологии улавливания углерода, разработки батарей для электро- и гибридных двигателей и т.д. И если бюджетные ассигнования на стимулирование разработки и производства альтернативных источников энергии в настоящее время проходит в основном в рамках Закона о восстановлении экономики и реинвестициях 2009 г., то меры, предпринимаемые администрацией Б.Обамы в отношении энергоемкости и экологичности автомобильного транспорта, носят объемный и последовательный характер. Как уже упоминалось, одним из первых указов Б.Обамы в феврале 2009 г. было указание Министерству транспорта ввести новые стандарты по экономии расхода топлива автомобилей, принятых Конгрессом еще в 2007 г. и не введенных Дж.Бушем-мл. В мае 2009 г. президент Обама объявил о принятии Национальной политики в области топливной эффективности на транспорте, нацеленной на повышение энергетической независимости страны и сокращение выбросов в атмосферу парниковых газов, путем введения новых единых стандартов. Применяемые ко всем легковым и грузовым автомобилям моделей 2012-2016 гг., они предусматривали достижение среднего уровня расхода топлива в 35,5 миль пробега на галлон горючего к 2016 г. (по сравнению с 35,0 к 2020 г. в законе 2007 г. администрации Дж.Буша). Предполагалось, что новые стандарты позволят сэкономить 1,8 млрд баррелей нефти в течение всего срока службы автомобиля, при этом выбросы парниковых газов сократятся на 900 млн тонн. В сентябре того же 2009 г. в ответ на призыв Б.Обамы проводить в масштабах страны более жесткую политику в области топливной эффективности, Агентство по охране окружающей среды и Министерство транспорта предложили ввести новые стандарты по выбросам CO₂ для легких транспортных средств моделей 2012-2016 гг. (легковые автомобили, внедорожники, минивэны, пикапы и микроавтобусы). Принятие этих мер означало не только выполнение президентом обещания о вводе более жестких стандартов расхода топлива, но и явилось результатом беспрецедентного

¹⁷ Опрос общественного мнения, проведенный в октябре 2010 г. Йелоустонским университетом, показал, что 61% респондентов признают сам факт изменения климата, но лишь половина из опрошенных полагают, что оно вызвано деятельностью человека.

¹⁸ <http://www.nytimes.com/2011/09/03/science/earth/03air.html?emc=na>

сотрудничества администрации в лице Агентства по охране окружающей среды и Министерства транспорта с крупнейшими автопроизводителями мира, с Объединенным профсоюзом рабочих автопромышленности, с лидерами общественных экологических организаций, с правительством штата Калифорния (наиболее «экологически продвинутый» штат) и властями других штатов. Автопроизводители приветствовали введение единых национальных стандартов, т.к. они обеспечивают нормативную определенность и предсказуемость, снижая тем самым сроки и затраты на согласование требований трех существовавших до сих пор стандартов - ЭПА, Министерства транспорта и штата.

В октябре 2010 г. Агентство и Министерство транспорта начали следующий этап Национальной политики в области топливной эффективности - введение национальных стандартов расхода топлива и норм выбросов ПГ для большегрузных автомобилей и автобусов, в результате которого предполагается сокращение эмиссии ПГ на примерно 250 млн тонн и сбережение 500 млн баррелей нефти за первые 5 лет действия программы. В июле 2011 г. администрация объявила о согласии 13 главных автопроизводителей мира, общий объем продаж которых превышает 90% рынка США (BMW, Chrysler, Ford, General Motors Corp., Honda, Volvo, Nissan, Mazda и др.) повысить экономию топлива для своих легковых автомобилей и легких грузовиков до 54,5 мили /на галлон к 2025 г. Осуществление этих целей потребует в первую очередь разработку и внедрение инновационных технологий в автомобилестроении, что неизбежно повлечет за собой создание новых рабочих мест. По оценкам, к 2025 г. снижение затрат на топливо позволит сэкономить более 8 тыс. долл. на каждом автомобиле, и к общему по стране сбережению 12 млрд баррелей нефти. При этом 7,5 тыс. долл., которые до сих пор при покупке электромобиля вычитались из налогооблагаемой базы, теперь будут выдаваться покупателю сразу в месте покупки. Независимые эксперты из исследовательского центра при Электротехническом институте предсказывают к 2015 г. если и не 1 миллион намеченных президентом электромобилей, то не менее 900 тысяч автомобилей с электро- и гибридным двигателем.

* * *

В марте 2011 г., в условиях мировой экономической нестабильности, перспективы роста спроса на топливо со стороны растущих экономик Китая и Индии, подстегивающих цены на нефть, президент Обама выступил с Проектом безопасного энергетического будущего (Blueprint for a Secure Energy Future), в котором призвал в течение ближайших 10 лет на треть сократить зависимость США от импорта нефти. Как достижения страны на этом пути им были названы рост внутреннего производства нефти и особенно газа, пересмотр в сторону безопасности и ответственности стандартов оффшорного бурения, не перекрывающие потенциал этого богатого источника собственных ресурсов. Впервые за более чем десятилетие доля нефти, импортируемой Соединенными Штатами, составила менее половины всей потребляемой в стране нефти. Источником не только повышения энергетической безопасности, но и роста энергоэффективности всей экономики президент снова назвал расширение использования чистых возобновляемых источников энергии (ветер, солнце, био- и геотермальное топливо и т.д.) и традиционных, но экологически более благоприятных - натурального газа (с переводом электростанций с нефтепродуктов на газ), очищенного угля и ядерной энергии. Важным, по мнению президента, источником повышения объемов энергосбережения по-прежнему является введение

стимулов для строительства новых домов, офисных и промышленных строений по проектам эффективного энергопотребления.

Мартовский проект президента Б.Обамы, опубликованный после тяжелых дебатов и противостояния с Конгрессом по вопросам судьбы «климатического» законопроекта 2009 г., требований беспрецедентного сокращения бюджетных ассигнований на деятельность Агентства по охране окружающей среды, активного неприятия республиканцами любых мер по снижению выбросов парниковых газов, фактически демонстрирует отступление президента Б.Обамы от заявленной им при вступлении в должность борьбы с глобальным потеплением, от активной экологической политики, сведя ее практически к энергетическим проблемам внутри США, к проблеме энергетической безопасности, к «чистой» энергетике. Вместе с тем, предложенный президентом Б.Обамой курс на выход из кризиса, на поддержание мирового экономического лидерства США через альтернативную, экологически чистую энергетику, поддержанный и обществом и бизнесом, представляется в большой степени соответствующим этой важнейшей сегодня для Соединенных Штатов задаче.

АМЕРИКАНСКИЕ КОРПОРАЦИИ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

К пониманию необходимости разрешения экологических проблем и предотвращения их в будущем американский деловой мир подошел в последней трети XX в. в силу трех обстоятельств. *Во-первых*, к этому времени процесс разрушения экосистемы принял угрожающие масштабы, и США одними из первых осознали не только саму угрозу, но и невозможность обезопасить себя от нее в одностороннем порядке. Последовало признание глобального императива сокращения абсолютного уровня антропогенной нагрузки на биосферу путем перехода от природопотребляющей к природосберегающей экономике. *Во-вторых*, американские компании постепенно наращивали экотехнологические¹, финансовые и кадровые ресурсы, необходимые для решения природоохранных проблем, и осваивали соответствующие методы хозяйствования. *В-третьих*, в США сильно повысился общественный спрос на “зеленые” товары и услуги, который ускорил развитие зеленых рынков². Этот спрос носит фундаментальный и долговременный характер и не испытал заметного падения даже в обстановке недавнего финансового и текущего бюджетного кризисов в США.

В США список зеленых товаров и услуг увеличился со 100 в 2004 г. до 1570 в 2009 г.³ Расширяется спрос на очистное оборудование. В последние годы темпы роста сектора экологически чистых технологий, товаров и услуг составляли в стране ежегодно 5,5%; потребление экологически чистых продуктов питания - 5,6%, а спрос на экологичные строительные материалы и жилые здания - от 5 до 10%.⁴ Все это говорит о том, что экологический критерий стал одним из ключевых показателей конкурентоспособности, а экологичность коммерческой продукции - одним из ведущих факторов ее сбыта. По прогнозам, в первой половине XXI в. 40% мирового производства составят “зеленая” продукция и энергосберегающие технологии. По итогам проведенного в 2009 г. опроса, 48 % американских бизнесменов среди факторов, которые в ближайшие пять лет могут оказать наибольшее влияние на акционерную стоимость компаний, на первое место поставили способность решать экологические проблемы⁵. Данный прогноз подтверждается развитием в США экологического маркетинга-процесса удовлетворения нужд потребителей путем продвижения товаров и услуг, наносящих минимальный вред окружающей среде и произведенных при минимальном объеме вовлеченных природных, в первую очередь энергетических ресурсов. В США снижение их потребления вызвано на 45% структурными сдвигами в экономике в пользу менее энергоемкой продукции (так, сократилось производство стали, цемента и т.п.), остальные 55% - повышением

¹ В рамках классификации экотехнологий принято выделять четыре их категории: во-первых, технологии, которые способствуют изменению деятельности человека таким образом, который сводит ущерб для окружающей среды к минимуму и создает возможность избежать производства экологически опасных веществ и экодеградации; во-вторых, технологии мониторинга и оценки условий окружающей природной среды, включая выбросы загрязнений или других опасных материалов; в-третьих, технологии восстановительного характера, которые превращают опасные для природы и людей вещества в безопасные; в-четвертых, технологии, улучшающие экосистемы, которые пришли в упадок под воздействием природных или антропогенных воздействий. <http://www.iskran.ru/russ/works98/pisarev.html>

² Global Market Review//Environmental Business Journal. 2006. Vol. XIX. № 5-6. <http://environmental3industry.com/globalmarket.html>; e Journal USA. U.S. Department of State/ March 2008, Vol 13 / Number 3, p.5.

³ Tolliver-Nigro H. Green Marketing: What's All the Fuss? 2009

⁴ Is Green Marketing Responsible Marketing? 2009. <http://responsiblemarketing.com/blog/2009/02/16/is-green-marketing-responsible-marketing>

⁵ Смирнова Е.В. Экологический маркетинг // Практический маркетинг, 2010.

эффективности техники и технологий, используемых в производстве. К основным причинам экологизации бизнеса относятся завоевание позитивного имиджа “зеленых” компаний в глазах потребителей, акционеров и инвесторов, а также экономия материальных и энергетических ресурсов на единицу продукции.

Поиски баланса окружающей среды, корпораций и общества легли в основу природоохранной стратегии “озеленения” производственных предприятий. Их движение в этом направлении произошло не сразу: *На первом этапе* экологические вопросы считались не заслуживающие сколько-нибудь серьезного внимания корпоративного менеджмента, а природоохранные мероприятия рассматривались лишь как несущие деловой активности дополнительные издержки. *На втором этапе* природоохранному регулированию уделяется пристальное внимание, причем оно уже не рассматривается в отрыве от делового процесса. *На третьем этапе* природоохранная ориентация производства признана как обладающая конкурентным преимуществом, и забота об охране природной среды становится ядром деловой стратегии “зеленых” компаний. Концепция производства все дальше пролонгируется вплоть до экологически чистой утилизации продукта после его использования. Добросовестность выполнения компанией экологических норм и требований выражается как в прямых выгодах, определяемых возможностью расширить рынок сбыта продукции, получить нужные инвестиции, так и в косвенных выгодах - в усилении мотивации сотрудников компании, улучшении отношений с местным населением и повышении ее репутационного капитала.

Экология и устойчивое развитие. Те предприятия, которые на практике добиваются устойчивого снижения негативного воздействия на природную окружающую среду при одновременном росте производства товаров и услуг, считаются устойчиво развивающимися. Концепция “корпоративной устойчивости” явилась логическим продолжением теории “устойчивого развития”, и означает на деле внедрение означенной теории в повседневную практику менеджмента. Передовые компании разрабатывают и воплощают в жизнь собственные планы устойчивого развития, что в немалой степени связано с взятыми ими на себя обязательствами и инициативами⁶.

Сегодня трудно представить себе крупную компанию, которая бы не исповедывала принципы корпоративной экологической ответственности, соблюдения этических норм, обеспечения надежности управления операциями и безупречности их выполнения. Так, принятая в корпорации “Эксон Мобил” Система управления надежностью операций (СУНО), послужила основой управления рисками в отношении безопасности, здоровья и сохранности окружающей среды на дочерних предприятиях по всему миру. СУНО состоит из 11 элементов, каждый из которых содержит перечень требований, которым должна соответствовать та или иная операция корпорации. СУНО охватывает все аспекты управления безопасностью,

⁶ В 1994 г. в швейцарском городе Ко-Монтре руководителями крупнейших национальных и транснациональных корпораций США, Западной Европы и Японии был принят Международный свод этических правил. В нем содержится положение “об обязанности компаний поддерживать окружающую среду и избегать расточительного использования природных ресурсов”. В сентябре 1999 г. по инициативе бизнес-сообщества был введен мировой Dow Jones Sustainability Index, который определяется на основании ежегодных исследований в 18 секторах экономики. Для определения величины Индекса наряду с экономическими учитываются экологические результаты функционирования компаний. В 2002 г. в Йоханнесбурге была принята одобренная на мировом саммите Декларация по устойчивому развитию. В конце сентября 2010 г. NASDAQ ввел индекс, отражающий состояние отраслей «зеленой» экономики - Green Economy Global Benchmark Index. Он обеспечивает инвесторов информацией о доходности мировых компаний, работающих в 13 отраслях «зеленой» экономики, и включает энергоэффективность, производство энергии из возобновляемых источников, зеленое строительство и рециклинг.

охраной труда и защитой окружающей среды на всех этапах: от зарождения проекта до его реализации. Использование Системы служит гарантией того, что каждое подразделение корпорации обладает ресурсами, процедурами и инструментами для надежного выполнения работ с бережным отношением к окружающей среде. В 2004г. СУНО прошла аттестацию в Lloyd's Register Quality Assurance на соответствие стандартам Международной организации по стандартизации (ISO). Аттестация проводится раз в три года. СУНО необходима также для обеспечения взаимодействия с общественностью тех стран, в которых размещены предприятия "Эксон Мобил". Наконец, с ее помощью проводится оценка воздействия новых проектов на природную и социальную среду во всех регионах мира.

Источником получения информации об устойчивости той или другой компании служит независимая верификация экологических отчетов: каждый пятый отчет получает независимую экспертную оценку. Важным фактором устойчивого развития послужило внедрение международных стандартов, например, Глобальной инициативы по отчетности (Global Reporting Initiative – GRI), базирующейся на принципах «тройной линии ответственности» (Triple Bottom Line): экономика (устойчивый рост и производство качественной продукции), экология (защита и возобновление ресурсов природной среды) и социальная политика. Результаты на основных направлениях деятельности компании интегрированы в систему отчетности по КСО. В результате проделанной GRI работы сотни крупных и средних компаний и организаций из 31 страны использовали разработанное этой некоммерческой международной организацией Руководство по отчетности в области устойчивого развития. А созданный в США "Предпринимательский совет по устойчивому развитию" в последние годы провел ряд мероприятий, направленных на усиление природоохранных аспектов мировой торговли, особенно в свете растущих объемов торговли между США и Китаем.

Отделы устойчивого развития становятся обязательным атрибутом компаний. В них создана должность вице-президента по корпоративной социальной и экологической ответственности, назначается штатный эколог, который осуществляет контроль за качеством выпускаемой продукции и экологизацией корпоративной стратегии. Их деятельность часто охватывает управление персоналом, экологическую политику и внутренний/внешний PR. Указанные направления деятельности неминусом конкретизируют и превращают ее в составную часть корпоративного управления, призванного обеспечить устойчивое развитие компаний.

Экологический менеджмент. Типичной для управления экологической безопасностью в компании становится Система экологического менеджмента и аудита - EMAS (Environmental Management and Audit System). Она подразумевает такое управление объектом экономики, при котором все производственные функции, факторы и инфраструктуры производства адаптируются к нормам экологической безопасности с учетом национальных и международных правовых актов в сфере ресурсосбережения и рационального природопользования. Экополитика предполагает выполнение ряда обязательных требований: Декларация о соответствии ее деятельности нормативам, а также о стремлении к "непрерывному совершенствованию" (continual improvement) и "предотвращению загрязнений". Принятые нормативы доводятся до сведения не только всех сотрудников предприятия/ учреждения, но и общественности. В соответствии с Декларацией должен проводиться систематический учет соблюдения всех юридических требований в области экологических норм и в отношении выпускаемой продукции и услуг. При формулировании экологических задач должны учитываться мнения групп и граждан, чьи интересы так или иначе затрагиваются деятельностью предприятия. Для обеспечения эффективной работы EMAS должны выделяться достаточные

человеческие, технологические и финансовые ресурсы. На уровне предприятия должен быть назначен ответственный за работу экологического менеджмента, в обязанности которого входит подготовка периодических докладов руководству о работе данной системы. Должен выполняться ряд требований по обучению персонала, а также по его готовности к нештатным ситуациям.

В последние годы в практике экологического менеджмента используется система стандартов, разработанная Международной Организацией Стандартизации (ISO). Обратимся к стандартам типа ISO14000, которые предусматривают соблюдение на предприятии определенных процедур, а также назначение ответственных за их выполнение лиц⁷. Данные стандарты дают в руки предприятия инструменты управления всей совокупностью воздействий производства на окружающую среду и позволяют привести его в соответствие с экологическими требованиями. По прогнозам, несмотря на добровольность стандартов ISO14000, через 10 лет от 90 до 100 % крупных и крупнейших компаний будут сертифицированы в соответствии с ними. Предприятия будут стремиться получить сертификат в первую очередь потому, что он является одним из неперенных условий маркетинга продукции на международных рынках. Система стандартов ISO призвана обеспечивать минимизацию неблагоприятных воздействий на окружающую среду, во-первых, через внесение дополнений в национальную нормативную базу государственной экологической политики, во-вторых, через улучшение условий международной торговли.

По поводу ISO 14000 в США ведутся дискуссии с участием деловых кругов, государственных органов и общественных организаций. Сторонники ISO 14000 считают, что сертификация на соответствие данной системы стандартов создает единую основу для сравнения экологической политики компаний разных стран на международном уровне. Другим достоинством ISO 14000 работающие в области экоаудита и консалтинга специалисты называют их гибкость - организация сама ставит для себя цели в области охраны окружающей среды. Противники данных стандартов считают эту гибкость чрезмерной. Предприятие-загрязнитель, доказывают они, может, снижая свои выбросы на ничтожную величину, формально соответствовать требованиям стандартов, что на деле не решает проблемы, поскольку они оставляют лазейки для экспорта загрязнений, выноса вредных производств в развивающиеся страны, где национальные экологические нормативы ниже, чем в США и странах ЕС. Предметом полемики служит и вопрос о соотношении стандартов ISO с национальной нормативной базой. Сторонники ISO 14000 полагают, что система добровольной сертификации должна стать единственным инструментом экологического регулирования на национальном и штатном уровне. Так, глава департамента охраны окружающей среды штата Пенсильвания заявил, что получившая сертификацию ISO компания не должна больше иметь дела с регулирующими органами штата. Это заявление вызвало настолько широкую волну протестов общественности штата, что глава департамента был вынужден дезавуировать его и выступить с новым официальным заявлением о том, что он рассматривает стандарты ISO как дополнение к существующим в Пенсильвании нормам и методам экологического регулирования.

⁷ Стандарты ISO 14000 были разработаны Техническим комитетом 207 (TC207) и Международной Организацией Стандартизации. Моделью для них послужили британские стандарты BS 7750, опубликованные в 1992 году, в осуществлении которых сейчас добровольно участвуют 500 крупных компаний. Система стандартов ISO 14000 также использовала зарекомендовавшую себя модель международных стандартов по системам контроля качества продукции (ISO 9000), в соответствии с которыми в настоящий момент сертифицировано более 70 тыс. компаний по всему миру.

В систему стандартов ISO вошли документы, которые можно разбить на три основные группы: принципы создания и использования EMAS; инструменты экологического контроля и оценки; стандарты, ориентированные на продукцию.

Таблица 1

**Международные стандарты и инструменты
экологического контроля и оценки**

ISO 14001	Спецификации и руководство по использованию Системы экологического менеджмента (EMAS)
ISO 14004	EMAS - Общее руководство по принципам, системам и методам
ISO 14014	Руководство по определению “начального уровня” экологической эффективности предприятия. Должно использоваться перед созданием формальной системы экологического менеджмента
Инструменты экологического контроля и оценки	
ISO 14010	Руководство по экологическому аудиту - Общие принципы экологического аудита
ISO 14011	Руководство по экологическому аудиту - Процедуры аудита, Аудит систем экологического менеджмента
ISO 14012	Руководство по экологическому аудиту - Критерии квалификации экологических аудиторов
ISO 14031	Руководство по оценке экологических показателей деятельности организации
Стандарты, ориентированные на продукцию	
ISO 14020 (Серия документов)	Принципы экологической маркировки продукции
ISO 14040	Методология оценки жизненного цикла - оценка экологического воздействия, связанного с продукцией на всех стадиях ее жизненного цикла
ISO 14060	Руководство по учету экологических аспектов в стандартах на продукцию

Источник: e Journal USA. U.S. Department of State/ March 2008, Vol 13 / Number 3, p.13.

Обращает на себя внимание разработанная ISO серия документов под названием “Спецификации и руководство по использованию систем экологического менеджмента”(ISO14001). Проводимый в соответствии с документами аудит позволяет установить с высокой степенью определенности соответствие или несоответствие установленным стандартам конкретной организации. В случае соответствия она получает международный сертификат об использовании “экологически дружественных” методов управления. В 2010 г. сертификат получили 5585 американских предприятий. В соответствии с требованиями ISO 14001, документация по экологической политике компании не является коммерческой тайной и должна подлежать раскрытию в отчете, а также быть доступна общественности. Кроме того, цели и задачи экологической политики предприятия должны формулироваться с обязательным учетом мнений заинтересованных сторон. В связи с этим поступали предложения, предусматривающие действие

механизмов общественного участия в принятии экологически значимых решений на предприятиях. С этой целью, например, такие известные американские некоммерческие организации, как Ecologia и Green Seal приняли участие в разработке нового документа - ISO14031 ("Руководство по оценке экологических аспектов деятельности предприятий"). Все остальные документы ISO являются вспомогательными и добровольными⁸.

Составной частью движения к дружественному природе производству является природоохранное планирование (ПП), которое предусматривает включение плана мероприятий по улучшению состояния окружающей среды в общий бизнес-план. При планировании производственных проектов проводится оценка возможного их воздействия на природную среду, на флору, фауну и микроклимат на предприятиях и в офисах.⁹ Результаты оценки учитываются при принятии решений по соответствующим проектам.

Практически во всех компаниях проводится экологический аудит либо по инициативе руководителей предприятия, либо по заданию государственных органов, инвесторов, банков, страховых компаний (при принятии ими решений о предоставлении кредитов, ссуд или страховых полисов), а также по настоянию акционеров предприятия и населения близлежащих районов. Аудитом предусмотрен механизм обязательной проверки исполнения стандартов по уровням диоксида серы, оксида азота и ртути. Внутренний экологический аудит включает в себя систематические проверки, анализы, тесты и контроль воздействия производственных процессов на окружающую среду. Аудит подразумевает также информирование ее менеджмента и акционеров о мерах по соблюдению действующего природоохранного законодательства, а также о рисках возможных аварий¹⁰. Полученные в процессе экоаудита оценки экологического риска необходимы для составления сценариев возможных аварий и их последствий для окружающей среды и населения, для планирования мер и средств предупреждения и смягчения последствий аварий, для расчета размера ущерба, который может быть нанесен деятельностью предприятия, для оценки воздействия на среду остаточного загрязнения, разработки системы информирования надзорных организаций и граждан о возможной аварии. Аудит может производиться на предприятии выборочно, исходя из наличия узких мест в его работе. Сосредоточение аудиторской работы там, где риски выше, позволяет сократить время, затрачиваемое на проверку мест с низким риском.

Если официальные природоохранные органы устанавливают определенную законом степень детализации проведения экологического аудита, то совет директоров компании, в зависимости от объема собственных задач, может дать установку на проведение более тщательного аудита, с анализом всех аспектов организации управления и работы предприятия на разных структурных уровнях. В небольших организациях и компаниях может и не быть штатных аудиторов. В этом случае проведение внутреннего аудита поручается ревизионной комиссии или аудиторской фирме на договорных началах.

⁸ Например, серия документов 14010 просто определяет общие принципы EMAS.

⁹ В последнее время внимание менеджмента обращено к экологическим условиям труда. Теперь сотрудников интересует уровень излучения монитора, качество питьевой воды, которая используется в офисе и мн.др. Если раньше работа разделялась на наличие вредных условий труда и их отсутствие, то теперь вводится понятие микроклимата офиса.

¹⁰ В настоящее время в мире существует так называемая "большая шестерка", включающая в себя следующие транснациональные аудиторско - консультативные фирмы: «Эрнст энд Янг Интернэшнл ЛТД», «КПМГ», «Делойт энд туш», «Артур Андерсен энд Ко», «Куперз энд Лайбрэнд Интернэшнл» и «Прайс Уотерхауз». Услуги аудиторских фирм ценятся очень высоко.

Экоаудит включает мониторинг следующих видов деятельности:

- выполнение экологических нормативов в соответствии с законодательством и внутрифирменными требованиями;
- определение уровня экологичности компании (проводится в случае, если компания не имеет официально принятых планов или программ в области окружающей среды);
- функционирование системы экоуправления;
- получение экологического сертификата;
- составление экологической декларации и отчетов компании об экологической деятельности.

Объектами экоаудита служат: сырье, продукты питания, пищевые продукты, технологические процессы, энергосбережение, управленческая деятельность предприятия, выбросы в атмосферу, сточные воды, другие отходы, средства индивидуальной и коллективной защиты, техника безопасности, экологический паспорт предприятия и политика компании в области охраны труда и окружающей среды. Итогами проверки могут стать высокие штрафы или временное принудительное закрытие предприятий. Результаты экоаудита служат источником маркетинговой информации об экологических аспектах деятельности компании, которая исключительно важна для принятия последующих управленческих решений. Помимо прочего аудит включает оказание различного рода услуг: консультации по вопросам ведения учета, налогообложения, обучения и др. В США существенна роль экоаудита и как инструмента более раннего выявления экологического правонарушения.

Впервые экоаудит проводился в крупных промышленных корпорациях, а самыми первыми из них, разработавшими собственные программы внутреннего аудита, стали US Steel, Allied Chemical и Occidental Petroleum позднее. В 2009 г. компания Apple опубликовала отчет о суммарной массе парниковых газов, образующихся на этапах производства, доставки, использования и переработки продукции по всему миру. Это был шаг вперед в сфере экологической отчетности в этой отрасли. С 2008 по 2009 г. оборот Apple вырос на 12%, объем отгруженной продукции - на 11, а объем выбросов углекислого газа на 2%. Для получения этих данных была использована модель, позволяющая оценить экологическое воздействие каждого из продуктов по всей цепочке поставок и данные о потреблении энергии. Сегодня компания уменьшает размеры упаковки, повышает эффективность потребления энергии, работает над программами утилизации и сокращения расхода электроэнергии в своих помещениях. Используемый компанией анализ учитывает географию продаж и применения своей продукции, поскольку в разных странах электрические сети, питающие компьютеры Mac или зарядку iPhone, используют разные источники электроэнергии, а значит, порождают разные объемы парниковых газов.

В последнее время широко применяются новые более жесткие технические нормы качества воздуха и воды для работающих на угле предприятий. Они позволяют вывести из эксплуатации заводы, для работы которых требуется в общей сложности более 50 тыс. МВт электроэнергии, и обязывают владельцев оставшихся предприятий инвестировать в энергосберегающие технологии, дабы соответствовать этим нормам. По некоторым расчетам, планируемое закрытие к 2020 г. высокоэнергоёмких предприятий уменьшит необходимость в угле на 15% и увеличит спрос на природный газ на 10 %, вследствие чего объем выбросов CO₂ сократится на 150 млн. тонн. На очереди вступление в действие новых нормативов по выбросам парниковых газов. Принято давно назревавшее решение об

отключении грязных и экологически неблагоприятных для общественного здоровья размещенных в различных штатах США угольно-зависимых предприятий.

Немалая заслуга в природоохранной политике и в деле внедрения корпорациями экологически чистых технологий принадлежит разным категориям стейкхолдеров: правительство, потребители, инвесторы, сотрудники компаний и некоммерческие организации по защите окружающей среды.

Правительство США в своей природоохранной политике исходит из того, что окружающая среда представляет собой общественное благо, общую ценность, за сохранность которой несут ответственность все члены общества. В результате было учреждено U.S. Environmental Protection Agency (EPA), а также приняты: “Закон о чистом воздухе”, “Закон о чистой воде” и “Закон о сохранении и возобновлении ресурсов”. Для защиты окружающей среды были ужесточены требования к выполнению очистных работ на объектах, включенных правительством США в списки Суперфонда. Принятый в 1980 г. Закон о Суперфонде: “О комплексных компенсационных мерах и ответственности в области охраны окружающей среды” (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act), а также поправки к нему, и Закон о передаче полномочий 1986 г. обязательны для штатов. Целью их принятия была ликвидация большого количества свалок и деградированных земель. Главная особенность Закона о Суперфонде в его обратной силе: он применяется к причинителям вреда природе, вне зависимости от того, когда он был причинен - до или после принятия Акта. С его утверждением на восстановление нарушенного качества окружающей природной среды были затрачены крупные суммы (к 1996 г. размеры соглашений о [финансировании](http://www.epa.gov/superfund/about.htm) очистных работ оценивались в 11,9 млрд долл.). Суперфонд определяет круг лиц, которые могут быть потенциально ответственны за финансирование очистных работ: это и нынешние владельцы мест нахождения отходов, и бывшие владельцы, в чьей собственности находилось данное место на момент удаления опасных отходов, и производители опасных отходов в этом месте, а также транспортировщики опасных отходов, которые выбирали это место для удаления отходов. По Закону, к ответчикам применяется жесткая и солидарная ответственность, означающая, что ущерб является неделимым и не может быть отнесен к каждому ответчику пропорционально его вкладу в загрязнение. Иными словами, любое лицо, потенциально ответственное за причиненный ущерб, закон обязывает возместить все 100% от него, даже если данное лицо поместило на свалку 1% находящихся там отходов. Несколько лет назад власти Нью-Йорка обязали ряд фирм оплатить стоимость очистки городской свалки, хотя те никогда не поставляли туда отходов, так как платили за доставку своих отходов на специально оборудованный полигон только на основании того, что перевозчик отходов, дав взятку городскому чиновнику, отправил груз на городскую свалку. Тот факт, что ответчикам ничего не было об этом известно, не имел значения с точки зрения правил Суперфонда¹¹.

Результатом действия жестких норм Суперфонда стало чуткое реагирование рынков недвижимости на вопросы, связанные с загрязнением окружающей среды. В практику вошли процедуры проверок, снижающие риски приобретения недвижимости, обремененной экологическими долгами. Для предотвращения перехода ответственности и снижения стоимости капитала новый владелец в контракте требует гарантий от убытков путем страхования ответственности за прошлую деятельность. В связи с тем, что кредитор при финансовом управлении объектом также несет ответственность за экологический ущерб, стала обычной

¹¹ <http://www.epa.gov/superfund/about.htm>

оценка связанных с загрязнением окружающей среды рисков при займах по сделкам с недвижимостью, в проектном финансировании и финансировании оборудования. Законом предусмотрено также выявление обременений приобретаемого имущества финансовыми обязательствами по возмещению причиненного в прошлом экологического вреда, определение размера возможных выплат, связанных с выполнением требований по поддержанию определенного качества природной среды. Такая процедура проводится, чтобы инвестор или компания, которая может стать покупателем бизнеса или недвижимости, могла убедиться в выгоды данной операции¹².

Принуждение рыночной системы к внедрению природосберегающих технологий предполагает использование системы штрафов, накладываемых на виновников загрязнения окружающей среды. Например, в 2008 г. расположенные на территории США компании, ответственные за такое загрязнение, обязали выплатить штрафов на общую сумму более 11,8 млрд долл. Штраф в 20 млн долл. был наложен на "Massey Energy Co", одну из крупнейших угольных компаний США за сбросы загрязняющих веществ в местные реки. Можно привести и пример наложения Управлением охраны окружающей среды США штрафов в сумме в 4,3 млн долл. на четыре (из десяти крупнейших) американские строительные компании "Centex Homes", "KB Home", "Pulte Homes" и "Richmond American Homes" за нарушение закона об улучшении качества водных ресурсов.

Новым элементом в американской научно-технической политике является то, что государство, продолжая финансировать фундаментальную науку, подключается к финансовой поддержке частного сектора и его прикладных исследований и разработок, связанных с переходом на экологически безвредные виды топлива, а также с развитием производства экологически чистой продукции и услуг.

Потребители и "зеленый маркетинг". Экология, ставшая ключевым измерением маркетинга, играет ведущую роль в публичном имидже обеих сторон рыночного обмена -продавцов и покупателей. Проведенные в США исследования по разной методике независимо друг от друга двумя крупнейшими авторитетными международными маркетинговыми компаниями полностью подтвердили перспективность инвестирования в производство зеленой продукции и необходимость поиска эффективных форм и методов ее сбыта, прежде всего, на розничном уровне с помощью целевого информирования покупателей и позиционирования товара. Зеленое инвестирование не утратило актуальности даже в условиях финансового кризиса 2008-2009 гг. Американские потребители поставили проблему сохранения окружающей среды на второе место по важности после проблемы означенного кризиса, причем 46 % респондентов выразили убеждение в необходимости для американцев нести личную ответственность за сохранение природы и вносить вклад в ее защиту. Согласно опросу Gallup, в марте 2008 г. более 80 % американцев назвали успехи компаний в природоохранной деятельности определяющим фактором в принятии решения покупать или не покупать их продукцию. Несмотря на кризис, количество систематически приобретающих "зеленые" товары потребителей не уменьшилось, причем многие были готовы платить ценовую премию. Результаты проведенного в США в 2009 г. опроса 22 тысяч потребителей показали, что около 50% при принятии решения о покупке учитывали, как минимум, четыре "фактора устойчивости" - экологичность продукта и упаковки, экологичность поведения производителя и продавца. Аналогичным образом повели себя корпоративные потребители: например, "IBM" и "Baxter

¹² Знаменитое судебное дело the Fleet Factors Liability, когда при банкротстве фирмы ответственность за прошлый ущерб была перенесена на заемщика, имела значительные последствия для деятельности финансовых институтов.

International” руководствовались при выборе своих поставщиков экологическими характеристиками поставляемой продукции.

В 2009 г. “Roper Starch Worldwide”, одна из крупнейших компаний, занимающаяся маркетинговыми исследованиями, провела опрос, предварительно разделив американцев на несколько групп. По итогам опроса, в первую группу - “убежденных зеленых” - вошли 10 % населения США, готовые платить за экологически безопасные товары и услуги на 7% дороже. Такое поведение было неожиданным для маркетологов, которые полагали, что такие продукты будут пользоваться спросом лишь со стороны узкой группы наиболее богатых людей. Еще 5% американцев, составивших группу “богатых зеленых”, выразили готовность платить на 20% дороже за “зеленые” товары и услуги. Речь идет об энергосберегающих автомобилях с гибридным двигателем, пластиковых трубах, телевизорах, пылесосах, зубной пасте, кофе и мн. др.

Потребители, которые платят дороже за экологически безопасные товары и услуги, тем самым поддерживают выпускающие их компании. Например, в 2009 г., когда власти штата Массачусетс впервые решили выбирать поставщиков коммунальных услуг на открытых рынках, свыше 25% потребителей отдали предпочтение компаниям, которые пользуются солнечными батареями, геотермальными источниками и ветряными двигателями, несмотря на дороговизну услуг этих компаний.

Природоохранные инновации компаний США. В русле природоохранных мер и зеленого маркетинга руководство ряда крупных компаний уделяет внимание трем направлениям: снижение уровня загрязнения, экономия упаковочных материалов и повторное использование отходов путем их переработки¹³. Примером является компания McDonald’s. Если раньше она закупала сироп Coca Cola в пластиковых бутылках, упакованных в картонные ящики, то теперь сироп поставляется в цистернах, а из них перекачивается в специальные баки, установленные в подсобных помещениях ресторанов. Нововведение позволяет экономить 30, 8 млн. тонн упаковки в год. Все салфетки, пакеты и подносы в ресторанах McDonald’s изготовлены из переработанной бумаги; из нее же изготовлены используемые в офисах компании канцелярские принадлежности. Для компании таких масштабов даже минимальные изменения дают весомые результаты. Например, уменьшение веса соломинок для питья на 20% позволило компании уменьшить количество отходов на 453 тонны в год. Даже для строительства и переоборудования своих ресторанов компания использует материалы, полученные после переработки. McDonald’s, не ограничиваясь внедрением “зеленых” технологий и материалов в собственное производство, побуждает воспользоваться ими своих поставщиков¹⁴.

В настоящее время крупные корпорации США предпринимают меры по повышению эффективности использования энергии. Скачки цен на нефть и зависимость корпораций от зарубежных ее поставок привели к необычайному росту потребности в повышении энергоэффективности и поисках альтернативных источников энергии. В виду выделения парниковых газов при использовании углеродного топлива компании США подготовились к необходимости уменьшения его объемов. В США разрабатываются автомобили, которые работают на водороде. Компания IBM разработала планы энергосбережения и сокращения перфторуглеродных выбросов и осуществляет переход на использование ветровых турбин, являющихся частью проекта, который обеспечит электроэнергией 70 тыс.

¹³ В 2007 г. почти половина производственных отходов в США была утилизирована или использована для производства энергии.

¹⁴ <http://www.bci-marketing.aha.ru/>

домов в штате Аризона, поощряет сотрудников отказываться от использования личных автомобилей для поездок на работу, а также увеличивает энергоэффективность цепочки производственных процессов¹⁵. Компания "Xethanol Corp" вместе с компанией "Renewable Spirits" строит в штате Флорида экспериментальный завод по производству автомобильного топлива из необычных видов сырья. В противовес широко распространенному производству биотоплива из зерна, компания сосредоточилась на переработке отходов животноводства и деревообрабатывающей промышленности, а также из твердых бытовых отходов. К этому списку добавилась остающаяся в изобилии от промышленного производства сока кожура апельсинов, из которой вырабатывается этанол. На новом заводе во Флориде планируется произвести 190 тыс. литров этанола за следующий сезон сбора цитрусовых. В дальнейшем мощность производства планируется увеличить в десять раз.

Компания Google планирует вложить 100 млн. долл. в проект строительства ветроэлектростанции в штате Орегон, которая будет запущена в 2012 г. и обеспечит электроэнергией 235 тыс. домов. В рамках проекта впервые будут использоваться прямоприводные турбины, поставляемые компанией General Electric. Ветровая энергетика – не единственный возобновляемый источник энергии, на который обратила внимание Google: 11 апреля 2011 г. она инвестировала 168 тыс. долл. в завершение строительства Системы по Производству Солнечной Энергии в [Айванпе](#) – ISEGS (Ivanpah Solar Electric Generating System). Она возводится в штате Калифорния с октября 2010г. американской строительной компанией Bechtel. После запланированного на 2013 г. запуска солнечная станция будет генерировать 392 МВт валовой чистой энергии, которой достаточно для ежегодного обеспечения теплом 85 тыс. домов.

Этот Интернет-гигант одновременно приступил к созданию карты электрических, газовых и других альтернативных заправочных станций на территории США. Его партнерами в данном проекте выступили более 80 компаний и организаций, включая автопроизводителей, операторов АЗС и государственные учреждения. Генеральным партнером этого начинания является Министерство энергетики США. На базе проекта "Google Maps" планируется создать постоянно обновляемую карту станций по заправке автомобилей биодизелем, водородом, этанолом и смесями на его основе, а также карту пунктов зарядки электромобилей. Наконец, Интернет-корпорация недавно стала одним из инвесторов, финансирующих экологический проект AWC (Atlantic Wind Connection) по производству электроэнергии с помощью размещенных в океане генераторов, использующих энергию приливных волн и ветра.

В плане развития дружественной природе энергетики и сохранения окружающей среды заслуживает внимания корпорация Intel. Ее меры в сфере энергетики призваны упростить доступ к энергии из возобновляемых источников и сократить ее стоимость. С 2001 г. компания инвестировала в развитие чистой энергетики и сохранение окружающей среды более 45 млн долл., выполнила около 1,5 тысяч природозащитных проектов, а также сэкономила более 790 млн. кВт-ч, что достаточно для обеспечения электроэнергией 69 тыс. американских домов в течение 3 лет. В январе 2010 г. Intel впервые объявила о планах строительства восьми солнечных электростанций в 4 штатах США. В Фолсоне (шт. Калифорния) солнечные панели монтируются на земле, крышах зданий и над автостоянками. Все эти проекты к настоящему времени полностью завершены. Строительство солнечных электростанций выполнено компанией SolarCity, которая также

¹⁵ e Journal USA. U.S. Department of State/ March 2008, Vol 13 / Number 3, p.10.

занимается их обслуживанием. Вырабатываемые электростанциями единицы REC (кредиты возобновляемых источников) идут в местный фонд, который принимает участие в программе по охране окружающей среды. Энергетический портфель Intel дополняют ветрогенераторные и геотермальные установки, компактные гидроэлектростанции и источники энергии на основе биомасс. Кроме того, компания завершила строительство 10 солнечных электростанций в Израиле, а также в штатах Аризона, Калифорния, Нью-Мехико и Орегон. В совокупности они генерируют более 3,8 млн. кВт-ч ежегодно¹⁶. В 2008 г. Intel стала первым крупнейшим потребителем такой энергии в США, а планируемый объем ее закупок на 2011 г. соответствует снабжению электричеством приблизительно 218 тыс. средних домохозяйств США. 1 февраля 2011 г. компания объявила о намерении приобрести 2,5 млрд. кВт-ч энергии в виде RECs. - на 75% больше по сравнению с 2010 г., когда корпорация использовала 1,43 млрд кВт-ч «зеленой» энергии. С 2008 г. часть жалования сотрудников Intel привязана к ее достижениям в сфере защиты окружающей среды. Фонд “Intel Capital” вложил более 150 млн долл. в 20 зеленых компаний, ориентированных на экологически чистый бизнес. Intel продолжает исследовать варианты строительства установок на своих предприятиях. В качестве ключевых элементов новых установок Intel в вестибюлях зданий каждого комплекса, где будет смонтирована солнечная электростанция, установлены информационные дисплеи, которые расскажут сотрудникам компании о деятельности их работодателя в области энергетики.

В первую десятку экологически дружелюбных компаний входит Dell, которая занимается переработкой своих электронных отходов, а также ввела запрет на их вывоз в развивающиеся страны. Кроме того, компания сократила на 25% потребление электроэнергии выпускаемых ею компьютеров. В итоге, с 2006 г. клиентами корпорации было сэкономлено 5 млрд. долл. Далее, в первую рейтинговую десятку по факторам репутации в кругу экологов вошли IBM, HP (Hewlett-Packard), Microsoft и Интернет-корпорация Yahoo. Энергопотребление недавно построенного ею в Нью-Йорке центра обработки данных на 40% меньше расхода энергии других аналогичных по масштабу центров. Компания PepsiCo объявила о вводе в эксплуатацию уникальных торговых автоматов, которые будут минимально вредить окружающей среде. Оформленные в стиле нового бренда, айдентики Pepsi будут установлены в Вашингтоне в наиболее людных местах. Такие автоматы используют гораздо меньше электроэнергии и генерируют на 12% меньше парниковых газов. К тому же вместо гидрофтороуглерода в новых автоматах PepsiCo используется природный охлаждающий углекислый газ.

Сегодня внимание американских компаний по-прежнему сосредоточено на снижении выбросов углекислого газа и использовании альтернативных источников энергии. Стремительный рост цен на сырую нефть и значительная зависимость от ее импорта требуют оперативного решения данных проблем. Необходимость их скорейшего решения подстегивается ориентацией американцев на экономичные экологически чистые гибридные автомобили¹⁷, ветровые электростанции (от огромных до компактных во дворах и на зданиях), системы сбора дождевой воды,

¹⁶ 2010.Award Winners. EPA Green Power Purchaser Award. EPA Green Power partnership. <http://www.epa.gov/greenpower/awards/winners.htm>.

¹⁷ Гибридные автомобили стали тем компромиссом, который в настоящее время наилучшим образом объединяет требования экологической безопасности и экономической целесообразности и отвечает условию снижения уровня потребления нефтепродуктов. Успешно работают и автомобили, сочетающие в себе традиционный ДВС и электропривод. Например, серийный легковой Chevrolet Volt способен в режиме электромобиля разогнаться до 160 км/ч и имеет запас хода в 65 км, а в качестве ДВС, по желанию заказчика, устанавливаются двигатели, работающие либо на биодизеле, либо на бензине E85, E100 и др.

приборы, регулирующие подачу тепла, солнечные коллекторы, натуральную косметику, системы компостирования отходов и мн. др.

Другим опасным источником загрязнений в США признаны отходы от электрооборудования. Наибольший объем в структуре отходов от него занимают пластмассы, многие из которых содержат бромированные огнестойкие добавки. Отходы от электрооборудования – выброшенных компьютеров, мониторов, жестких дисков, принтеров, факс-машин, копировальных аппаратов, различных типов телефонов и даже телевизоров - собираются в Америке в больших объемах для повторной переработки. Восстановление металлов, из которых изготавливаются детали печатных плат, приносит более 3 долл. с одного фунта (без учета затрат на утилизацию вредных и малоценных материалов). Два главных фактора стимулируют сбор и переработку отходов от электрооборудования. *Первый* - корпорации уничтожают старые компьютеры, стремясь обеспечить безопасность данных. *Второй* - ЕПА принуждает в обязательном порядке осуществлять сбор отходов от электрооборудования по причине содержания вредных химикатов во многих его комплектующих. Например, в персональных компьютерах используются перезаряжаемые литиевые аккумуляторы и печатные платы с компонентами из тяжелых металлов. ЕПА относит к вредным материалам также электронно-лучевые трубки и жидкокристаллические экраны из-за содержащихся в них свинца и ртути. В США подвергается вторичной переработке и 98 % всего выпускаемого стекла.

Будет уместно упомянуть и принятый в штате Миссури закон об утилизации отходов, запрещающий захоронение таких видов мусора как автомобильные покрышки, аккумуляторы всех типов и отработанное машинное масло. В штате организован и успешно функционирует совет по управлению отходами, в фонд которого за счет налогообложения ежегодно поступает около 7 млн долл. Эти средства расходуются на проведение компаний по утилизации, на продвижение товаров вторичной переработки и на финансирование мусороперерабатывающих компаний.

Столь же острой является проблема сокращения и переработки отходов полимерной и комбинированной упаковки. До недавнего времени в США, после недолгого использования, попадало на свалки или сжигалось 80-90 % всей полимерной упаковки. В настоящее время, благодаря усилиям государственных, коммерческих и некоммерческих организаций, а также развитию законодательной базы в сфере упаковочной индустрии, наметились основные направления решения экологической проблемы в области полимерной упаковки. Они относятся к развитию новых технологий производства, способов переработки и утилизации полимерных материалов и к интенсификации соответствующих организационно-законодательных мероприятий.

Инвесторы. Важнейшую роль в реализации мероприятий по защите окружающей среды в компаниях играют инвесторы. В США уже никого не удивляют словосочетания “снижение объемов выбросов” или “предотвращение загрязнения”, услышанные из уст членов инвестиционных комитетов. Проведенные в начале 2009 г. опросы среди 1263 американских инвесторов, каждый из которых располагал инвестиционными активами по меньшей мере на сумму 500 тыс. долл., показали, что 71 % имеют социально ответственные и «зеленые» инвестиции в своем портфеле (т.е. вкладываемые в природоохранные проекты)¹⁸. Согласно информации “Нью энерджи файнэнс”, с 1992 по 2002 гг. произошло 30 публичных размещений акций компаний, производящих альтернативные источники энергии, благодаря которым было мобилизовано 2 млрд долл.; в 2005-2006 гг. в результате 92 публичных

¹⁸ См. Wealthy Americans Go Green: Most Support Environmentally –Friendly Choices and Policies, Jan.29, 2010. The Energy Daily, USA.

размещений акций было мобилизовано 13 млрд долл., а в 2008 г. объем прямых инвестиций в открытые акционерные компании, связанные с альтернативными источниками энергии, вырос до 25 млрд долл. Приток инвестиций позволил увеличить количество предприятий, производящих солнечные батареи, создать фермерские хозяйства с использованием ветровой энергии, осуществить проекты с русловыми ГЭС, в которых используется сила естественного напора течения, увеличить объемы выращивания культур для производства биотоплива, провести исследования в области коммерческого применения топливных элементов, а также разработать проекты сооружения геотермальных электростанций.

Большинство инвесторов признают всю важность информации о состоянии окружающей среды и способах ее защиты. В 80-90-е гг. XX в. инвесторы уделяли внимание в основном рентабельности капиталовложений. Однако огромные потери от выплаты компенсаций по искам из-за загрязнения воздушного пространства асбестом побудили инвесторов обратиться к анализу вызванных им финансовых затрат. В 2005 г. в США их размер составил более 250 млрд долл. Некоторое время спустя в поле зрения инвесторов попали данные об утилизации твердых бытовых отходов, выбросах компаниями токсичных химических веществ и парниковых газов. В 2008 г. на ежегодном собрании акционеров компании “Эксон Мобил”, резолюция, поставленная на голосование и призывавшая к действиям по сокращению выброса парниковых газов, была поддержана более 40% голосов, что демонстрирует важность этой проблемы для инвесторов. На сегодня даже эффективный с экономической точки зрения бизнес-проект может быть отклонен инвесторами, если индекс его экологической ответственности имеет низкое значение.

Число предлагающих решения по улучшению окружающей среды компаний растет одновременно с увеличением числа инвесторов, вкладывающих в них средства. Инвестиции в энергоэкономичные технологии и природоохранную инфраструктуру, способствующие сохранению ресурсов чистой воды, воздуха, почв и биоразнообразия, уже приносят адекватную отдачу от вложенного капитала. Имеются подтверждения положительной корреляции экологической ответственности предприятий с их финансовыми итогами. Например, наблюдается рост стоимости обыкновенных акций 400 американских компаний, которые с 1990 г. проходят с положительными результатами социальную и экологическую экспертизу, получая социальный индекс Домини-400. Эти компании лидируют по таким показателям, как рост продаж, балансовая стоимость, окупаемость капиталовложений и доходы.

Существует целый ряд фондов, инвестирующих в альтернативные источники энергии: это и паевые фонды, и фонды прямых инвестиций, многие из которых появились за последние два года. В отличие от предыдущих лет, сегодня у инвесторов имеется реальная возможность преумножить свои капиталы, вкладывая их в экологически чистые технологии. Например, “Фонд новых альтернатив” (ФНА) занимается инвестированием в альтернативные источники энергии дольше, чем любой из известных фондов данного профиля. За период с 2005 по 2009 гг. стоимость акций ФНА увеличилась более чем вдвое по сравнению с периодом с 1996 по 2004 гг.

О поисках американскими инвесторами путей сокращения вредных эмиссий говорит пример “Голдман Сакс”, которая в январе 2007 г. совместно с инвестиционными компаниями “Тексас Пасифик” и “Колберг Кравис Робертс” приобрела акции техасской энергетической компании “Ти-Экс-Ю”. Примечательно, что после консультаций с ведущими природоохранными общественными организациями покупатели отказались от плана строительства 11 новых угольных электростанций в пользу проекта строительства только трех из них. Инвесторы, заключившие соглашение о финансировании “Ти-Экс-Ю”, словно обладали даром

предвидения: к концу 2007 г. власти штатов Канзас, Оклахома, Флорида и Вашингтон отклонили проекты строительства новых угольных электростанций. Тогда же компания “Американ электрик пауэр” приступила к разработкам в области новаторских методов чистого сжигания угля и секвестирования углекислого газа. У компании “Флорида пауэр энд лайт” отпала потребность в десяти новых электростанциях после того, как она повысила энергоэффективность и вложила средства в строительство 42 ветровых установок.

Неоценимую помощь, позволяющей инвесторам минимизировать риски, оказывают различные исследовательские центры. Так, “Центр исследования ответственности инвесторов”, который в настоящее время входит в состав группы “РискМетрикс”, предоставляет инвесторам данные об объемах выбросов компаниями токсичных химических веществ. Комплексные исследования и анализ экологической ответственности компаний проводит также по заказам инвесторов “Совет по экономическим приоритетам”, располагающий текущими данными по 700 компаниям и выпускающий журнал “Shopping For A Better World” (За покупкой для лучшего мира). “Зеленые” инвесторы рассматривают не только инвестиционные риски, связанные с выбросами и другими действиями в прошлом, но и будущие риски, касающиеся помимо загрязнения окружающей среды таких вопросов, как использование и нехватки пресной воды, исчезновение естественных сред обитания животных и др.

Средством успешного поиска объектов инвестирования является предоставляемая самими компаниями информация. В то время как предоставление достоверной информации о финансовом положении компании является обязательным требованием, за исполнением которого следят национальные и международные регулирующие органы, публикация данных о безопасности деятельности предприятий для окружающей среды осуществляется в большинстве случаев добровольно. Нередко, чтобы получить информацию такого рода, инвесторы направляют коллективный запрос. Например, по проекту “Карбон дисклоузер” объединение группы инвесторов, управляющих 41 трлн долл., ежегодно запрашивают у руководителей крупнейших производственных корпораций данные об объемах выбросов парниковых газов в стандартном и сопоставимом с другими формате. А созданная в США “Аналитическая и исследовательская сеть социальных инвестиций” (Social Investment Research Analyst Network) опубликовала заявление группы инвесторов, в котором содержится просьба к частным компаниям публиковать данные о показателях экологического и социального устойчивого развития согласно стандартным требованиям к отчетности, разработанным организацией Global Reporting Initiative.

Инвесторы не только убеждают руководителей компаний в необходимости природоохранных мер, но и могут потребовать их, инициировав голосование по доверенности в поддержку выдвинутых резолюций на ежегодных собраниях акционеров¹⁹. Более того, инвесторы могут привлекать предприятия к ответственности за низкие экологические показатели, напрямую обращаясь к руководству корпораций, а также принимая постановления акционеров или голосуя против непопулярных решений в компании. Не добившись удовлетворительной реакции на свои требования, инвесторы могут продать свои акции. Согласно недавнему исследованию, проведенному в рамках инициативы ООН (“Принципы ответственного инвестирования”), 88 % лиц, подписавших данный Документ, и 82%

¹⁹ Так, “Межконфессиональный центр корпоративной ответственности” к январю 2008 г. собрал данные о резолюциях, представленных для голосования на ежегодных собраниях по доверенности, по которым проголосовали акционеры более 60 зарегистрированных на американской бирже компаний.

владельцев ценных бумаг до принятия решения об инвестировании тщательно изучали экологические аспекты деятельности компаний.

За последние годы акционерам удалось убедить ведущие банковские учреждения в необходимости оценивать риски для окружающей среды, связанные с проектами, которые они собираются финансировать, склонить производителей компьютеров к увеличению объемов утилизации их продукции и стимулировать инвестирование в коммунальные предприятия, которые используют возобновляемые источники энергии.

Привлекательность экологически дружелюбного бизнеса (eco-friendly-business) для инвесторов трудно переоценить: принимая решение о покупке пакетов акций той или иной компании, любой портфельный инвестор оценивает весь спектр рисков. Компания может быть привлекательна с точки зрения своей текущей прибыльности, но крайне неустойчивой с экологической точки зрения. Публикуемые компаниями экологические отчеты как раз закрывают эту информационную брешь для инвестора, показывая ему, что данная компания в своей деятельности уделяет постоянное внимание экологическим аспектам, а поэтому риски экологических санкций для нее минимальны.

Природоохранные организации. В американских экологических организациях уже в 1975 г. состояло свыше 19 млн. американцев. В США разные НКО работали в различных сферах экологической политики: Environmental Defense Fund - в сфере охраны окружающей среды человека, Zero Population Growth занималась лоббированием структурных реформ экономики в целях ограничения экономического роста, Friends of Earth занималось проблемой сохранения флоры и фауны²⁰. В настоящее время свыше 20 % взрослых американцев считают себя активными участниками природоохранных движений. В США они образуются чаще всего в маленьких городках, где хорошо развиты связи внутри местных сообществ. Организации по защите окружающей среды используют свое влияние в плане разработки жестких нормативных положений и расширения границ регулируемых объектов. Во многих природоохранных актах штатов содержится пункт о "гражданском иске", который позволяет частным лицам предъявлять иски корпорациям за нарушение экологических требований. Любой американский гражданин вправе обратиться в федеральный суд, чтобы предотвратить нарушение компанией соответствующего федерального закона, заставив ее выполнять его нормы. Пункт о гражданском иске значительно усилил влияние "зеленых" организаций и привлек в их ряды новых членов, убедившихся в возможности добиваться практических результатов.

Некоторые природоохранные общественные организации являются владельцами лесных массивов и девственных земель. Так, Национальное Одюбонское общество (National Audubon Society) владеет 75 заповедниками и еще в 100 других действуют его местные отделения. Принадлежащий обществу заповедник дикой природы в Рейни (шт. Луизиана) составляет по площади 26 тыс. акров и населен выдрами, норками, оленями, пресмыкающимися и птицами. Доходы от нефтяных и газовых скважин, расположенных на территории заповедника, идут на оплату его работы. Одюбонское общество занимается скважинами так, как это удобно для первоочередного предназначения заповедника и его владельцев.

Американские компании не всегда прислушивались к советам НКО, заботящимся об охране окружающей среды. На протяжении большей части XX в. между ними царила атмосфера взаимного недоверия. Однако, когда американские

²⁰ Paehlke R.C. Environmental Values and Democracy. The Challenge of a Next Century // Environmental Policy in the 90s. Toward a New Agenda. Washington, 1990; Williams B., Matheny A. Democracy, Dialogue and Environmental Disputes. New Haven-London, 1995;

экологические организации забили тревогу, между бизнесом и НКО наступил период сотрудничества. Хотя сегодня корпорации располагают финансовыми и административными ресурсами, чтобы усовершенствовать технологии производства применительно к требованиям охраны окружающей среды, однако, не всем компаниям хватает необходимых знаний и опыта, чтобы самостоятельно осуществлять масштабные экопроекты. У НКО, напротив, нет для их финансирования ресурсов, но зато они располагают опытными профессиональными кадрами, способными вырабатывать и предлагать передовые методики в области охраны окружающей среды. Благодаря этому НКО становятся естественным союзником бизнеса. Вовлекая в стратегические проекты компании, НКО получают возможность влиять на широкий спектр проблем окружающей среды. В свою очередь, участвующие в финансировании подобных проектов компании получают неоценимую поддержку при их внедрении. Благодаря проектам компании могут оценить свои успехи и сообщить о достижениях в данной сфере поставщикам, правительству и американским потребителям, которые высоко оценивают экологическую сознательность производителей покупаемых ими продуктов.

Примером партнерства НКО и бизнеса является совместный проект некоммерческой организации “Защита окружающей среды” и мирового лидера розничной торговли “Уол-Март”. Проект предполагает меры по борьбе с глобальным потеплением, искусственное разведение рыбы, сокращение упаковочных отходов, использование альтернативных источников топлива и организацию экономного функционирования глобальной производственной системы. Другим примером является некоммерческая организация Nature Conservancy, которая определяет уникальные по экологическому значению местности и собирает деньги у добровольных жертвователей для их выкупа. Одним из таких приобретений стал остров Санта-Круз в Санта-Барбаре (шт. Калифорния). Главными жертвователями проекта явились крупные американские корпорации. Острейшей проблемой остается экономное использование мировых запасов воды. В 2007 г. Всемирный фонд защиты дикой природы заключил соглашение с мировым гигантом “Кока-Кола” о запуске совместного глобального проекта по сохранению водных ресурсов и снижению использования воды в производственных процессах.

Способность менеджмента чутко реагировать на меняющиеся условия ведения бизнеса, требующие сохранности окружающей среды, свидетельствует о наличии у него гибкости. Будущее принадлежит тем компаниям, которые смогут использовать природоохранный потенциал общества для увеличения собственной капитализации и прибыли.

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ КРУПНЫХ АМЕРИКАНСКИХ КОРПОРАЦИЙ ПОСЛЕ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА 2009 ГОДА

Крупные международные корпорации являются основой экономической системы США. Несмотря на то, что они составляют всего 1% общего количества американских компаний, в 2007 г. на них приходилось 19% всех занятых в частной секторе, 25% валовой прибыли частного сектора, 48% товарного экспорта и 74% расходов частного сектора на НИОКР. Опорная роль этих компаний в экономике страны обусловлена и тем, что они обеспечивают инвестирование в ключевые перспективные направления развития страны, в особенности в области инноваций и НИОКР. Глобальная деятельность крупных корпораций способствует укреплению международных экономических позиций США, особенно в наиболее конкурентных отраслях на мировом рынке. Так, 44% экономической активности американских крупных международных корпораций приходится на глобально конкурентоспособные сектора, по сравнению с 24% в среднем по всем компаниям¹.

Крупные корпорации играют ведущую роль в проведении НИОКР и внедрении их результатов в частном секторе и являются резервуаром наиболее квалифицированной рабочей силы. Опора на инновационность в течение многих лет служит ключом к экономическому лидерству США на мировой арене. Инновационные механизмы американской экономики, обеспечивающие ее конкурентоспособность, заложены в сочетании деятельности компаний и научных организаций разных размеров, каждая из которых выполняют определенную функцию в инновационной цепочке. Крупные корпорации играют ключевую организаторскую, объединяющую и координирующую роль в этих цепочках и в инновационном процессе в целом, при том, что функция открытия прорывных технологий часто остается за небольшими инновационными компаниями. Крупные корпорации также являются ведущими субъектами в «экономических кластерах» или «научных парках», объединяющих компании разных размеров, университеты и другие организации на определенной территории для осуществления научно-технической и производственной деятельности. Кроме того, эти компании, безусловно, будут одной из главных сил в грядущей глобальной инфраструктурной стройке, которая была объявлена президентом Обамой одной из важнейших целей США на предстоящие годы.

Мировой финансово-экономический кризис 2008-2010 годов существенно отразился на всех секторах экономики США. В настоящее время по-прежнему существует угроза сваливания США в рецессию, о чем свидетельствуют вялый экономический рост, длительное отсутствие роста занятости и стабилизация безработицы на уровне чуть выше 9%. Высокий уровень безработицы и увеличение доли длительно безработных на протяжении последних нескольких месяцев является наиболее острой проблемой в экономике. Безработица представляет собой и большую социальную проблему, требующую постоянного внимания со стороны руководства страны.

Цель американской экономической политики на данный момент двоякая. Во-первых, это преодоление последствий финансово-экономического кризиса, восстановление экономики, для чего требуется, в первую очередь, создание новых рабочих мест и увеличение объемов производства, главным образом, в частном секторе. Во-вторых, это решение стратегических задач, стоящих перед американской экономикой – а именно, сохранение лидерства на мировой

¹ Growth and Competitiveness in the United States: The Role of its Multinational Companies. McKinsey Global Institute, 2010, p.3, p.5

экономической арене и поддержание конкурентоспособности и эффективности американской экономики.

Для преодоления последствия тяжелейшего финансово-экономического кризиса необходимы сильные субъекты, которые могут стать ведущей силой экономического роста. В США такими субъектами наряду с государством должны стать крупные международные корпорации.

Однако роль и экономическое поведение крупных международных компаний в экономике США не вызывает однозначной оценки среди американских политиков и экономистов. С ростом глобализации и активизацией международной деятельности компаний, выражающихся, в том числе, в росте иностранных инвестиций и аутсорсинге за границу многих функций и операций, и соответственно, рабочих мест, международная деятельность крупных корпораций и особенности их налогообложения часто вызывают негативную оценку и справедливую критику. В условиях начала президентской предвыборной кампании и очередной актуализации проблемы бюджетного дефицита вопрос о роли крупных международных компаний в экономике США, их потенциальном и реальном вкладе в экономический рост и развитие ставится в общественно-политических дискуссиях особенно остро. В то же время, необходимость преодоления последствий финансово-экономического кризиса делает значение американских крупных международных корпораций как локомотивов возобновления экономического роста и увеличения занятости еще более весомым.

Финансово-экономический кризис 2008-2010 годов существенно повлиял на экономическое положение крупных корпораций, а неопределенность и нестабильность настоящего момента продолжает отрицательно сказываться на их деятельности. С начала рецессии в конце 2007 г. до начала 2010 г. работу в США потеряли около 8,5 млн человек, причем все эти потери пришлось на частные компании. При этом за 15 месяцев начиная с четвертого квартала 2008 г. до первого квартала 2010 г. корпорации сократили выплаты заработной платы на 121 млрд долл., или на 2%². Однако нельзя не признать, что крупные корпорации в настоящий момент являются наиболее экономически сильным сектором американской экономики.

Сохранение ведущей, опорной роли американских корпораций в преодолении настоящего кризисного момента может быть обосновано несколькими факторами.

Во-первых, помимо их размеров и глобального влияния, данные компании занимают относительно более устойчивые позиции благодаря тому, что кризис затрагивает разные страны и регионы с разной интенсивностью и в разное время, позволяя глобальным компаниям получать стабильные прибыли от своих диверсифицированных зарубежных операций и выстраивать более гибкую стратегию развития.

Во-вторых, основой долгосрочной конкурентоспособности США в мировой экономике являются оценка и даже создание на перспективных потребностей, прорывы в высокотехнологичных отраслях и ориентация на инновационные технологии во всех сферах, начиная от научно-технической и до организационно-управленческой. Все это требует значительных инвестиций, организационного и профессионального опыта решения сложных задач, высококвалифицированных кадров. Все эти составляющие имеются в крупнейших корпорациях. Так, несмотря

² A. Sum, J. McLaughlin. How the U.S. Economic Output Recession of 2007-2009 Led to the Great Recession in Labor Markets: The Role of Corporate Job Downsizing, Work Hour Reductions, Labor Productivity Gains, and Rising Corporate Profits. Center for Labor Market Studies, Northeastern University, 2010, p.5

на то, что доля крупных международных корпораций в общей численности американских компаний составляет менее 1%, на их долю в 2007 г. пришлось 19% занятых и 25% заработной платы, выплаченной в частном секторе США. Это свидетельствует о более высоком уровне заработной плате и, значит, о более высокой квалификации занятых кадров по сравнению с другими типами компаний. В 2007 г. средняя зарплата высококвалифицированного управленческого, профессионального и технического работника в американских международных корпорациях (число таких работников в которых составило одну треть из 22 млн занятых) достигла 102 тыс долл. в год, что на 37% выше средней зарплаты на аналогичных позициях по стране. Зарплата по всем категориям занятых в среднем равнялась 45 тыс долл. в год, что на 13% выше средней по США³. Именно поэтому одним из важнейших условий выхода из кризиса является рост объемов производства и количества рабочих мест в крупных корпорациях.

В-третьих, помимо своего прямого вклада в рост ВВП за счет производства собственных товаров и услуг, американские международные корпорации также воздействуют на совокупный спрос через приобретение сырья и промежуточной продукции, поскольку примерно 90% их поставщиков являются компаниями, базирующимися в США⁴.

В-четвертых, кризисная ситуация как таковая всегда является результатом накопления внутренних перекосов и структурных диспропорций в экономике, которые так или иначе преодолеваются в ходе кризиса. С другой стороны, кризис всегда предоставляет более сильным компаниям возможность распространения деятельности в другие области и расширения рынков сбыта, в том числе с помощью слияний и поглощений. В нынешней послекризисной ситуации оживление рынка слияний и поглощений в США началось в 2010 г. и продолжилось в первой половине 2011 г. По итогам первых пяти месяцев 2011 г. рынок слияний и поглощений США составил 454 млрд долл., при этом было совершено 1276 сделок (в соответствующем периоде 2010 г. – 327 млрд долл. и 1336 сделок). Несмотря на небольшое сокращение количества сделок, средний размер сделки увеличился на 45% с 245 млн долл. до 356 млн долл. На корпорации приходится 1046 сделок стоимостью 384 млрд долл., что составляет 82% общего количества сделок и 84% стоимости сделок⁵. Это свидетельствует об экономической активности корпораций, их принципиальной готовности перестраивать свою структуру, гибко реагировать на сигналы рынка и при появлении достаточной экономической мотивации начать расширять производство.

В-пятых, в 2010 – начале 2011 года крупнейшие корпорации зафиксировали рекордные прибыли в абсолютном выражении, превысив абсолютный максимум 2006 года (см. табл. 1). Например, в июле 2011 года компании *3M*, *Caterpillar*, *Goodyear*, *Microsoft* и *Apple* отчитались о рекордном уровне прибыли во втором квартале, а 72% компаний, входящий в список S&P 500, получили прибыли, размер которых превзошел прогнозы аналитиков⁶. Эта тенденция продолжается до сих пор. По данным Бюро экономического анализа США в четвертом квартале 2010 г. прибыль американских корпораций достигла 1,86 трлн долл. в годовом выражении и продолжала увеличиваться в первом и втором кварталах 2011 г., составив соответственно 1,88 и 1.94 трлн долл. Такой рост прибылей является

³ Growth and Competitiveness in the United States: The role of its Multinational Companies. McKinsey Global Institute, June 2010, p.4

⁴ Ibid.

⁵ PwC US Mid-Year M&A Outlook 2011

⁶ Агентство France- Presse

беспрецедентным и тем более удивителен на фоне медленного экономического роста и трудного выхода страны из рецессии.

Таблица 1

Прибыли американских корпораций в 2002 – 2010 гг., млрд долл. США
С поправкой на цикличность в годовом выражении

	Прибыль до налогообложения	Налог на прибыль	Прибыль за вычетом налогов	Эффективная налоговая ставка (%)
2002	765 325	192 350	573 000	25,1
2003	903 475	243 750	659 725	27,0
2004	1 229 425	306 075	923 300	24,9
2005	1 640 150	412 375	1 227 775	25,1
2006	1 822 725	473 275	1 349 450	26,0
2007	1 738 375	445 450	1 292 900	25,6
2008	1 359 925	309 025	1 050 900	22,7
2009	1 455 675	272 400	1 183 275	18,7
2010	1 819 450	411 075	1 408 375	22,6

Источник: www.bea.gov

Рост прибылей американского корпоративного сектора объясняется тем, что во время кризиса компании сильно снизили свои издержки за счет массовых увольнений персонала и значительного снижения вложений в основной капитал. Кроме того, после финансового кризиса 2008 г. корпорации проводят очень осторожную финансовую политику, предпочитая наращивать запасы наличности. В условиях крайне медленного экономического роста, сохраняющегося высокого уровня безработицы, огромного дефицита государственного бюджета и неопределенных ожиданий компаний по поводу дальнейшего развития ситуации корпорации не торопятся расширять производство и увеличивать число занятых, то есть увеличивать собственные расходы. В результате, по оценкам *Moody's Investors Service*, в конце 2010 г. запасы наличности американских корпораций достигли 1,2 трлн долл., что на 11,2% выше показателя предыдущего года. Наличные средства на конец 2010 г. составили 13% активов корпораций, что является самым высоким показателем с 1984 г.⁷

Основной проблемой в корпоративном секторе на текущий момент является то, что, несмотря на активную государственную денежно-кредитную политику, компании не инвестируют свободные средства в расширение производства, занимая выжидательную позицию. Часть средств компаний используется ими на обратный выкуп собственных акций: за первые три месяца 2011 г. компании, входящие в индекс *S&P 500*, затратили на обратный выкуп почти 150 млрд долл., по сравнению со 108 млрд долл. за аналогичный период 2010 г. и 125 млрд долл. за весь 2009 г. При этом акции компаний, выкупающих собственные акции, растут выше среднерыночного индекса⁸. Намечилась и тенденция к увеличению размера выплачиваемых дивидендов многими компаниями, причем согласно прогнозам эта тенденция будет сохраняться в ближайшее время⁹.

⁷ The Associated Press, March 10, 2011

⁸ Bloomberg, March 28, 2011

⁹ <http://www.bloomberg.com/news/2011-03-14/profit-margins-at-18-year-high-signal-bigger-s-p-500-dividends.html>

Заслуживает внимания тот факт, что многие корпорации получили значительную часть своих доходов от своих международных операций. Так, *General Electric*, *Caterpillar* и *Dow Chemical* отчитались о большом объеме продаж именно на развивающихся рынках, что позволило им компенсировать средние показатели продаж в США.

Рекордные прибыли и огромные запасы наличных средств американских корпораций на фоне затянувшегося выхода из кризиса, колоссального бюджетного дефицита и высокой безработицы порождают недовольство многих политических сил и вопросы относительно правильности государственной политики в отношении крупных компаний.

Огромный размер государственного долга США привел к необходимости сокращения бюджетного дефицита и бюджетных расходов. Однако невозможность остановки выделения государственных средств для решения первоочередных задач по выходу из кризиса и необходимость финансирования стратегических программ развития экономики делают особо актуальным поиск дополнительных источников пополнения бюджета. В этой связи естественным образом встает вопрос о размере получаемых бюджетом доходов от налогообложения корпораций (см. табл. 2).

Таблица 2

Общие налоговые поступления и налог на прибыль в % к ВВП США

	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Общие налоговые поступления, % от ВВП	25,6	25,6	27,3	27,9	29,9	27,1	27,9	27,9	26,1	24,0
Налог на прибыль, % от ВВП	2,9	1,9	2,0	2,6	2,6	2,6	3,1	3,2	1,8	1,3

Источник: OECD Revenue Statistics 2010

При анализе системы корпоративного налогообложения США на первый план выходят два основных вопроса. Это, в первую очередь, размеры получаемых бюджетом налоговых выплат корпораций. Как видно из таблицы 2, доля налога на прибыль в ВВП в последнее время неуклонно снижается (см. табл. 2). Второй, не менее важный вопрос – это возможное смещение акцента деятельности корпораций с внутренних на международные операции в связи с особенностями системы корпоративного налогообложения.

Федеральная ставка по налогу на прибыль корпораций составляет в США 35%, а в сочетании с налогами штатов ставка в среднем немного превышает 39%. Это, по данным ОЭСР, более чем на 50% выше средней ставки в 25,9% в 29 странах – членах этой организации. По мнению представителей республиканской партии, такая ситуация ставит американский бизнес в невыгодное положение по сравнению с конкурентами. Однако, если в 1965 г. поступления от налога на прибыль составляли 4% ВВП США (по сравнению со средним уровнем 2,3% ВВП в других странах ОЭСР), то к 2009 г. эти поступления упали до 1,3% ВВП США (в среднем 2,4% в других странах ОЭСР). Даже в 2007 г., когда налоговые поступления от американских корпораций достигли наивысшего значения в 3,2% ВВП, средний показатель по другим странам ОЭСР составил 3,8% ВВП. В 2009 г. среди стран

ОЭСР только в Исландии доля корпоративных налогов на прибыль по отношению к ВВП была ниже, чем в США¹⁰.

Таблица 3

Ставки налога на прибыль и доля налога на прибыль в ВВП

	Официальная ставка налога на прибыль корпораций, 2005 г.	Налог на прибыль корпораций в % к ВВП, средняя 2000-2005 гг.	Налог на прибыль корпораций в % к ВВП, 2008 г.
Австралия	30%	6,7%	5,9%
Австрия	25%	2,6%	2,5%
Бельгия	34%	3,6%	3,3%
Канада	36%	3,8%	3,3%
Финляндия	26%	4,3%	3,5%
Франция	34%	3,4%	2,9%
Великобритания	30%	4,9%	3,6%
Германия	38%	1,6%	1,9%
Греция	32%	2,9%	2,5%
Япония	40%	3,6%	3,9%
Португалия	28%	3,4%	3,6%
Испания	35%	3,2%	2,8%
Швейцария	34%	3,0%	3,3%
США	39%	2,2%	1,8%
Средняя по странам ОЭСР	31%	3,4%	

Источник: *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 2010*

Такое положение вещей объясняется тем, что в американской законодательной системе существует огромное количество легальных возможностей, «лазеек» для уменьшения эффективной ставки налога на прибыль корпораций. Многие крупные корпорации используют эти возможности для ухода от уплаты большей части налога на прибыль, вплоть до полного избегания этого налога. Американская общественная организация «Граждане за налоговую справедливость» (*Citizens For Tax Justice*) провела исследование финансовой отчетности двенадцати крупнейших американских компаний различных отраслей, входящих в список *Fortune 500* – *American Electric Power, Boeing, Dupont, Exxon Mobil, FedEx, General Electric, Honeywell International, IBM, United Technologies, Verizon Communications, Wells Fargo* и *Yahoo*. В 2008-2010 гг. суммарные прибыли этих компаний составили 175 млрд долл., однако общая сумма уплаченных ими налогов оказалась отрицательной (– 2,4 млрд долл.), то есть они не только не платили налогов, но и получили налоговые субсидии от государства. При этом десять компаний из списка за указанный период вообще не платили налогов по меньшей мере в течение одного года, несмотря на получение значительных прибылей на территории США. Корпорация *General Electric*, прибыль которой до налогообложения в 2008-2010 гг. составила 10,5 млрд долл., не только вообще не платила налогов, но и получила чистых налоговых льгот на сумму 8,3 млрд долл.

¹⁰ U.S. Is One of the Least Taxed Developed Countries. *Citizens for Tax Justice Report*, June 30, 2011, p.2

Ни одна из названных компаний не платила налогов по ставке, даже близко приближавшейся к официальному уровню 35%. Самый высокий налоговый платеж – у компании *Exxon Mobil* – происходил по эффективной среднегодовой ставке 14,2%, что на 60% ниже номинальной налоговой ставки. За последние два года чистые налоги данной компании на полученную ею прибыль в размере 9,9 млрд долл. составили всего 39 млн долл., что соответствует ставке 0,4%. При этом *Exxon-Mobil* – это крупнейшая и самая прибыльная корпорация в мире, а ее прибыль в первом квартале 2011 г. достигла 10,7 млрд долл. (на 69% больше, чем за аналогичный период прошлого года), что является максимальным квартальным значением с 2008г.

Если бы эти 12 компаний полностью заплатили налог на прибыль по официальной ставке 35%, то за три года они должны были бы внести в бюджет 61,2 млрд долл. Вместо этого они получили такое количество налоговых льгот, что фактически заплатили на 63,7 млрд долл. меньше, то есть остались в плюсе.

Таблица 4

Средние эффективные налоговые ставки в разных секторах экономики США

Сектор экономики	Эффективная налоговая ставка
Грузовые автоперевозки	30,9%
Товары для дома (мебель, электроника, бытовая техника и инструменты)	24,9%
Химическая промышленность	21,6%
Производство машин и оборудования	20,4%
Ресторанный бизнес	19,9%
Медицинские услуги	18,8%
Финансовые услуги	16,5%
Нефтедобыча	11,3%
Программное обеспечение и компьютерные услуги	10,1%
Металлургические и добывающие компании	7,4%
Государственные и частные ценные бумаги	0,8%

Источник: Ch. Marr, B. Highsmith. Six Tests for Corporate Tax Reform. Center on Budget and Policy Priorities, 2011, p.8

Наблюдается разительное противоречие между нормативной ставкой налога – одной из самых высоких в развитых странах – и крайне низкими реальными сборами корпоративных налогов. Корпорации пользуются заложенными в действующей налоговой системе США многочисленными законодательными возможностями (скидка на ускоренную амортизацию, привилегированные налоговые режимы), а также механизмами минимизации налогов с помощью увода средств в страны с более низкой номинальной налоговой ставкой. Министерство Финансов США выпустило в 2007 г. доклад, в котором потери бюджета от неуплаты налогов в течение предыдущих 10 лет оцениваются более чем в 1,2 трлн долл. Помимо прямых потерь для бюджета, существование сложной системы юридических хитростей и налоговых преференций приводит к тому, что компании оказываются в неравных условиях, причем иногда это неравенство обусловлено не объективными, а субъективными факторами, например, возможностью содержать грамотных юристов, занимающихся минимизацией налогообложения. Часто именно крупные корпорации имеют больше возможностей избежать уплаты налога на прибыль, в то

время как мелкие и средние компании платят налоги по более высокой эффективной ставке. Это неудивительно, поскольку, например, налоговая декларация компании *General Electric* представляет собой 24 тысячи страниц печатного текста. Крайне неравномерно распределено налоговое бремя и по различным отраслям экономики (см. табл. 4).

Таким образом, проблема налоговой системы США состоит не в высокой ставке налога на прибыль как таковой, а в перекосах, связанных с реальными суммами уплаты налога компаниями разного размера, видов деятельности и местоположения. Безусловно, подобного рода факты свидетельствуют о многочисленных законодательных лазейках в налоговой системе, позволяющих компаниям, особенно крупным, избегать уплаты значительной части налога на прибыль.

Сокращение нормативной налоговой ставки и упрощение системы налогообложения корпораций является одной из главных составных частей обсуждаемой сейчас реформы налогообложения. В целом и демократы, и республиканцы сходятся на том, что ставка корпоративного налога на прибыль должна быть уменьшена (предположительно с 35% до 25%), при одновременной отмене налоговых вычетов и льгот. Предполагается, что при ликвидации значительного количества действующих сейчас налоговых льгот бюджет будет получать больше доходов даже при снижении ставки налогообложения. К тому же равенство компаний перед налоговыми органами приведет к увеличению конкурентоспособности многих компаний и росту эффективности экономики.

Второй актуальный вопрос, касающийся корпоративного налогообложения, связан с порядком налогообложения международных операций американских корпораций. Существующая система налогообложения иностранных операций международных американских компаний позволяет им не платить налог на часть прибыли, полученную за рубежом. Активная деятельность корпораций на иностранных рынках при выжидательной позиции внутри страны в условиях послекризисного застоя обусловила обращение политических и общественных сил и экономических экспертов к данной теме.

Расширение практики офшоринга и ее социально-экономические последствия и до кризисных событий вызывали неоднозначную реакцию в американском обществе¹¹. В частности, по мнению многих экспертов и политиков, часто развитие международных операций крупных корпораций происходит в ущерб их внутренней деятельности, что приводит к тому, что рабочие места создаются не в США, а в других странах. В связи с крайне высоким уровнем безработицы проблема создания рабочих мест внутри страны в настоящий момент является одной из центральных в политических дискуссиях. Несмотря на то, что процесс офшоринга объективно обусловлен и связан с глубинными изменениями современного производственного процесса, позволяющего размещать отдельные функции или операции в наиболее подходящих для этого географических точках, следует признать, что в настоящее время в американской системе корпоративного налогообложения заложены отрицательные стимулы для реинвестирования прибылей, полученных за границей, на территории США. Поэтому многие аргументы критиков современного состояния системы налогообложения корпораций выглядят вполне обоснованно, причем количество таких критиков увеличивается во всех частях американского политического спектра.

Высокая номинальная ставка налога на прибыль заставляет американские корпорации активно использовать для уменьшения налогов свои иностранные

¹¹ См. об этом: США в поисках ответов на вызовы XXI века. Под ред. Э.В. Кириченко, сс. 67-73

филиалы. По действующим сейчас налоговым правилам американское государство облагает налогом полученные за рубежом доходы в момент возвращения этих средств в США, то есть пока полученные прибыли находятся за пределами страны, корпорации не платят на них никаких американских налогов. С другой стороны, при репатриации прибыли корпорации должны заплатить налог по ставке 35%. В результате американские компании при выборе места для своей деятельности предпочитают не реинвестировать прибыль зарубежных филиалов в США, а, напротив, развивать зарубежные операции либо держать полученные прибыли в наличной форме за рубежом. Более того, многие компании переводят свои прибыльные операции за рубеж или оформляют соответствующие документы на зарубежные филиалы. Например, в 2009 г. компания *GE Capital* (часть компании *General Electric*) задекларировала убытки в размере 6,5 млрд долл. на территории США и прибыль в размере 4,3 млрд долл. от зарубежных операций¹². Такая практика приводит к недополучению налогов бюджетом и к потере инвестиций и, следовательно, возможных рабочих мест в США. Только в 2010 г. американские корпорации смогли избежать уплаты около 60 млрд долл. налога на прибыль, оставленную в иностранных филиалах.

Вместо того, чтобы реинвестировать полученную прибыль для финансирования операций внутри страны, корпорации прибегают к заимствованию на долговых рынках. Корпорация *Microsoft*, несмотря на то, что ее запасы наличности и краткосрочные инвестиции составили в конце 2010 г. 41 млрд долл., в январе 2011 г. выпустила облигаций на сумму 2,25 млрд долл., а за два года сумма ее заимствований составила 12 млрд долл. В 2010 г. компания потратила 12 млрд долл. на выплату дивидендов и обратный выкуп собственных акций. На эти цели были использованы домашние средства, что и является одной из причин обращения к долговым рынкам. Компания *Cisco Systems*, одна из немногих, не скрывающих размер своих зарубежных активов, объявила, что 80-90% от ее запасов наличности и инвестиций находятся за пределами США. По мнению экспертов, другие похожие компании находятся в таком же положении.¹³ Например, компания *Ebay*, по данным ее главы Джона Донахью, держит 70% наличных средств за пределами США и собирается расширять операции в Европе.

В качестве решения данной проблемы предлагаются разные пути. Так, технологичные компании, имеющие большие запасы наличных средств за рубежом, выступают за временную налоговую амнистию. В 2005 г. уже была проведена такая амнистия – тогда ввозимую в США прибыль, полученную за рубежом, было временно разрешено облагать налогом по ставке 5,25%. В результате в США было возвращено более 300 млрд долл., однако нет точных данных по поводу того, были ли эти деньги инвестированы в экономику или выплачены в качестве дивидендов. Кроме того, сам факт такой налоговой амнистии заставляет некоторые корпорации в настоящее время держать средства за рубежом, ожидая следующего раунда налоговых послаблений.

К более последовательным мерам относятся предложения по комплексному реформированию корпоративного налогообложения США. Предлагается значительно снизить номинальную ставку корпоративного налога на прибыль (вплоть до 25%) и при этом отменить двойное налогообложение корпоративной прибыли в тех странах, где ставка налога превышает 20%. В то же время с прибылей американских компаний, полученных в странах, где ставка налога составляет менее 20%, предлагается взимать налог по ставке, составляющей

¹² C. Helman. What The Top U.S. Companies Pay In Taxes // Forbes.com, 04.01.10 [<http://www.forbes.com/2010/04/01/ge-exxon-walmart-business-washington-corporate-taxes.html>]

¹³ Financial Times, February 6, 2011.

разницу между 20% и ставкой, по которой был уплачен налог в данной стране. Важно, что, в отличие от существующего положения вещей, когда можно откладывать уплату налога на прибыль, полученную за пределами США, в течение бесконечно долгого времени, предлагается сделать уплату данного налога обязательной, независимо от того, происходит ли возвращение средств в США или нет.

Сейчас трудно сказать, как именно будет осуществлена реформа налогообложения корпораций США и их зарубежных филиалов. Но есть большая вероятность того, что номинальная ставка налога на корпоративную прибыль будет понижена, а налоговые льготы и преимущества иностранных филиалов будут ликвидированы или сильно уменьшены.

В настоящее время наблюдается резкий контраст между состоянием американской экономики в целом и экономическим положением корпораций США. Рекордные прибыли компаний являются отчасти прямым следствием высокой безработицы, поскольку корпорации сократили издержки на заработную плату, что привело к росту производительности труда. Высокие корпоративные прибыли в сочетании с актуализацией проблемы безработицы усиливают социальное недовольство, поскольку во многом выход из финансово-экономического кризиса и рецессии произошел благодаря активным действиям государства и, в частности, огромной финансовой помощи частным компаниям. Теперь от корпораций ожидают реинвестирования прибыли и найма новых сотрудников, но этого не происходит.

Низкий уровень покупательского спроса в сочетании с отсутствием у корпораций стимулов для реинвестирования в экономику создает опасность затяжного послекризисного застоя. Стимулирование экономики кредитно-денежными мерами оказалось недостаточным для начала экономического оживления. Стимулирующие и антикризисные меры, предпринятые американской администрацией, привели к окончанию рецессии, но их пока недостаточно для обеспечения активного оживления экономики. К тому же, антикризисные мероприятия жестко ограничены необходимостью строгого контроля за расходной частью государственного бюджета.

Возможно, изменения в системе корпоративного налогообложения в сочетании с остальными мерами стимулирования роста занятости, предложенными американской администрацией, в том числе финансирование государством крупных инфраструктурных проектов, повлияют на оживление экономической активности корпоративного сектора.

МАЛЫЙ И СРЕДНИЙ БИЗНЕС В ПОСТ-КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

В США под определение малого бизнеса (МБ) попадают фирмы с количеством сотрудников менее 500 человек или среднегодовым доходом за последние 3 года не более 7 млн долл. США. Эти показатели могут отличаться для ряда отраслей и некоторых федеральных программ поддержки предпринимателей.

Малый бизнес в первую очередь сосредоточен в строительстве и торговле – отраслях наиболее пострадавших во время финансового кризиса и до сих пор до конца не восстановившихся. В таблице 1 приводится распределение фирм с численностью персонала менее 500 человек по основным отраслям экономики США. Вполне логично, что основная масса таких фирм (около 82%) предоставляет всевозможные услуги, потому что для оказания услуг требуются меньшие вложения капитала. Из фирм, задействованных в промышленности, больше всего заняты в строительстве (13%).

Таблица 1

Распределение фирм с численностью менее 500 человек по отраслям

Всего фирм	100,0%
Строительство	13,2%
Профессиональные и технические услуги	13,0%
Розничная торговля	11,8%
Здравоохранение	10,1%
Услуги питания и гостеприимства	7,9%
Оптовая торговля	5,5%
Administrative & support & waste	5,4%
Прочие услуги	33,1%

Источник: SBA Data on Small Business 2007, archive.sba.gov/advo/research/data_uspdf.xls

Независимо от состояния экономики, малый бизнес в США всегда расценивается как основной источник новых рабочих мест и инноваций. Малый бизнес – это 99% фирм страны, которые обеспечивают более половины всех рабочих мест, экспортируют более четверти товаров и услуг из США, регистрируют в 13 раз больше патентов, чем их крупные конкуренты.

Эксперты все чаще обращают внимание на роль малого бизнеса в процессе создания рабочих мест. В период с 1993 по 2008 предприятия с численностью менее 500 человек создали 64% новых рабочих мест. Более двух третей из этих рабочих мест обусловлены расширением фирм, остальные – чистым приростом, т.е. разницей между числом новых сотрудников стартапов и сокращенных в результате закрытия фирм. Более того, Фонд Кауфманна полагает, что без старт-апов чистое изменение количества рабочих мест могло бы быть негативным в большинстве периодов, начиная с 1980г¹.

Кроме этого, малый бизнес – это возможность для классов меньшинств (женщин, афро-американцев, испаноязычных граждан) быть конкурентоспособными на рынке труда, занимать должности, недостижимые в крупных компаниях. Что

¹ The Importance of Startups in Job Creation and Job Destruction, July 2010, http://www.kauffman.org/uploadedFiles/firm_formation_importance_of_startups.pdf

подтверждается существенным приростом таких предприятий в последние годы. Например, количество фирм, владельцами которых являются испаноязычные граждане, выросло с 5,6 % в 2000 г. до 10,2% в 2010 г.

Крупные компании повышают свою эффективность и гибкость, прибегая к услугам малого бизнеса. Одновременно, малый бизнес получает доступ к новым рынкам и дополнительному финансированию, взаимодействуя с крупными компаниями. Синергия происходит не только напрямую благодаря взаимодействию поставщик-покупатель, но и в результате долговременных союзов между крупным и малым бизнесом. Кроме того, многие крупные игроки рынка считают полезным поддерживать малый бизнес с целью улучшения экономической ситуации в тех регионах, где они представлены. Передача наименее интересных проектов и функций малым фирмам позволяет сократить расходы крупных компаний. Многие крупные компании считают, что «стратегические альянсы» с малыми фирмами менее рискованные, чем венчурные инвестиции, особенно в случаях, когда результатом сотрудничества становится интеллектуальная собственность. Стратегические альянсы сочетают гибкость малых фирм с научно-исследовательскими возможностями и маркетинговыми преимуществами больших корпораций.

1. Малый бизнес в период кризиса 2007-2009 гг.

В периоды экономических спадов особые надежды возлагаются на малые предприятия. Малый бизнес сильно отличается от крупных корпораций по принципам организации и деятельности. Это находит свое отражение в формах финансирования, скорости принятия решений, возможности быстрой адаптации к новым условиям и потребностям покупателей. Поэтому, как правило, рецессии оказывают на МБ меньшее влияние, чем на корпорации. Кроме того, малые фирмы, обычно ограниченные в доступе к квалифицированному персоналу, получают возможность привлечь опытных сотрудников, которых сократили из крупных компаний во время рецессии.

Многие аналитики полагают, что именно малый бизнес становится двигателем выхода из рецессии. Подобные утверждения находят подтверждение в статистике по кризисам 1990/91 и 2001 гг. Но во время кризиса 2007/09 возникли новые факторы, которые не позволили малым предприятиям (МП) восстановиться быстрее, чем корпорациям. Среди этих факторов можно выделить обвал цен на недвижимость, сокращение строительного сектора, снижение спроса населения, ситуация на рынке труда.

По данным ФРС, 11% домовладений США имеют собственный малый бизнес, из них 18% финансируют бизнес под залог недвижимого имущества. Соответственно, резкое падение стоимости жилья сильно сократило возможности финансирования для малого бизнеса. Помимо ипотечных кредитов, банки ужесточили условия в отношении кредитных карт, в то время как каждая вторая фирма малого бизнеса использует этот источник финансирования как основной.

В отличие от кризиса 2007/09 гг., в предыдущие периоды спада в экономике цены на недвижимость не только не падали², но даже росли, потому что американцы предпочитали вкладывать свои сбережения в недвижимое имущество. Для малого бизнеса такая ситуация оказывалась выигрышной, потому что, по данным ФРС, в среднем 18% кредитов МБ выдается под залог имущества. Имея возможность получить кредит под создание собственного бизнеса, многие сокращенные специалисты выбирали именно этот путь. Кроме этого, дополнительные гарантии

² <http://www.jparsons.net/housingbubble/>

Администрации по делам малого бизнеса (SBA) в отношении кредитования МБ в периоды спада позволяли финансовым организациям оставлять требования в отношении кредитуемого бизнеса на докризисном уровне.

Существенным отличием кризиса 2007/9 года от предыдущих стал обвал строительного сектора, 85% которого занимают малые фирмы с численностью персонала менее 500 человек. На начало 2007 г. 13% всех фирм малого бизнеса были заняты в этой отрасли³.

Важным фактором явилось и сокращение потребительских расходов (по данным Бюро статистики, в 2009 г. личные расходы сократились на 1,2% впервые с 1974 г.). На протяжении прошлых рецессий потребительские расходы не только не снижались, но росли, пусть даже и более медленными темпами, чем в периоды роста. Для малого бизнеса рост спроса и увеличение оборотного капитала всегда является стимулом для расширения бизнеса и увеличения штата сотрудников. Однако, уже в 2010 г. личные расходы американцев выросли на 1,7% и превысили докризисный уровень.

Снижение занятости населения стало одной из наиболее важных проблем США в период последней рецессии. За 2 года с декабря 2007 г. американская экономика потеряла 8,4 млн. несельскохозяйственных рабочих мест во всех отраслях, кроме образования и здравоохранения. Наибольшие потери наблюдались в строительных компаниях и у производителей товаров. В сфере услуг сокращение рабочих мест более чем на 5% произошло в четырех секторах: финансовые, информационные, профессиональные и деловые услуги, торговля.

По данным департамента трудовой статистики Министерства труда США (BLS), занятость в частном несельскохозяйственном секторе снизилась со 115,8 млн. человек в декабре 2007 до 109,5 млн. в мае 2009 (5,4%). В связи с этим аналитики и специалисты все чаще обращаются к опыту предыдущих рецессий и возлагают особые надежды на малый и средний бизнес, численностью менее 500 человек. Двигателем выхода из рецессии 1990/91 гг. стали фирмы с количеством наемных работников от 20 до 500: в период рецессии число таких фирм выросло, в то время как крупные корпорации и фирмы с численностью менее 20 человек боролись за выживание. В 2001 г. ситуация была несколько иная: количество фирм с численностью персонала менее 20 человек сократилось менее чем на 1%, в то время как в более крупных фирмах сокращения носили более массовый характер.

Малый бизнес потерял большее количество рабочих мест, чем крупные корпорации во время финансового кризиса 2007/09 гг. Это важное отличие от кризиса 2001 г., когда самые малые фирмы (с численностью менее 20 человек) быстрее остальных восстановились и практически не сократили численность персонала.

Во время кризиса 2007/09 гг. особое влияние на экономику оказали фирмы, не создающие рабочие места. Их количество выросло на 8,1% или 1,7 млн. (в докризисные годы прирост составлял лишь 2-3%). 1,7 млн. вновь созданных рабочих мест – это надежда для почти трети сокращенных работников поддерживать привычный уровень жизни, оплачивать кредиты, совершать необходимые покупки.

Самозанятость (self-employment) сократилась в 2009 г. в целом, но уже к концу года наблюдался рост. Инкорпорированная⁴ самозанятость выросла с 4,3 млн. в

³ Источник: SBA Firm Size Data 2007 <http://archive.sba.gov/ADVO/research/data.html>

⁴ Выделяют два вида самозанятости в зависимости от формы регистрации: под инкорпорированной самозанятостью подразумевают предприятия, зарегистрированные как ЗАО и др, а под неинкорпорированной – не зарегистрированные (т.е. не имеющие статуса юридического лица) – например, товарищество. Часто неинкорпорированная самозанятость не попадает в статистические исследования.

2000 г. до 5,9 млн. в ноябре 2008 г.. Следуя экономическим тенденциям, эта цифра упала в начале кризиса, но уже к концу 2009 г. достигла 5.5 миллионов. Неинкорпорированная samozанятость была более неустойчивой, с сильными взлетами и падениями: в июле 2008 она составила 10,8 млн, в январе 2009 - 9,4 млн., а в декабре 2009 – 9.6 млн. В течение года общее количество samozанятых варьировалось от 15 до 15.5 млн. человек. Тенденция вялого прироста занятости напоминает экономические спады 1990/91 и 2001 годов, когда даже после выхода из рецессии уровень заработной платы в несельскохозяйственном секторе еще несколько кварталов не возвращался к докризисному уровню.

2. Действия правительства для поддержки МБ в кризисных условиях

Во время кризиса малый бизнес США испытывал трудности, связанные в первую очередь с сокращением спроса, недостатком ликвидности и финансирования. Правительство США приняло беспрецедентные меры для поддержки компаний, как крупных, так и малых. Были инициированы такие программы как Программа помощи проблемным активам (TARP), Программа стимулирования потребительского кредитования (TALF), также принят Закон о восстановлении экономики и реинвестировании в Америку 2009 г. (ARRA) и Закон о создании рабочих мест на малых предприятиях 2010 г. (Small Business Jobs Act of 2010).

Закон о восстановлении экономики и реинвестировании в Америку предполагает как прямую поддержку МБ (для этого Администрация по делам малого бизнеса получила 730 млн долл.), так и увеличение финансирования инфраструктурных проектов через другие агентства (Министерства образования, транспорта, труда и др.).

Основные программы поддержки направлены на восстановление доступа МБ к финансовым ресурсам (путем расширения системы гарантирования кредитов) и усиление инвестиционных возможностей МП⁵:

- 375 млн долл. предоставляются в рамках расширенных программ гарантирования кредитов (7a и 504⁶); также повышается уровень государственных гарантий с 75% до 90% и временно отменяется комиссия за использование этих программ;
- новая программа в объеме 255 млн долл., направленная на погашение существующей задолженности, предоставляет 100% гарантии по кредитам до 35 тыс долл.;
- Расширяется действующая программа по микрокредитованию, что позволит увеличить портфель микрокредитов до \$50 млн. и одновременно предоставить \$24 млн. в качестве грантов для поддержки брокерских компаний, осуществляющих микрокредитование малых предприятий на вторичном рынке кредитов.

Кроме этого, Фонд финансовых институтов территориального развития⁷ (Community Development Financial Institutions Fund, CDFI) получил из бюджета 100

⁵ http://archive.sba.gov/recovery/REC_LEARN_PROGRAMS.html

⁶ Программы «7a» и «504» - основные программы гарантирования кредитов малым предприятиям Администрацией малого бизнеса. 7(a) SBA предоставляет гарантии банкам и другим финансовым институтам, а денежные средства по кредитам могут быть использованы как на покупку основных средств, так и на пополнение оборотного капитала. Программа «CDC/504» предусматривает предоставление гарантий неприбыльным сертифицированным организациям (certified development company), которые финансируют исключительно покупку основных средств.

⁷ www.cdfifund.gov

млн долл., которые могут быть использованы на нужды малых предприятий в отдаленных, малоразвитых регионах.

Закон о восстановлении экономики (ARRA) инициировал развитие программ по дополнительному обучению, особенно в области чистой, возобновляемой энергии и энергосбережения. На эти цели выделено 4 млрд долл., из которых 500 млн долл. непосредственно на проекты, связанные с энергоэффективностью. Около 290 млрд долл. выделены различным федеральным и региональным агентствам для развития инфраструктурных проектов. Подобная поддержка косвенно затрагивает и малые предприятия, так как предоставляет им дополнительные возможности для обучения персонала, участия в выполнении государственных заказов, покупке нового оборудования, получения технических консультаций. Кроме этого, ARRA существенно снизил налоговые отчисления для компаний любых размеров. За полтора года после подписания Закона (с 1 кв. 2009 г. по 2 кв. 2010 г.) налогоплательщики смогли сэкономить 223 млрд долл.⁸.

Результаты некоторых программ поддержки МП через фонды SBA представлены в таблице 2.

Таблица 2

**Результаты основных программ поддержки малого бизнеса через фонды
Администрации по делам малого бизнеса**

Программа поддержки	Показатель	Планируемый результат	Фактический результат	Отклонение
7(a)	Выдано кредитов, млн долл.	14 400	16 359	12%
	Кол-во МП, поддержанных	42 500	53 488	21%
	Создано/сохранено рабочих мест	509 250	603 918	16%
504	Выдано кредитов, млн долл.	5 500	6 237	12%
	Кол-во МП, поддержанных	9 300	10 593	12%
	Создано/сохранено рабочих мест	109 250	114 536	5%
Стабилизационные кредиты (ARC)	Выдано кредитов	335	287	-17%
	Кол-во МП, поддержанных	11 100	8 869	-25%
	Создано/сохранено рабочих мест	55 500	64 053	13%
М и к р о кредиты	Выдано кредитов, млн долл.	32	11	-191%
	Кол-во МП, поддержанных	2 770	984	-182%
	Кол-во консультаций	2 770	4 884	43%
	Создано/сохранено рабочих мест	9 800	2 824	-247%
Гарантии под государственные контракты	Выдано гарантий, млн долл.	114	518	78%
	Заключено контрактов, млн долл.	33	145	77%
	Создано/сохранено рабочих мест	220	624	65%

Источник:

http://archive.sba.gov/idc/groups/public/documents/sba_homepage/perform_report_9_2010.pdf

⁸ The Economic Impact of the American Recovery and Reinvestment Act of 2009, Forth Quarterly Report, July 2010 - http://www.whitehouse.gov/files/documents/cea_4th_arra_report.pdf

Закон о создании рабочих мест на малых предприятиях, подписанный Б.Обамой в сентябре 2010 г., направлен на расширение налоговых льгот и предоставление дополнительного финансирования малым предприятиям. В соответствии с Законом была создана программа кредитования объемом 30 млрд долл. через местные банки с собственным капиталом менее 10 млрд долл., а также увеличен лимит гарантий по уже существующим программам SBA. Кроме этого, государство выделяет 12 млрд долл. на налоговые льготы.

Одним из важнейших механизмов государственной поддержки малого бизнеса является налоговое стимулирование. В силу своей организационной формы, многие малые фирмы не облагаются подоходным налогом напрямую, т.е. владельцы такого бизнеса вынуждены делать отчисления в виде налогов на доходы физических лиц и минимального альтернативного налога на доходы (Alternative minimum tax, AMT). При расчете налога AMT не учитывается, что львиная доля доходов реинвестируется в малый бизнес в целях его поддержания и расширения. Налоговая политика является приоритетным направлением, как для республиканцев, так и демократов. В 2010 г. закончилось действие законодательства Буша-мл., которое предполагало ряд льгот для владельцев малого бизнеса. Несмотря на опасения некоторых аналитиков, большинство налоговых стимулов были не только не отменены, но и расширены. Государство пошло на небывалые меры в данной области, которые отражаются в таких законах как Закон о восстановлении экономики, Закон о создании новых рабочих мест на малых предприятиях (Small Business Jobs Act of 2010), Закон о найме на работу (HIRE Act of 2010), Закон о реформе здравоохранения (Affordable Care Act of 2010) и др. Ниже перечислены наиболее важные положения законодательства, которые облегчают налоговое бремя малых предприятий.

Jobs Act временно, до конца 2010 г. отменил налог на инвестиции в малые предприятия. Вложения должны находиться в собственности более 5 лет. Закон о восстановлении экономики также предоставлял льготы на подобные инвестиции; 25% доходов от инвестиций облагались налогом.

Правительство США вводит дополнительные вычеты в отношении покупки нового оборудования: в 2010 и 2011гг. можно относить на расходы до 500 тыс. долл. (раньше было 125 тыс. долл.). Закон об облегчении налогового бремени и создании новых рабочих мест (Tax Relief and Job Creation Act of 2010) позволяет применять метод ускоренной амортизации в отношении оборудования, приобретенного после 8 сентября 2010 г. как малым, так и крупным предприятиям.

Помимо этого, Jobs Act упрощает требования для принятия к вычету расходов на мобильные телефоны: с 2010 г. подобные расходы приравниваются к прочему имуществу и принимаются к вычету без дополнительных обременений. Правительство США также позволяет принимать к вычету расходы, связанные с созданием новых предприятий в удвоенном размере (10 000 долл. США). Small Business Jobs Act также вводит изменения при расчете штрафов в случае ошибок в налоговой отчетности – начиная с 2010 г., штрафы будут составлять определенный процент от суммы налоговой выгоды, а не фиксированную величину. Малые фирмы с оборотом менее 50 млн долл. могут использовать все виды кредитов для уменьшения суммы альтернативного минимального налога (AMT). Кроме этого, в посткризисный период малый бизнес получил дополнительные вычеты в отношении расходов на здравоохранение (до 50%) и найма сотрудников, которые числились безработными более 60 дней.

Несмотря на существенную поддержку государства во время и сразу после кризиса, представители малого бизнеса мало верят в укрепление экономики. По

данным опроса, проведенного DiscoverCard⁹, 54% опрошенных в марте 2011 г. считают, что экономическое положение ухудшается. 77% участников опроса подтвердили, что доходность их бизнеса упала в последние три года, из них лишь у 22% фирм положение улучшилось к 2011г.

Что же касается налогообложения малых предприятий как физических лиц, а также многочисленных дебатов относительно введения налогов на богатых, по данным независимого центра по налоговой политике (Tax Policy Center), лишь 2,2% из 36 млн. налогоплательщиков – малых фирм, получили бы доходы сверх максимального уровня, если бы льготы Буша отменили. И только 1% вынужден был бы платить налог на богатых. Спорными можно назвать большинство стимулов, разработанных правительством США. Многие владельцы малого бизнеса вообще выступают против снижения налогов, за использование полученных доходов для государственного инвестирования в инфраструктуру, возобновляемые источники энергии и образование. Сторонники отмены льгот уверены, что подобные меры позволят их сотрудникам работать эффективнее¹⁰.

3. Реформа здравоохранения и ее влияние на малый бизнес

В Соединенных Штатах никогда не существовало ни государственной системы здравоохранения, ни обязательного медицинского страхования. В 2007 г. около четверти населения оплачивали медицинские расходы самостоятельно: почти 50 миллионов американцев не имели страхового полиса, а еще 25 миллионов были вынуждены оплачивать счета по медицинскому обслуживанию, несмотря на наличие полисов. Споры о необходимости реформирования американской системы здравоохранения велись задолго до прихода к власти Барака Обамы, однако любые попытки внести изменения не приносили результатов. В своей предвыборной программе Б.Обама обещал сделать медицинское обслуживание более доступным и качественным для всех граждан страны. После долгих обсуждений и споров, в марте 2010 г. был принят основной Закон о защите пациентов и доступности здравоохранения (Patient Protection and Affordable Care Act) и дополняющие поправки в Законе о здравоохранении и образовании.

Закон о здравоохранении, принятый Обамой в 2010 г., существенно повлиял на структуру расходов малого бизнеса. Несмотря на льготы малому бизнесу, предусмотренные новым законодательством, МБ вынужден производить отчисления в пользу медицинского страхования из ресурсов, которые стали еще более ограниченными в результате экономического спада. Вопросы медицинского страхования особенно остро стояли в период кризиса.

Медицинское страхование сотрудников – одна из наиболее дорогостоящих льгот, предоставляемых работодателями. С другой стороны, многие служащие отмечают эти льготы как наиболее критичные (после уровня заработной платы) при выборе места работы. Таким образом, для того чтобы привлечь или сохранить наиболее эффективных рабочих и быть конкурентоспособными на рынке труда, фирмы любого размера вынуждены предоставлять те или иные пенсионные и медицинские планы. При этом, фирмы малого бизнеса вынуждены платить на 18% больше, чем крупные компании, за одни и те же пакеты медицинского страхования. Быстрый рост стоимости медицинского страхования вынудил малые фирмы изменять страховые пакеты. Например, предприятия могут оплачивать лишь часть

⁹ DISCOVER® SMALL BUSINESS WATCHSM -

<http://www.discovercard.com/business/watch/2011/march.html>

¹⁰ http://www.huffingtonpost.com/2011/10/12/paul-ryan-tax-policy-small-business-owners_n_1002365.html?ir=Small%20Business

страховой премии, либо переходить на менее дорогостоящие планы, или же сокращать другие виды компенсаций.

По данным организации Small Business Majority, малые предприятия платят за медицинское страхование больше, чем крупные:

- Фирмы с 1-9 рабочих сообщили о выплате премий на 18% выше, чем компании с численностью более 1000 человек (по данным исследования при поддержке Фонда Содружества);
- Административные расходы малых фирм с количеством сотрудников менее 100 человек составляют около 27% от стоимости премии, по сравнению с 9% для предприятий с большей численностью (по оценкам Бюджетного управления Конгресса);
- За последние 9 лет стоимость страхования выросла на 113%, т.е. на 9% каждый год (в соответствии с данными Фонда Kaiser Family).

Новое здравоохранительное законодательство окажет значительное влияние на доступность медицинского страхования, как для работодателей, так и сотрудников. Например, уже с 2010 г. будут предоставлены налоговые кредиты малому бизнесу на покупку таких страховок. Изменения в законодательство будут вноситься постепенно в течение 5 лет. Наиболее жесткое требование вступит в силу в конце 2014 г, когда работодатели обязаны будут купить страховые полисы для своих сотрудников либо заплатить штраф.

По оценкам экспертов, реформа здравоохранения окажет следующее влияние на малый бизнес:

Ожидается, что расходы малого бизнеса на медицинское страхование резко сократятся. В отсутствие реформы, малые предприятия будут вынуждены выплатить 2,4 трлн долл. премий в течение следующих 10 лет. Благодаря реформе, фирмы сэкономят до 855 млн долл. (сокращение на 36%); эти средства могут быть реинвестированы в экономику.

Благодаря принятым мерам, малые предприятия смогут сохранить необходимое количество рабочих мест и поддерживать конкурентоспособный уровень заработной платы. Рост расходов на медицинское страхование вынуждает работодателя либо снизить оплату труда, либо отказаться от предоставления медицинской страховки. Реформа здравоохранения позволит сохранить до 128000 рабочих мест в следующие 8 лет и сэкономить рабочим до 309 млрд долл. в виде выплаты заработной платы.

Реформа поддержит конкурентоспособность малого бизнеса. Быстро растущие расходы на здравоохранение ослабляют экономику. Без реформы, малый бизнес будет по-прежнему тратить все больше средств на здравоохранение, что ограничит их возможности инвестировать в свой бизнес или открывать новые предприятия. Изменения законодательства приведут к экономии до 29 млрд долл. в виде чистой прибыли малых фирм.

Сотрудники получают расширенные возможности. Многие люди вынуждены оставаться на текущей работе из-за опасения, что не смогут найти работу с сопоставимыми неденежными преимуществами. Реформа здравоохранения предусматривает возможность отдельных лиц и семей приобретать необходимый вид страхования по доступным ценам. Это изменение позволит устранить основное препятствие для людей, которые хотят стать предпринимателями или перейти на работу в малую фирму.

* * *

Не зависимо от скорости восстановления мировой экономики, в XXI веке малый бизнес столкнется с разными проблемами, как уже существующими, так и

вновь возникшими. Среди них можно выделить вопросы кредитования; сохранение квалифицированных сотрудников; быстро меняющиеся технологии, в том числе использование интернет-коммерции; безработицу, связанную в первую очередь с глобализацией рынка труда и усилением автоматизации производства. Безработица останется важным фактором в развитии малого бизнеса, т.к. рынок труда стал глобальным. Возникновение международного рынка труда связано с такими факторами как развитие информационных и коммуникационных технологий, в первую очередь интернета, улучшение возможностей миграции населения. Это означает, что люди, находящиеся в поиске работы, вынуждены конкурировать в XXI веке не только с согражданами, но и с иностранными специалистами. Таким образом, рабочие места возвратятся не к тем, кто их потерял, а туда, где это наиболее эффективно. Все большее распространение находит аутсорсинг различных операций. Компании, крупные и малые, привлекают к осуществлению многих функций персонал за рубежом. Большинство информационных, финансовых и прочих услуг, которые не требуют личного контакта и осуществляются через телефон/факс/интернет, выведены в развивающиеся страны; различные виды производства осуществляются за пределами США.

Таким образом, правительство США признает особую роль малого бизнеса в развитии экономики и поэтому выделяет существенные ресурсы для поддержки конкурентоспособности малых фирм. Однако, по мнению некоторых аналитиков, этих мер недостаточно, или же они направлены на узкий круг компаний и не решают общих проблем «выживания», особенно в условиях рецессии и после нее. Кроме этого, большинство реформ не учитывает изменений в экономике, связанных с глобализацией рынка.

США: ВНЕШНИЙ ДОЛГ И ЕГО ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

На протяжении последних 25 лет лидерство в мировой экономике США совмещают с позицией нетто-должника. Только за прошедшее десятилетие разрыв между иностранными активами в США и американскими за рубежом - нетто-задолженность - увеличился почти в 2 раза, с 1337 до 2581 млрд долл. (в текущих ценах)¹. Приток иностранных инвестиций превратился в важный фактор роста американской экономики, но при этом актуализировалось и влияние негативных последствий. Так, если в середине 90-х гг. доля нетто-задолженности в ВВП США составляла 4%, то в следующем десятилетии долговая нагрузка уже варьировалась в пределах 13-24%.

В данной работе анализируются современные особенности формирования нетто-задолженности США, ее основные компоненты, динамика и влияние на экономику страны.

1. Динамика и структура нетто-задолженности

Американская статистика выделяет вложения в ценные бумаги, движение банковских потоков, прямые иностранные инвестиции в качестве определяющих компонентов итогового показателя нетто-задолженности. Эти инвестиционные потоки обладают самостоятельной динамикой, которая складывается под влиянием объема финансового притока или оттока капитала, изменения цен на активы, соотношений валютных курсов, а также ряда корректив, в частности, связанных с потерями активов. Соответственно, и вклад таких потоков в рост нетто-задолженности не является равнозначным.

Преодолев серьезный спад деловой активности на рубеже нового века, американская экономика развивалась в условиях экономического подъема вплоть до второй половины 2007 г. и сумела восстановить позиции в экспорте и импорте капитала. Переживаемый в США экономический рост, во многом опирался на высокий потребительский спрос, финансировавшейся за счет накопления долгов, легкий доступ к кредиту и возрастающие цены на жилье. Эти условия формировались с переходом от традиционной модели банковской стратегии долгосрочного инвестирования к другой, более динамичной, суть которой в трансформации активов в ценные бумаги и торговля этими активами. США стали мировым лидером в выстраивании новой системы финансового посредничества, в основе которой рынки капитала и, соответственно, примером для других стран.

Подобное обновление финансовой системы сопровождалось динамичным ростом новых разновидностей финансовых инструментов и, прежде всего, обеспеченных ипотекой. Финансовые рынки разрастались, предложение кредита росло. Появились и новые способы управления рисками, которые позволяли параллельно увеличивать финансовые активы и задолженность.

Конъюнктура на финансовых рынках в целом оставалась устойчивой. Процентные ставки если и поднимались, то по историческим меркам вполне умеренно, что, безусловно, подталкивало инвесторов к расширению альтернативной формы вложений. Заметно улучшилось финансовое положение компаний. Кредитные спрэды сужались, что делало новый долг менее дорогим для корпоративных заемщиков, особенно с низкими кредитными рейтингами. Растущая

¹ С учетом операций в сфере производных ценных бумаг нетто-задолженность в 2010 г. составила 2471 млрд долл., сведения об этих операциях включены только с 2005 г. // Survey of Current Business. July, 2011, p. 123.

прибыль поднимала цены на акции. Усиление активности наблюдалось и в сфере международных слияний и поглощений (M&A).

Таблица 1

Активы США за рубежом / требования (в %)				
	2000 г.	2007 г.	2008 г.	2010 г.
Государственные	3,4	2,4	6,9	3,4
○ Золотовалютные резервы	2,0	1,8	2,2	2,9
○ Другие государственные активы	1,4	0,6	4,7	0,5
Частные	96,6	97,6	93,1	96,6
○ Прямые инвестиции	24,6	22,4	28,1	26,6
○ Ценные бумаги	38,9	43,1	29,9	37,3
Облигации	9,2	10,0	9,3	10,4
Акции	29,7	33,1	20,6	26,9
○ Требования небанковских компаний США	13,4	8,8	6,9	5,3
○ Требования банков США	19,7	24,3	28,2	27,4
ИТОГО	100	100	100	100
Иностранные активы в США / обязательства (в %)				
Государственные	13,5	19,3	23,5	25,3
○ Государственные бумаги	9,9	14,3	19,5	20,6
Казначейские ценные бумаги	8,4	9,8	14,3	17,3
Прочие иностранные активы	86,5	80,7	76,9	74,7
○ Прямые инвестиции	18,8	13,2	14,3	13,8
○ Казначейские ценные бумаги	5,1	3,6	5,1	5,5
○ Ценные бумаги корпораций	34,7	35,0	27,6	30,4
Облигации	14,1	18,6	16,5	14,9
Акции	20,6	14,4	11,1	15,5
○ Валюта США	2,7	1,5	1,8	1,8
○ Долг небанковских компаний США	9,8	4,9	4,9	3,9
○ Долг банков США	15,4	22,5	23,3	19,3
ИТОГО	100	100	100	100

Источник: Рассчитано по Survey of Current Business. July, 2011, p. 123

2. Вложения в ценные бумаги

Устойчивый приоритет американских и иностранных инвесторов - вложения в ценные бумаги. Более 90% таких инвестиций сконцентрированы в долгосрочных инструментах (акции; долговые обязательства, сроком погашения более 1 года).

Вложения в акции, как правило, преобладают в зарубежном портфеле инвесторов США и в среднем составляют 2/3 объема инвестиций в ценные бумаги. Растущая динамика вложений в рассматриваемый период во многом стимулировалась ценовым фактором. В частности, в 2006 г. финансовый отток увеличил вложения в акции на 138,5 млрд долл., а рост цен – на 610,8 млрд долл.

Напротив, в иностранных активах, размещаемых в США, в отличие от предыдущего цикла «инвестиционного бума», акции уже не доминировали. Рынок акций в США имел более слабые показатели, чем в Европе и Японии. Показатель P/E в рамках индекса WILSHIRE 5000 к концу 2006 г. не достиг своих долгосрочных средних значений (1990-2006 гг.), соответственно, 17,5 и 21,2².

Вместе с тем на этом рынке отчетливо проявилась тенденция к активизации деятельности официальных инвесторов, вложения которых к 2007 г. уже составили 8,5% всего объема иностранных вложений в акции. Важнейшую роль в данном случае сыграли значительные вливания по линии фондов национального благосостояния (Sovereign Wealth Funds - SWF), прямо или косвенно контролируемых государством. Участие было приобретено в таких крупнейших американских финансовых институтах, как Citigroup, Morgan Stanley, Merrill Lynch, Citibank.

Сравнительно невысокий уровень вложений инвесторов США в иностранные облигации объясняется традиционным предпочтением более доходных американских обязательств. Значительный объем иностранного долга в руках инвесторов США представлен обычными обязательствами, в основном, корпораций. Но с 2005г. и вплоть до начала кризиса на его увеличение заметное влияние оказали выпуски ценных бумаг, обеспеченных активами (asset-backed securities/ABS), преимущественно ипотекой. В 2007 г. доля этого сегмента в долгосрочных вложениях в ценные бумаги выросла до 21%³.

Привлекательным объектом для инвестирования оставались долговые инструменты США, вложения в которые во многом определял привычный критерий надежности. Иностранные частные (банки, негосударственные инвестиционные фонды, корпорации, индивидуальные лица) и официальные инвесторы (иностранные центральные банки и министерства финансов, инвестиционные фонды с участием государства) продолжили усиливать свои позиции на американском рынке долговых обязательств. В течение 2000-2007 гг. доля долговых обязательств в иностранных вложениях в ценные бумаги выросла с 58,7% до 69%.

Предпочтения частных инвесторов скорее были отданы обязательствам корпораций и агентств, связанных с федеральным правительством - 18,6% в объеме иностранных активов в 2007 г. Значительная часть иностранного спроса на этот долг - 33% корпоративного и 44% федеральных агентств - удовлетворялась за счет ABS. Официальные инвесторы также были включены в приобретение облигаций американских компаний. Вложения в корпоративный долг составили в 2007 г. 3,6%., а агентств, связанных с федеральным правительством - 57,5% всего объема иностранных вложений в эти инструменты⁴.

В сегменте государственных долговых обязательств было отмечено снижение активности частных инвесторов, тогда как официальные держатели стремительно ее наращивали. Так, вложения в казначейские обязательства за период 2000-2007 гг. выросли в 2,4 раза. Подобная динамика во многом была продиктована интересами таких стран, как Япония и Китай, проводивших валютные интервенции в целях замедления повышения курса национальной валюты к доллару и, соответственно, повышения ценовой привлекательности экспорта в США.

Таким образом, в рассматриваемый период на формирование нетто-позиции по вложениям в ценные бумаги позитивное влияние оказывало движение цен,

² OECD. Financial Market Trends. November. 2006, p. 14.

³ Report on U.S. Portfolio Holdings of Foreign Securities, as of December 31, 2009. Department of the Treasury. October, 2010, p. 17.

⁴ Report on Foreign Portfolio Holdings of U.S. Securities, as of June 2010. Department of the Treasury. April 2011, p. 17.

преимущественно на зарубежные акции, при менее значительных ценовых изменениях в США. Весомую роль сыграло и устойчивое повышение курса ведущих мировых валют, прежде всего, евро против доллара, увеличившее стоимостную оценку зарубежных активов.

Вместе с тем четко просматриваются и различия в структуре американских и иностранных вложений в ценные бумаги. По данным на 2007 г, почти все инвестиции США - 97, 6% - сделаны частными инвесторами, в то время как в иностранных вложениях около 20% было сосредоточено в руках инвесторов представляющих государство, причем почти 90% этого объема было сконцентрированы в долговых инструментах. Именно расширение участия официальных держателей на американском рынке ценных бумаг и стимулировало увеличение долговых обязательств.

Нетто-позиция на 2007 г. фиксирует данные особенности. Так, по акциям - вложения США продолжили превышать иностранные, причем в течение 2000-2007 гг. разрыв усилился в 7,6 раза, с 299 до 2287 млрд долл. Но в целом по статье вложения в ценные бумаги наблюдалось превышение обязательств над требованиями, разрыв вырос в 1,4 раза и составил 2545 млрд долл.

Однако период «процветания» оказался непродолжительным. В условиях сложившихся диспропорций, когда доля финансового сектора в совокупных корпоративных прибылях была близка к 40% , а в ВВП США лишь 8%, экономика постоянно функционировать не может. В 2007 г. на самом высокоразвитом финансовом рынке мира, в сегменте субстандартного ипотечного кредитования, начались проблемы. Вскоре кризис на ипотечном рынке США, перерос в финансовый и далее в глобальный экономический кризис. Растущие неплатежи по ипотеке, к тому же падение цен на рынках секьюритизированных активов, обеспеченных ипотекой, неизбежно повлекли за собой убытки финансового сектора. Ухудшение финансового положения постепенно распространялось и на другие сегменты, вызвав кризис доверия и рост волатильности финансовых рынков. Сжатие кредита имело самые серьезные последствия для реальной экономики. Сложившуюся ситуацию усугублял и рост цен на энергоносители.

В 2008 г. финансовые рынки уже функционировали под влиянием замедления темпов экономического роста, падения фондовых индексов, расширения спрэдов, сокращения объемов операций по слиянию и поглощению. Цены на акции упали более чем на 40%, облигационные рынки пострадали в меньшей степени, хотя в развивающихся странах такое падение составило 23%. Кризис привел к значительному снижению частных потоков капитала. Так, вложения в зарубежные акции сократились почти в 2 раза, в облигации – на 22%. К тому же укрепление доллара против ведущих валют усилило потери для американских инвесторов. Упали и иностранные инвестиции в США - в акции на 36%, в облигации корпораций и федеральных агентств - на 16%. Важнейшей характеристикой данного кризиса становится обесценение активов. В период декабрь 2007-2008 гг. ABS, находящиеся в руках зарубежных инвесторов США, потеряли в стоимости 25%. Но и ущерб иностранных держателей был огромным. Так, стоимость корпоративных ABS, достигшая к концу июня 2007 г. 902 млрд долл., превратилась в июне 2008 г. в 760 млрд долл. (в рыночных ценах)⁵.

Стремление уйти в надежные, менее сопряженные с риском активы, мотивировало выход инвесторов США из вложений в акции, а также уход с наиболее рискованных территорий. В свою очередь, иностранные инвесторы активизировали продажи ценных бумаг частного сектора. Подобный выход из рискованных активов

⁵ Federal Reserve Bulletin. November, 2009, p. A155, A152.

сопровождался «бегством в качество», то есть приобретением в возрастающих масштабах казначейских ценных бумаг. Только за 2008 г., эти вложения выросли более чем на треть.

Изменилась и структура официального притока. Доля государства в казначейских ценных бумагах поднялась в 2008 г до 74,2 %. С октября 2008 и до конца года ряд официальных инвесторов осуществили значительные продажи ценных бумаг федеральных агентств с целью дальнейшего финансирования валютных интервенций. Такие продажи фактически приняли форму нетто-оттока капитала в данном квартале. В этом же году Китай впервые опередил Японию в роли крупнейшего официального держателя казначейских ценных бумаг. В 2009 г экономическая активность оставалась на крайне низком уровне, но условия на финансовых рынках постепенно начинали стабилизироваться. С марта 2009 г. на мировых фондовых рынках начался рост цен на акции, в развитых странах уменьшились и спреды между доходностью облигаций нефинансовых корпораций и доходностью государственных ценных бумаг. Преимущественно за счет роста цен, а также увеличения оттока капитала, вложения инвесторов США в акции начали расти. Растущий отток капитала и, в меньшей степени повышение цен, подняли вложения в обязательства. Позитивную роль сыграло и понижение доллара против ведущих валют. Вместе с тем, утраченное доверие к сегменту ABC не восстановилось и снижение его доли в портфеле долгосрочных долговых обязательств инвесторов США продолжилось.

В свою очередь, иностранные инвесторы, несмотря на падение цен на американские акции в 2008 г., пошли только на ограниченный объем продаж. Покупка акций во втором квартале 2009 г. восстановилась. Но продажи долговых обязательств корпораций и федеральных агентств продолжились и в 2009 г. Высокий спрос на казначейские ценные бумаги сохранялся, а доля официальных держателей в этом объеме поднялась в 2009 до 78,4%.

Процентные ставки по казначейским ценным бумагам находились в период кризиса на крайне низком уровне, несмотря на рост бюджетного дефицита, поскольку это направление вложений расценивалось как предпочтительное. Движение других процентных ставок фактически было параллельно доходам по казначейским ценным бумагам, хотя премия за риск выросла, и частные заемщики вынуждены были уйти с кредитных рынков. Претерпев неоднократные изменения, ставка по федеральным фондам, установленная ФРС к декабрю 2008 г., оставалась в пределах 0-0,25% и до сих пор без изменений.

В 2010 г. ситуация на финансовых рынках заметно улучшается. В конце года индексы акций показывают рост к уровню середины года в еврозоне на 10%, в Японии – на 20%, а в ведущих развивающихся странах - более 20%⁶. Вместе с тем восстановление после кризиса принимает явно затяжной характер. Напряженность также усиливалась в связи с огромными долгами Греции и заметным обесценением евро. В 2011 г. к финансовым проблемам с Грецией присоединились Италия и Испания.

Усиление деловой активности продемонстрировало в 2010 г. и экономика США, но уже в первом полугодии 2011г. наблюдалось снижение среднегодовых темпов прироста ВВП. Такой экономический рост едва ли можно считать устойчивым к тому же в условиях финансовой уязвимости. Перспективы экономического роста в мировой экономике, рост цен на акции подтолкнули увеличение зарубежных вложений США в 2010 г. Однако понижение ведущих мировых валют против доллара

⁶ FRS. Monetary Policy Report to the Congress. March 2011, p.31.

снизило стоимость этих вложений, которая не достигла в 2010 г. и предкризисного уровня 2007 г.

В свою очередь, иностранные инвестиции в американские корпоративные и облигации федеральных агентств незначительно выросли, преимущественно за счет роста цен, но продажи и неблагоприятное влияние курсовой разницы отчасти перекрыли этот рост. В целом же в 2010 г. продажи корпоративных облигаций пошли на спад. Росли и иностранные вложения в американские акции, в основном, за счет роста цен. При этом выросла их доля в структуре вложений в ценные бумаги с 21,2% в 2008 г. до 27,5% в 2010 г. Но усилился и сдвиг в структуре долговых обязательств в пользу государственных ценных бумаг. Так, если в 2008 г. доля последних в общем объеме обязательств составляла 59,8%, то в 2010 - 63,7%.

Согласно последним оценкам на начало 2011 г., приобретение ценных бумаг частными иностранными инвесторами несколько снизилось, определенную роль в данном случае сыграло уменьшение спроса на казначейские ценные бумаги. Инвесторы вернулись к продаже облигаций корпораций и федеральных агентств, но значительно увеличили вложения в акции. Замедлился и приток капитала по официальным каналам. Напротив, инвесторы США продолжили расширять свои зарубежные вложения, отдавая по-прежнему предпочтение акциям⁷.

В целом кризис стимулировал увеличение разрыва между зарубежными и иностранными вложениями в ценные бумаги, которое сопровождалось усилением позиции официальных инвесторов на американском рынке. В 2008 г. стоимость ценных бумаг у иностранных держателей была на 119% выше, чем у американских инвесторов. В 2010 г. показатель снизился до 75%, но почти в 2 раза превышал уровень 2007 г - 37%. За период 2007-2010 гг. превышение обязательств над требованиями по статье вложения в ценные бумаги выросло в 1,8 раза, с 2545 до 4659 млрд долл.

По данным на 2010 г., ведущими принимающими странами в американских вложениях в акции были Великобритания, Япония, в облигации – Канада, и оффшорные центры стран Карибского бассейна. На рынке казначейских ценных бумаг США в роли крупнейших инвесторов выступали Китай и Япония. По частным вложениям в облигации корпораций и федеральных агентств лидировали Бельгия и Люксембург, Великобритания, оффшорные центры стран Карибского бассейна. В приобретении акций доминировали оффшорные центры стран Карибского бассейна, Великобритания, Канада.

3. Движение требований и обязательств банков и небанковских компаний

Движение требований и обязательств банков и небанковских компаний в период 2000 - 2007 гг. определяла растущая динамика финансовых потоков. Требования увеличились в 3,1, обязательства в 3,4 раза, при этом американские банки выступали как в роли нетто-кредиторов (2000-2002 гг.), так и нетто-должников (2003-2007)⁸.

Проигрывая в начале десятилетия «более дешевому» заимствованию на рынках ценных бумаг, американские банки затем усилили свои позиции. Мощный экономический рост в мировой экономике активизировал спрос на кредит, при этом привлечение ресурсов, как правило, осуществляется не только для вложений в экономику страны, но и в целях дальнейшего международного кредитования.

⁷ FRS. Monetary Policy Report to the Congress. July, 2011, p.14.

⁸ Survey of Current Business. July, 2011, p.123.

Растущий спрос на денежные средства также был вызван рефинансированием корпоративного долга и возросшими масштабами операций в сфере международных слияний и поглощений. Активизация деятельности повлекла за собой и изменения в соотношении различных форм вложений в пользу банков. За период 2000-2007 гг. доля банковских требований в зарубежных американских активах выросла с 19,7 % до 24,3%, а обязательств в иностранных вложениях в США - с 15,4% до 22,5%.

Почти 80% нетто-позиции банков США приходится на категорию собственные требования (кредиты, соглашение о покупке ранее проданного/геро, депозиты в иностранных банках, владение иностранными депозитными сертификатами и краткосрочными ценными бумагами) и обязательства (по депозитам, а также геро), деноминированные в доллары. Более чем 2/3 этой позиции формируют операции головных контор с аффилированными банками в Европе и США. На операции филиалов и отделений со штаб-квартирами в Азии, Канаде и Австралии приходится менее 10% банковских потоков.

Важнейшим компонентом роста собственных требований являются кредиты подразделений иностранных банков, размещенных в США, что во многом объясняется спецификой банковской сферы США, которая традиционно ориентирована на обслуживание внутреннего рынка. На США приходится менее 15% международных банковских кредитов. Но по обязательствам лидируют отечественные банки. В роли заемщиков американские банки, безусловно, выигрывают, поскольку выбор в пользу межбанковского рынка, как правило, означает более дешевое финансирование в сравнении с возможностями внутри страны.

Весомую роль в динамике собственных требований и обязательств играет и размещение депозитов, где главный ориентир – уровень процентных ставок. В свою очередь, рост долларовых обязательств американских подразделений иностранных банков нередко связан с реструктуризацией банковских активов, переводом отдельных направлений бизнеса в США. В расширении кредитования этих подразделений по линии головных контор просматривается также стремление избежать завышенной премии за риск на американском рынке.

Заметный вклад в увеличение собственных требований и обязательств вносят также брокеры и дилеры, по операциям которых с ценными бумагами, преимущественно в рамках соглашений геро, отмечалось устойчивое превышение обязательств над требованиями. Предоставление кредитов в данном случае, было, в основном, ориентировано на расширение иностранной активности на рынках ценных бумаг США, а заимствования эту активность поддерживали. Основными партнерами брокеров и дилеров по таким соглашениям являются западноевропейские инвестиционные фонды, а также хедж-фонды в финансовых центрах стран Карибского бассейна. Вторая категория - требования и обязательства на счетах клиентов (юридические лица в США) - формируется на основе операций с краткосрочными финансовыми инструментами и депозитами, преимущественно размещаемыми в оффшорных центрах. Важнейшими ориентирами в данном случае, как правило, являются колебания процентных ставок и оценка кредитного риска. По данной категории отмечалось незначительное превышение требований над обязательствами.

Сложившуюся картину движения банковских потоков дополняют требования и обязательства по линии небанковских компаний. В частности, за счет размещения депозитов с постепенно возрастающей процентной ставкой в Европе, был сделан весомый вклад в рост таких требований. Особую роль, безусловно, сыграло увеличение депозитов в иностранных отделениях банков США, что является хорошей основой для дальнейшего международного кредитования, поскольку

расширяются финансовые ресурсы, доступные этим банкам, а, следовательно, и их возможности в таком кредитовании. Рост обязательств небанковских компаний отражал, главным образом, масштабы корпоративного заимствования в финансовых институтах других стран.

Финансовый кризис привнес свои особенности в движение банковского капитала. Масштабные неплатежи по ипотечным кредитам, падение цен и сокращение ликвидности сначала на рынках ценных бумаг, обеспеченных ипотекой, а затем и денежных рынках повлекли за собой колоссальные убытки. Резервы против потерь по кредитам поднялись в банках США на самый высокий уровень за последние 20 лет.

Американские трудности довольно быстро вышли за пределы национальных границ. Важнейшим ориентиром ослабленной в целом банковской системы в этих условиях становится сохранение собственных средств. За счет сокращения финансового оттока и притока капитала в 2008 г. произошло снижение стоимостной оценки требований и обязательств, но незначительное. Вместе с тем с середины 2007 г. и в течение года наблюдался существенный разрыв в движении требований и обязательств, первые росли быстрее, что говорит об усилении оттока капитала. Появление такого разрыва было связано с растущим кредитованием американскими подразделениями банков в Европе. О критическом состоянии с ликвидностью в Европе говорит тот факт, что в первый год кризиса в кредитование были вовлечены подразделения 22 европейских банков, в то время как в обычный период - лишь несколько крупнейших. За несколько лет до кризиса эти банки прямо или косвенно приняли участие в создании специальных учреждений по структурированным инвестициям (SPV), которые выпустили в США на сотни миллиардов долларов ABC. На фоне потери ресурсов, банки нуждались и в средствах для осуществления платежей по коммерческим бумагам и среднесрочным нотам со сроком погашения конец 2007 г. - начало 2008 г, где не могла быть осуществлена пролонгация кредита. И хотя ABC были обязательствами SPV, а не банков, подавляющая часть финансовых институтов, руководствуясь соображениями репутации, выбрала поддержку этих учреждений.

Нетто-позиция американских банков, с небольшим перевесом в пользу обязательств, изменилась незначительно в первый год кризиса с -138,6 млрд долл. в 2007 г. до -146,7 млрд долл. в 2008 г. Однако реальная ситуация оказалась гораздо сложнее. Так, ряд банков США расширил кредитование за рубежом до 235 млрд долл. в первый год кризиса, но этот объем был более чем компенсирован - 270 млрд долл. - финансовыми институтами, выступавшими в роли нетто-заемщиков. Подобное заимствование было аналогично поведению европейских подразделений и также было ориентировано на поддержку головного банка. В сложившихся условиях потребность в ликвидности дома становится более веским аргументом, нежели прибыль за рубежом. Подавляющий объем из этих 270 млрд долл. притока привлекался, брокерами, которые не имели доступа к заимствованию ФРС в начале кризиса и обратились в этой связи к своим зарубежным подразделениям.

Но первая группа - американские банки, усилившие отток капитала в начале кризиса - по своему составу не была однородной. Так, для одной подгруппы были характерны растущие требования и снижающиеся обязательства. Эти банки имели достаточно ликвидности в своей стране, что позволяло им удовлетворять спрос на доллары в Европе и увеличивать требования к неаффилированным структурам. У другой подгруппы - обязательства превышали требования, но при этом стоимость обязательств резко упала, почти на 50%, в первый год кризиса. В данной подгруппе были такие банки, к которым рынок потерял доверие, иностранные партнеры не желали продолжать их кредитование. Эти американские банки и брокеры были

вынуждены оплатить свои обязательства перед иностранной стороной. Таким образом, только одна группа увеличивала кредиты, но у обеих был нетто-отток капитала.

Однако ситуация на межбанковском рынке явно развивалась в негативном направлении. Резкое падение коснулось такого важнейшего сегмента краткосрочного кредитования как рынок геро. За период март-декабрь 2008 г. требования здесь упали на 47%, обязательства на 57%. Фактически разорились мощнейшие финансовые институты Bear Stearns Companies Inc. и Lehmans Brothers Holdings Inc, прекратили свое существование в прежнем виде Merrill Lynch, Goldman Sachs и Morgan Stanley.

Начиная с сентября 2008 года, ФРС начала играть ключевую роль в обеспечении долларовой ликвидности за рубежом. Между Центральными банками были заключены соглашения о валютных свопах, позволяющие сторонам привлекать средства в валюте другой стороны с целью преодоления недостатка ликвидности. Иностранные банки, занимавшие в американских подразделениях, теперь могли приобретать доллары напрямую в своих Центральных банках. Подразделения этих банков снизили требования к своим головным конторам, вернув средства в США в период сентябрь - декабрь 2008 г. Наличие доступных средств в стране базирования позволило банкам США сократить заимствование у своих иностранных подразделений.

Выстраивание защиты головного банка через открытие канала ликвидности в направлении страны происхождения, последовавшее затем падение межбанковского рынка, неспособность выполнять обязательства банковских институтов и вмешательство центральных банков - в целом отражали резко возросшую обеспокоенность рисками. Банки восстановили способность обеспечить финансирование через межбанковский рынок в первой половине 2009 г. В этом же году коммерческие банки США вновь стали получать прибыль по своим международным операциям.

Снижение требований и обязательств небанковских компаний в период кризиса преимущественно отражало перевод денежных средств в направлении страны происхождения.

Однако в 2009 г. движение требований и обязательств приобретает разнонаправленный характер, первые растут, вторые снижаются. Весомый вклад в рост требований внесли депозиты, размещаемые американскими подразделениями иностранных банков в аффилированных банках на Каймановых островах, в Японии и Великобритании. Выросли и требования на счетах клиентов, в основном за счет приобретения в Западной Европе краткосрочных ценных бумаг, где процентные ставки были выше, чем в США. Снижение обязательств стало своего рода зеркальным отражением данной динамики требований.

Преодоление кризисной ситуации и позитивная тенденция восстановления экономической активности подтолкнули в 2010 г рост требований и обязательств, причем последние впервые начали увеличиваться после двухлетнего падения. Важнейшими компонентами роста становятся операции брокеров и дилеров в форме соглашений геро, а также движение кредитов и размещение депозитов по каналам аффилированных банков. В 2009, 2010 гг. американские банки уже выступали в роли нетто-кредиторов. Согласно предварительным оценкам на первую половину 2011 г., заметно усилился приток капитала по банковским каналам, который преимущественно отражает заимствование в зарубежных подразделениях. По сведениям на конец 2010 г., 53 американских банка имели 567 подразделений за пределами страны. 173 иностранных банка из 52 стран учредили 205 подразделений

в США. Более 60% обязательств и около 65% требований банков США сосредоточены в Великобритании и банковских центрах стран Карибского бассейна.

4. Прямые инвестиции

Нетто-позиция США в данной форме вложений характеризуется традиционно устойчивым превышением американских прямых инвестиций (ПИ) за рубежом над иностранными ПИ в США. После кризиса в начале предыдущего десятилетия потоки ПИ возобновили рост с разрывом в динамике. За период 2000-2007 гг. объем зарубежных ПИ увеличился в 2,3 раза, тогда как иностранных - в 1,7 раза⁹.

Растущая динамика зарубежных ПИ сопровождалась и изменениями в международном производстве американских компаний. Более весомой становится роль зарубежных филиалов в деятельности ТНК, усложняется и сам комплекс внутрифирменных взаимосвязей, выстраиваемых на основе углубления интеграции. Стремление ТНК к расширению спектра конкурентных преимуществ активизировало деятельность по линии зарубежных НИОКР и процессов фрагментации в сфере услуг. Американские ТНК настойчиво продвигались в направлении формирования интегрированной системы международного производства, прежде всего, в таких отраслях, как автомобильная промышленность и электроника. Компании США продолжили укреплять свои конкурентные позиции за счет концентрации усилий в области «ключевой компетенции», то есть тех активах компании, где ее преимущества наиболее эффективно реализуются. Появились и новые элементы в межфирменных связях, к важнейшим из которых можно отнести деятельность производителей-подрядчиков.

Но и операции иностранных инвесторов в США также претерпели изменения. Если в 90-х гг. в структуре таких вложений доминировали 2-3 отрасли, то в последнее десятилетие этот спектр значительно расширился, при этом крупнейшими реципиентами ПИ остались обрабатывающая промышленность, финансы и страхование. Иностранные вложения превратились в важный фактор роста занятости. На предприятиях с участием иностранного капитала до кризиса 2007 г. трудилось около 5,5 млн. человек, при этом более трети занятых было сосредоточено в обрабатывающей промышленности США. Одним из заметных сдвигов в деятельности иностранного капитала стало расширение участия филиалов в НИОКР. В течение десятилетия расходы на НИОКР этих подразделений выросли почти в 2 раза и достигли 41 млрд долл. в 2007 г. Безусловным лидером по расходам на НИОКР остается обрабатывающая промышленность, где приоритетными направлениями являются фармацевтика, транспортное машиностроение, производство компьютеров.

Несмотря на различия, просматривается и аналогия в движении зарубежных и иностранных ПИ, которую выражает настойчивая тенденция к снижению доли ПИ в объеме обоих видов активов в течение 2000-2007 гг., соответственно с 24,6% до 22,% и с 18,7% до 13,6% . Подобные изменения во многом можно объяснить приоритетом других форм вложений. Но в случае иностранных ПИ негативную роль, безусловно, сыграло и снижение годового притока капитала. Так, если годовой отток ПИ в 2007 г. демонстрировал нарастающую динамику и увеличился со 159 до 414 млрд долл., то приток ПИ даже не приблизился к показателю 2000 г., соответственно 321 и 221 млрд долл.¹⁰

⁹ Survey of Current Business. July, 2011, p. 123.

¹⁰ Survey of Current Business. July, 2011, p. 71. См. подробнее: США в поисках ответов на вызовы XXI века, ИМЭМО, 2010, глава 5.

Важнейшим компонентом увеличения оттока капитала являются реинвестированные доходы. На данный компонент в рассматриваемый период приходилось от 52 до 88% объема годового оттока ПИ. Сравнительно высокой, по историческим меркам, была и доля, направляемая компаниями на инвестирование, 70% -75%¹¹. Исключением был лишь 2005 г., когда согласно закону American Jobs Creation Act of 2004, налогообложение репатриированных доходов иностранных филиалов допускалось по пониженным ставкам, что привело к снижению годового показателя реинвестированных доходов.

К важнейшим переменам последних лет можно отнести заметное усиление роли реинвестируемой прибыли и в практике иностранных вложений. Начиная с 2004г., данный компонент увеличивался в абсолютном и относительном выражении, достигнув своего максимума 37% в 2005 г., при этом доля реинвестируемой прибыли находилась в пределах 42%-61%. Эти показатели позволяют предположить возможный в будущем переход иностранных компаний к модели инвестирования, близкой к американской, применяемой за рубежом. Подобный сдвиг, безусловно, опирался на растущие доходы филиалов, что, в целом говорит о накопленном позитивном опыте иностранных инвесторов на американском рынке, которого прежде явно не доставало.

Вторым по значимости компонентом в зарубежных ПИ являются вложения в акционерный капитал, где 49-54% обычно приходится на финансирование международных M&A, а оставшаяся часть направляется в уже действующие филиалы. Но для иностранных инвесторов международные M&A стали главной движущей силой прямых вложений в США. Усиление активности в сфере международных слияний и поглощений во многом продиктовано изменениями в общих условиях функционирования мировой экономики. В рамках открытого правового режима резко усилилось давление конкуренции, а развитие инновационной деятельности, высокая эффективность применения новейших технологий обозначили и ключевые факторы укрепления конкурентных позиций. Необходимость быстро реагировать на действие рыночных сил, требующих повышения конкурентоспособности, становится доминирующим мотивом этих операций в современной глобальной экономической среде. Вполне логичен в данной связи выбор компаний в пользу наименее дорогостоящего способа перестройки, на основе объединения ресурсов, позволяющего добиться и стратегически важного положения в отрасли.

Ориентируясь на повышение конкурентоспособности всей корпоративной системы, иностранные компании стремятся выиграть за счет портфеля местных активов, который открывает самый быстрый путь к таким стратегически важным преимуществам, как исследования и разработки, техническое ноу-хау, патенты, лицензии, разрешения и т.д. Эффективность американского портфеля местных активов в этом контексте не вызывает сомнений.

Стоимость международных M&A в годовом притоке ПИ, как правило, превышает 90%. Важнейшей характеристикой активности в данной сфере является участие американской стороны в мега сделках (стоимостью более 1 млрд долл.). В 2007 г. превышение в 5 млрд долл. было зафиксировано по 19 операциям с американскими компаниями.

В сравнении с предыдущими компонентами динамика межфирменных займов не носит строго определенный характер. В отдельные годы реструктуризация головных компаний приводила к погашению займов, полученных от филиалов. Погашение займов филиалами и, соответственно уменьшение притока ПИ, также

¹¹ Survey of Current Business. Direct Investment Positions.2000-2007. July //здесь и далее за соответствующие годы.

было связано и со стремлением извлечь выгоды из более низких процентных ставок в США. Вполне допустим в этом случае и иной ориентир, например, улучшение показателей отношения задолженности к собственному капиталу компании.

По сведениям на 2007 г., задолженность головных компаний перед своими зарубежными филиалами выросла больше, чем задолженность этих филиалов перед ними, что говорит о кредитовании головных компаний по линии зарубежных подразделений.

Ощутимое влияние на стоимостную оценку инвестиционных потоков оказывают ценовые изменения и соотношения валютных курсов. В анализируемый период эти факторы вносили заметный вклад в увеличение зарубежных ПИ. В частности, в 2007 г. более чем на 20% выросла стоимостная оценка оттока капитала за счет понижения доллара против ведущих мировых валют.

Развернувшийся финансовый кризис в США, резкий экономический спад и падение цен на фондовых рынках внесли свои коррективы в динамику потоков ПИ. Ужесточение условий кредитования, падение прибыли компаний, снижение спроса и неопределенность перспектив экономического роста в мире неизбежно повлекли за собой сокращение потоков ПИ.

Падение годового оттока капитала наблюдалось в течение 2007-2009 гг. и составило почти 27%. Негативную роль сыграло и понижение иностранных валют против доллара в 2008 г. Однако вклад в эту динамику отдельных компонентов был далеко неодинаков. Снижение коснулось, прежде всего, вложений в акционерный капитал, что вполне закономерно отражало низкий уровень активности в сфере международных M&A. 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. В 2008 г. филиалы продолжили кредитовать головные компании, но в 2009 г. межфирменные займы изменили направление. Однако практически не претерпели изменений в 2008-2009 гг. реинвестированные доходы, главным образом за счет увеличения доли средств, направляемых на инвестирование. Позитивную роль сыграла и курсовая разница. Вместе с тем, компенсирующее влияние оказало резкое падение вложений в акционерный капитал - самый низкий уровень с 1992 г., а также снижение цен и продажа активов. Но первый фактор скорее отражал снижение поступлений на действующих филиалах. Компании США отнюдь не прекращали приобретение и учреждение новых филиалов за рубежом, что, безусловно, говорит о реструктуризации активов и адаптации стратегии в условиях кризиса.

В 2010 г. финансовый отток заметно вырос, важнейшую роль при этом сыграли реинвестированные доходы, преимущественно за счет увеличения доли средств, направляемой на реинвестирование - 74% в 2010 г. Выросли и вложения в акционерный капитал, но при этом продолжалась ликвидация и продажа филиалов. Вновь появилась задолженность головных компаний перед своими филиалами.

Иная картина отмечалась по структуре притока ПИ. В течение 2007-2009 гг. межфирменные займы упали почти в 6 раз, реинвестированные доходы в 1,7 раза. Однако вложения в акционерный капитал демонстрировали неравномерную динамику, в 2008 они выросли в 1,7 раза, а в 2009 упали в 2,8 раза. Экономический спад не стал для иностранных инвесторов препятствием для операций на американском рынке. Падение цен на активы американских компаний и низкий курс доллара, безусловно, сыграли в данном случае стимулирующую роль. Особое значение в этих условиях приобрела стратегия эффективных приобретений. Так, 8 из 20 крупнейших (стоимостью более 7 млрд долл.) в мире операций в области M&A включали приобретение американских компаний. В частности, в 2008 г. бельгийский инвестор приобрел Anheuser-Busch Cos Inc за 52 млрд долл., швейцарская компания Novartis отдала за Alcon Inc 10,5 млрд долл., а британская Cadbury уплатила 10,3

млрд долл за Dr. Pepper Snapple Group Inc. Нельзя не отметить в этих условиях и активность российских инвесторов, которые в 2008 г. сосредоточили в своих руках почти 10% американского производства стали.

Тесная корреляция слияний и поглощений с финансовым притоком выводит его показатель на второе место после максимума 2000 г. – 310 млрд долл. Однако за счет огромных потерь в ходе кризиса стоимостная оценка притока снизилась почти на треть. В 2009 г. годовой финансовый приток сократился почти в 2 раза, во многом под влиянием снижения активности в сфере международных слияний и поглощений. Потери за счет снижения рыночной стоимости и продаж по-прежнему внушительны. Итогом является стабилизация стоимостной оценки иностранных ПИ за период 2007-2009 гг.

Но 2010 г. уже демонстрирует иную тенденцию. За счет роста вложений в акционерный капитал и реинвестированных доходов годовой приток увеличивается до 217,2 млрд долл. Однако первый компонент на самом низком уровне с 2005 г. Рост реинвестированных доходов отражал увеличение как доходов филиалов, так и повышение доли средств, направленных филиалам. Межфирменные займы также внесли свою лепту в увеличение притока ПИ. Неустойчивый экономический рост повлиял и на динамику ПИ в 2011 г. Согласно данным на начало 2011 г., в результате снижения реинвестированных доходов и сокращения межфирменных займов произошло незначительное снижение зарубежных ПИ. В свою очередь, ПИ в США резко упали, что стала следствием сдвига в направлении межфирменных займов, снижения объема финансового притока и реинвестированных доходов.

За период 2000-2010 гг. баланс по частным прямым вложениям устойчиво сводится в пользу США, при этом активное сальдо выросло со 111 млрд долл до 1,770 млрд долл.

По итогам 2010 г., в число крупнейших принимающих стран вошли Нидерланды, Великобритания, Канада. Наиболее крупными инвесторами в экономику США в этом же году были Великобритания, Япония, Нидерланды.

5. Экономические последствия роста нетто-задолженности

Особенности движения капитала в рамках различных форм определили в целом растущую динамику нетто-задолженности США в прошедшем десятилетии. Этот рост был связан преимущественно с устойчивым превышением финансового притока над оттоком, частично сдерживался при повышении курса ведущих валют против доллара и роста цен на зарубежные активы. Вместе с тем в 2005, 2007 гг. наблюдалось снижение данного показателя. В первом случае за счет замедления роста обеих составляющих нетто-позиции, но при более сильном снижении в приросте иностранных активов, а во втором – только за счет последнего фактора, прирост зарубежных вложений продолжался. Важнейшую роль в этих изменениях динамики сыграли ценовой фактор и изменения курсовых соотношений. (См. Табл 2)

Специфика кризисной динамики зарубежных и иностранных активов проявились в падении стоимости активов - зарубежных на 16% , иностранных - на 5%, что обусловило резкий рывок в росте нетто-задолженности в 2008 г. В 2009, 2010 гг. этот показатель стабилизировался.

Определяющее влияние на рост нетто-задолженности США в рассматриваемый период оказывало движение вложений в ценные бумаги и, прежде всего, заметное усиление (с 2002 г.) роли официальных инвесторов на американском рынке. В течение 2007-2010 гг. доля официальных держателей в объеме долгосрочных ценных бумаг, сосредоточенных в руках иностранных инвесторов, выросла с 28,1 до 39,7 %. Безусловно, к заметным изменениям можно

отнести возвращение иностранных инвесторов в 2010 г. к позитивной динамике вложений в акции, которые не являются долговым инструментом. В целом в период 2000-2010 гг. зарубежные активы США увеличивались быстрее, чем иностранные, соответственно в 2,7 и в 2,5 раза, однако уже накопленный заметный разрыв тормозит коррекцию динамики нетто-задолженности.

Таблица 2

Динамика нетто-задолженности (в млрд долл.)

	Нетто-задолженность (иностран. активы в США – активы США за рубежом)	Динамика изменений нетто-задолженности	Динамика изменений составляющих нетто-задолженности	
			Активы США за рубежом	Иностранные активы в США
2000	-1337			
2001	-1875	+538	+70	+608
2002	-2044	+169	+340	+509
2003	-2094	+50	+989	+1039
2004	-2253	+159	+1703	+1862
2005	-1990	-263	+1431	+1168
2006	-2251	+261	+2417	+2678
2007	-1867	-384	+2651	+2267
2008	-3420	+1553	-2504	-951
2009	-2531	-889	+1649	+760
2010	-2581	+50	+1676	+1726

Источник: Рассчитано по Survey of Current Business. July, 2011, p. 123.

Как страна импортер капитала США имеют активное сальдо по финансовому счету, фиксирующему движение капитала в платежном балансе, и дефицит по счету текущих операций, который, в свою очередь, отражает повышенный спрос американской экономики на иностранные сбережения. Но если в конце 90-х растущий дефицит отражал подъем в частных инвестициях, то современный - преимущественно падение сбережений. На динамику последнего показателя заметное влияние оказало снижение личных сбережений. Так, в период 2000-2006 гг. личные сбережения упали с 1,7% до -0,8% ВВП.¹² Всего за 3-4 года государственный бюджет преодолел путь от положительного сальдо к резко возросшему дефициту. В 2006 г. на своей максимальной отметке был зафиксирован и дефицит по счету текущих операций - 6,2% ВВП.

Однако за этим движением сбережений и инвестиций вполне отчетливо просматривается и повышенный спрос в мире на американские активы. Одним из основных факторов, стимулирующих приток капитала, являются высокие темпы роста экономики США, которые инвесторы соизмеряют с вкладом в корпоративные доходы. Привлекают иностранный капитал ликвидные и эффективные финансовые рынки этой страны, позволяющие снизить риски, расширить возможности диверсификации инвестиций и, соответственно, стимулирующие вложения в активы, деноминированные в доллары.

Важнейшей составляющей американских преимуществ, безусловно, является технологическое лидерство США. Подобные позиции обеспечивает мощный научно-технический потенциал, высокий уровень научных разработок, накопленный опыт организации и управления НИОКР. На США приходится более трети мировых расходов на НИОКР. И хотя последний финансовый кризис в целом заметно

¹² CRS Report for Congress, Wash. RL30534, p. 8.

ослабил позиции США в Рейтинге глобальной конкурентоспособности 2010-2011 гг., инновационный потенциал США по-прежнему занимает первую строчку в этой таблице о рангах. Крупный внутренний рынок, квалифицированный кадровый персонал, современная инфраструктура, высококачественный менеджмент - мощный стимул для иностранных инвесторов. Весомым аргументом в пользу инвестирования в США можно считать и атмосферу предпринимательской деятельности, выстроенную в традициях либеральной инвестиционной политики. Неоднократно в периоды кризисных потрясений США выступали в роли «надежного убежища» для других стран. Инвестиционную привлекательность подтверждает и долгосрочный период мирового лидерства США, как получателя ПИ, включая последний кризис.

Будучи импортером капитала США, безусловно, выигрывают. За счет внешнего финансирования удалось расширить внутренние ресурсы накопления. В 1995-2008 гг. доля ПИ (годовой приток) в валовых внутренних капиталовложениях выросла с 4,3% до 12,5%. Увеличилась и доля накопленных ПИ в ВВП США с 7,3% до 16%.¹³ Привлечение иностранного капитала, как правило, позволяет снять напряженность на рынке кредита, а процентные ставки находятся на более низком уровне, чем могли бы быть в отсутствии этих потоков. Дешевый кредит, безусловно, расширил возможности заимствования для американских компаний. Однако важны не только масштабы, но и эффективное использование этих средств, которые становятся хорошей основой для роста производительности труда, соответственно, прибыли, а, значит, и привлечения новых инвестиций.

Низкие процентные ставки также подтолкнули рост цен на активы, особенно акции, что способствовало росту финансового благополучия домашних хозяйств. Результатом в данном случае, как правило, становится стремление меньше сберегать и больше тратить. Подобные потребительские расходы сыграли весомую роль в экономическом росте США прошлого десятилетия. Приток иностранного капитала, безусловно, внес вклад и в поддержание высокого уровня жизни населения страны, а также финансирование бюджетного дефицита, что позволяло правительству осуществлять свои расходы в условиях сужения налоговой базы.

Вместе с тем, зависимость страны от внешних источников финансирования вполне может стать и реально уязвимой. В наиболее острой форме это проявилось в условиях резкого ослабления деловой активности. Так, если до кризиса финансовый приток в ценные бумаги США обычно превышал дефицит по счету текущих операций, то в разгар кризиса ситуация изменилась. По данным на 2006 г., разрыв составлял соответственно 1053,5 и -811,5 млрд долл., на 2007 г. 942 и -738,6 млрд долл., но в 2008 г. финансовый приток уже не покрывал имеющийся дефицит, соответственно, 588 и -670 млрд долл.¹⁴ В преодолении этого разрыва заметную роль сыграли американские инвесторы, изменившие направление своих вложений в пользу страны базирования.

Заметно выросла и долговая нагрузка. В 2008 г. доля нетто-задолженности в ВВП поднялась к своей максимальной отметке - 24%. В течение 2007-2009 гг. зарубежные выплаты составили 19% ВВП США. США делают все платежи в срок. Но огромный долг подстегивает к печатанию денег, необходимых для выполнения обязательств, что означает рост общего уровня цен и снижение реальной стоимости доллара. К тому же процентные платежи растут, и приток капитала может финансировать лишь снижающуюся часть торгового дефицита. Таким образом,

¹³ UNCTAD. World Investment Report 2002, p. 320, 329; World Investment Report 2009, p. 256.

¹⁴ Рассчитано по: Survey of Current Business. July, 2011, p. 71; www.bea.gov.

перспективы растущего национального долга создают нагрузку на будущие поколения.

Стоимость долга отражают, как необычно низкие процентные ставки, так и желание инвесторов продолжать финансировать дефицит. Однако растут и риски, что в случае обострения долговой проблемы может подтолкнуть и рост процентных ставок. Увеличение стоимости заимствования неизбежно ведет и к вытеснению с кредитного рынка частных компаний. Снижение инвестиционных расходов сегодня неминуемо скажется на производственных возможностях бизнеса в перспективе. Финансирование дефицита и жилищного бума, по сути, означает использование значительной части иностранных инвестиций способами, которые не усиливают производственные возможности страны и, следовательно, такое заимствование не вносит вклад в обслуживание внешнего долга.

Вследствие усиления роли официальных инвесторов, потоки капитала в меньшей степени мотивированы стремлением инвесторов к прибыльным вложениям в США и в большей степени базируются на усилиях центральных банков удерживать свою валюту от повышения против доллара. Как считают американские исследователи, приток капитала в данном случае подталкивает торговый дефицит, удерживая курс доллара на более высоком уровне, соответственно растет импорт и сдерживается экспорт.¹⁵ Американский экспорт становится менее востребованным. За снижением спроса падает производство и занятость в соответствующих отраслях. В частности, в обрабатывающей промышленности США торговый дефицит сыграл весомую роль в падении занятости, с 17 млн. в 2000 г. до 14 млн. в 2006 г., хотя нельзя не отметить в данном случае и влияние роста производительности труда. В свою очередь, торговый дефицит подталкивает деформацию обрабатывающего сектора и, поскольку тот является ведущим экспортером, снижает его возможности в обслуживании будущих долговых обязательств. Вполне логичный результат - усиление протекционистских настроений в США.

Важнейшим следствием увеличивающейся нетто-задолженности, безусловно, является растущая иностранная собственность на американские активы. В условиях актуализации проблемы национальной безопасности в США дополнительный импульс получили и настроения, носители которых видят в приобретении теми или иными способами американских компаний возможность потери контроля над экономикой страны.

Вместе с тем нельзя не отметить, что США продолжают активно функционировать и как международный кредитор, наращивая зарубежные вложения. Доллар по-прежнему остается доминирующей валютой международной торговли и основной резервной валютой. Долговые обязательства США почти на 90% выражены в валюте страны, а снижение курса уменьшает стоимость предстоящих выплат.

К тому же рост импорта капитала не привел к дисбалансу поступлений и платежей по инвестициям. За период 2000-2010 гг. поступления на зарубежные активы выросли в 1,9 раза, а платежи по иностранным - в 1,5 раза. В 2000-2007 гг. оба показателя демонстрировали уверенный рост, соответственно, в 2,4 раза и в 2,2 раза. Но в условиях кризиса поступления сократились в 2007-2010 гг. в 1,3 раза, а платежи в 1,5; показатели в 2010 г. не достигли уровня 2007 г.¹⁶

Позитивный вклад в формирование позиции страны в сфере международных расчетов традиционно вносят прямые инвестиции. В 2007 г. ПИ занимали в общем объеме поступлений 45,2%, но в 2010 г. данный показатель увеличился до 65,7%. На

¹⁵ См., например. M.Labonte, G.E.Makinen. America' Growing Trade Deficit: Its Cause and What it Means for the Economy.// CRS Report for Congress. RL 30534.

¹⁶ Рассчитано по: Survey of Current Business. July, 2011, p. 71

фоне падения всех остальных компонентов поступлений эта форма вложений в очередной раз продемонстрировала стабильность, снижение в 2009 г. сменилось ростом уже в 2010 г., причем превысившем показатель 2007 г., соответственно, 432 млрд. и 370,8 млрд. долл.

Важно отметить, что аналогичная динамика просматривается и по платежам на ПИИ. Но разрыв в поступлениях и платежах по прямым инвестициям пока почти трехкратный. Подобный разрыв объясняется, прежде всего, различиями в уровне получаемых доходов. В превышении этого показателя по зарубежным ПИ просматривается влияние такого фактора, как более зрелый характер вложений, история которых началась вскоре после окончания 2-ой мировой войны. Весомый вклад в этих инвестициях принадлежит и нематериальным активам. Напротив, ПИ, поступающие в США, относительно «молоды». К тому же в целях снижения налогообложения филиалы иностранных компаний нередко прибегают к практике вывода части доходов по каналам трансфертного ценообразования.¹⁷ Однако, проведенный ранее анализ показал, что со временем доходы будут расти. Таким образом, тенденция к сближению поступлений и платежей по ПИ не исключена, хотя пока лишь в перспективе.

Как правило, рецессия ведет к значительному улучшению в состоянии счета по текущим операциям. С выходом из кризиса внутренние сбережения выросли, частные инвестиции на более низкой отметке, потребность в заимствовании из-за рубежа снизилась. Дефицит по счету текущих операций упал в 2009 г. до 2,7% ВВП. Однако падение, вызванное рецессией, временное, уже в 2010 г. наблюдался рост дефицита до 3,2% ВВП. С выходом экономики из кризиса и функционированием в нормальном русле сбережения снова упадут, а инвестиции вырастут, что усилит потребность в заимствовании. Без фундаментальных изменений в соотношении сбережений и инвестиций, сложившихся в рамках экономики США, падение дефицита по счету текущих операций может быть только эпизодическим.

Преодолевая последствия кризиса, администрация Б. Обамы обращается к разработке иной, более сбалансированной, модели экономического роста страны. В условиях скорректированной модели такой рост должен стать менее зависимым от потребления и внешних заимствований. Компенсировать подобную умеренность позволит рост сбережений - страна, которая прежде слишком много занимала, теперь должна больше сберегать. В качестве долгосрочного ориентира предлагается стабилизировать долю нетто-задолженности в ВВП, а со временем, добиваться и падения этого показателя. Снижение долговой нагрузки будет означать сокращение выплат иностранцам, а значит, открываются возможности и для повышения уровня жизни граждан США.

В Экономическом докладе Президента (2010 г.) также подчеркивается, что экономический рост не должен опираться на неустойчивое заимствование, его стабильность связывается с привлечением производственных инвестиций.¹⁸ Реалистичность подобного подхода во многом будет зависеть от выбора политических мер решения проблемы на микро и макро – уровнях, а также их эффективного совмещения на практике, что в условиях экономического роста представляется крайне сложным.

¹⁷ См. подробнее: BIS. 76th Annual Report/ Trends and determinants of net income.

¹⁸ Economic Report of the President Transmitted to the Congress. February, 2010, ch. 4, p.135.