

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА США В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ СТРАНЫ

Оксана БОГАЕВСКАЯ

Александра ВОЙТОЛОВСКАЯ

Виктория ЖУРАВЛЕВА

ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН

Аннотация: В США социально-экономическое развитие реализуется на основе взаимодействия частного и государственного секторов. Разделенная ответственность за развитие страны предполагает, что государство может инициировать масштабные общественные изменения, но не может провести их единолично. Между тем федеральное правительство определяет стратегический вектор развития страны, выделяет финансовые средства на приоритетные направления и может контролировать их реализацию. Все эти шаги осуществляются совместно законодательной и исполнительной властью в рамках разработанного механизма согласования и контроля. Этот механизм, с одной стороны, *серьезно бюрократизирует процесс, делая его растянутым во времени и негибким*, но, с другой стороны, *обеспечивает преемственность стратегий, транспарентность их реализации, а также сохраняет баланс между государством и рыночными структурами в социально-экономической сфере*. Партийная поляризация последних десятилетий, осложнив процесс согласования, еще больше затормозила реализацию масштабных социальных проектов. Это неизбежно вызывает недовольство американских граждан, которые, ожидая от каждой новой администрации быстрой и конкретной реакции на меняющиеся социально-экономические реалии, нередко получают лишь обещания. Между тем для наиболее приоритетных направлений социально-экономического развития постепенно вырабатываются формы имплементации в реальных условиях, позволяющие американской социально-политической системе меняться, не разрушаясь.

Ключевые слова: США, социально-экономическое развитие, долгосрочные стратегии, президент, конгресс, счетная палата, административно-бюджетное управление, бюджетное управление конгресса, социально-экономическая повестка, партийная поляризация

Богаетская Оксана Викторовна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра североамериканских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

ORCID: 0000-0003-2127-0475. E-mail: bogaevsk@gmail.com
117997, Москва, ул. Профсоюзная, 23.

Войтоловская Александра Романовна – кандидат политических наук, научный сотрудник Центра североамериканских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

ORCID: 0000-0003-0295-1312. E-mail: a-borisova@imemo.ru
117997, Москва, ул. Профсоюзная, 23.

Журавлева Виктория Юрьевна – кандидат политических наук, руководитель Центра североамериканских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

ORCID: 0000-0003-1911-625X. E-mail: zhvika@imemo.ru
117997, Москва, ул. Профсоюзная, 23.

Поступила в редакцию: 22.11.2023

Принята к публикации: 10.12.2023

С приближением избирательной кампании 2024 г. в США поднимается новая волна обвинений администрации Джо Байдена в неэффективности социально-экономической политики. Список невыполненных обещаний действующего президента-демократа стал традиционным для последних десятилетий: цены на медицинские услуги продолжают расти, равно как и студенческие долги, минимальную заработную плату повысить не удается, а социальная справедливость все еще остается красивым лозунгом (Lind, 2013). Между тем если выйти из парадигмы избирательной борьбы и обострившегося партийного противостояния и обратиться к анализу американской экономической системы, становится очевидно, что президент США обладает очень ограниченными возможностями менять социально-экономические условия существования граждан. Он – лишь один из участников американской политической и экономической систем, которые построены на взаимодействии государственного, частного, некоммерческого и индивидуально-семейного секторов, каждый из которых вносит вклад в решение социально-экономических задач (Марцинкевич и др., 1999).

Спецификой США является относительно малая доля государственного финансирования даже при решении стратегических задач в наиболее зависимых от государства сферах (Марцинкевич, 2000). Например, государственные расходы бюджетов всех уровней на социальные нужды (социальное страхование и социальную помощь) в 2019 г. составили всего 18,5% ВВП. По этому показателю США занимают 23-е место среди стран ОЭСР (лидеры по этому показателю – Франция (30,7%), Финляндия (29,4%), и Дания (28,4%), а в среднем по странам ОЭСР доля государственных социальных расходов в ВВП составила в 2019 г. 20,1%)¹.

Тем не менее совокупные государственные и негосударственные расходы на социальные нужды в США в 2019 г. находились на уровне 29,8% ВВП, и по этому показателю Соединенные Штаты находились на втором месте в мире после Франции (30,1%). По размеру расходов частного сектора на социальные цели в 2019 г. (12,5%) США занимали второе место среди стран ОЭСР, при том, что среднее значение этого показателя в ОЭСР составляет 3,1%².

В условиях, когда основной движущей силой развития выступает частный сектор, возникает вопрос, как федеральное правительство в принципе может планировать социально-экономическое развитие страны, а президент не только обещать перемены, но и претворять отдельные из них в жизнь, особенно в ограниченный период своего пребывания в Белом доме? Успех во многом зависит от способности главы государства инициировать компромиссный вектор развития, регулировать функционирование системы взаимодействия различных агентств двух ветвей власти (законодательной и исполнительной), опираясь на разработанную законодательную базу, и находить пути реализации наиболее приоритетных задач.

¹ OECD (2023) Private social expenditure and the influence of tax systems. Social Expenditure (SOCX) Update 2023. January. Available at: <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> (accessed 5 December 2023).

² Ibid.

Чаще всего весь процесс занимает годы, инициативы переходят от одной администрации к другой, постепенно меняясь, в то время как конечный результат часто серьезно отличается от первой запущенной в систему версии, законом становятся только компромиссные инициативы, которые в той или иной мере будут устраивать хотя бы половину участников законотворческого процесса (Журавлева, 2011). Такой долгий путь реформирования неизбежно сказывается на популярности федеральной власти, которая традиционно не превышает 40%³, но он же и обеспечивает сохранение устоявшейся модели распределения полномочий и социальной ответственности между государством, бизнесом, некоммерческими организациями и человеком.

Законодательная база

Механизм стратегического планирования социально-экономического развития в США был заимствован федеральной властью у крупных корпораций, которые начали его внедрение в управленческие процессы в середине XX в. (Марцинкевич, 2000). Законодательная база этого механизма начала формироваться на федеральном уровне только в 1980-х гг., а единый документ, который можно было бы назвать стратегией социально-экономического развития, пока так и не был разработан. Документы, существующие на сегодняшний день в этой базе, можно подразделить на *концептуальные, нормативные и процедурные*.

Основным *концептуальным* документом остается Стратегия национальной безопасности, в которой каждые 4 года устанавливаются приоритеты и ориентиры развития во всех областях, в том числе и в социально-экономической.

К *нормативным* документам относится прежде всего Акт «О модернизации Закона о работе правительства и ее результатах 2010»⁴. Закон стал обновленной версией такого же, но принятого в 1993 г. документа. Цель его модернизации — создать замкнутый цикл стратегического планирования, выполнения и оценки эффективности работ министерств и привязать его к средствам, выделяемым Конгрессом, а также обеспечить транспарентность этих процессов для электората.

Модернизация закона в 2010 г. закрепила основную нормативную базу современного планирования стратегического развития страны в США. Помимо планов, отчетности, критериев эффективности и обоснования запрашиваемого финансирования в Конгрессе, Закон предписывает департаментам

³ Pew Research Center (2022) Americans' Views of Government: Decades of Distrust, Enduring Support for Its Role. 6 June. Available at: <https://www.pewresearch.org/politics/2022/06/06/americans-views-of-government-decades-of-distrust-enduring-support-for-its-role/> (accessed 5 December 2023).

⁴ Library of Congress (2010) The GPRA Modernization Act of 2010 (An Act – To require quarterly performance assessments of Government programs for purposes of assessing agency performance and improvement, and to establish agency performance improvement officers and the Performance Improvement Council). Available at: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ352/PLAW-111publ352.pdf> (accessed 5 December 2023).

министерств необходимость межведомственного взаимодействия, привязывает стратегическое планирование в США к четырехлетнему электоральному циклу, а также обязывает агентства отчитываться об исполнении поставленных задач не ежегодно, а четыре раза в год.

К *процедурным* относятся документы, подготавливаемые исполнительными ведомствами, в соответствии с Законом 2010 г. – стратегический план, который обновляется каждые 4 года, исполнительный план и отчет, обновляемый каждый год, и приоритетные задачи на каждый год, которые публикуются на сайте каждого ведомства⁵.

Наконец, ключевые положения политики социально-экономического развития закреплены в федеральном законодательстве (Закон о социальном страховании 1935 г., Закон 1974 г. о пенсионных программах, Закон 1964 г. о продовольственных талонах). Все эти законы периодически обновляются, в них вносят поправки, но они остаются базовыми для сфер социально-экономического развития.

Система федеральных институтов и ведомств

Федеральный механизм принятия и реализации стратегических решений в области социально-экономической политики основан на взаимодействии Администрации президента, Конгресса, министерств и ведомств и независимых агентств. В этой системе сочетаются дублирующие функции многих министерств, ведомств и агентств (и даже существование параллельных органов с одинаковыми целями и задачами) и распределение функций, относящихся к одному виду деятельности (торговле, науке, государственной статистике и т.п.)⁶.

Можно условно выделить два уровня – *стратегический* и *контрольно-финансовый*, на которых взаимодействуют управления и ведомства исполнительной и законодательной власти, а также независимые агентства.

На стратегическом уровне ключевая роль принадлежит Белому дому в лице исполнительного управления президента (*Executive Office of the President*), структура которого позволяет взаимодействовать с многочисленными подразделениями исполнительной и законодательной власти (прежде всего, с Министерством финансов и с Конгрессом). Структура управления меняется при каждом президенте в соответствии с его видением стратегических задач и приоритетов.

Генераторами идей в области социально-экономического развития выступают основные подразделения управления. Прежде всего это две схожие по функциям, но отличные по своему статусу в системе отношений исполнительной и законодательной властей структуры – *совет экономических консультантов (СЭК)* и *национальный экономический совет (НЭС)*. Первый был

⁵ Все планы и отчеты федеральных агентств размещены на сайте: <https://www.performance.gov/>

⁶ Institute for Policy Integrity (2012) Regulatory Report: Interagency Data Interoperability. Available at: https://policyintegrity.org/files/publications/62512_Regulatory_Report_Data_Interoperability.pdf (accessed 5 December 2023).

основан в 1946 г. и так же, как основные ведомства исполнительной власти, находится одновременно под контролем президента и конгресса. В его задачи входит экономический анализ, оценка программ и действий федерального правительства и предоставление рекомендаций президенту по вопросам формирования внутренней и внешней экономической политики.

Совет ежегодно готовит экономический доклад президента США (*Economic Report of the President*) конгрессу, который содержит информацию о состоянии и тенденциях развития экономики США в прошедшем году и анализ перспектив экономической повестки. Кроме того, в докладе освещаются наиболее актуальные с точки зрения действующей администрации проблемы и вызовы американской экономике, предлагаются пути их решения, анализируются результаты уже принятых мер.

Несмотря на происходящую смену приоритетов и методов экономической политики, многие фундаментальные темы присутствуют в докладе в той или иной форме из года в год. К ним относятся проблема источников экономического роста, инновационная или научно-техническая политика (НТП), влияние НТП и новых технологий на различные отрасли и рынки, проблемы здравоохранения, налоговая политика, проблемы рынка труда, образования и переподготовки кадров, эффективность государственного управления, бедность и социальное неравенство. Приоритетность согласуется с тенденциями развития бизнеса: выбираются те направления, которые находятся на пике развития или на острие конкуренции, в том числе международной (цифровые технологии, нанотехнологии, биоинформатика, ИИ)⁷.

В отличие от СЭК национальный экономический совет, основанный в 1993 г., подчиняется непосредственно президенту. В его состав входят вице-президент, государственный секретарь США, главы основных министерств, департаментов, агентств и ведомств, имеющих отношение к экономике. Если СЭК прежде всего обеспечивает координацию действий исполнительной и законодательной властей в сфере экономической политики, то НЭС – стратегическая структура непосредственно президента, основная площадка рассмотрения главой государства вопросов экономической политики. Совет призван координировать принятие решений по вопросам внутренней и внешней экономической политики, консультировать президента по экономическим вопросам, обеспечивать соответствие экономической политики целям президента и контроль над выполнением экономической повестки президента.

Формально НЭС и СЭК имеют довольно много дублирующих функций. Фактически СЭК исполняет аналитические, прогностические и консультационные функции, а решения по экономической политике принимают НЭС и президент со своими советниками – не только по экономическим вопросам.

⁷ The White House (n.d.) Economic Report of the President. Available at: <https://www.whitehouse.gov/cea/economic-report-of-the-president/> (accessed 5 December 2023).

На контрольно-финансовом уровне есть две ключевые структуры: *административно-бюджетное управление (АБУ) президента* и *бюджетное управление конгресса (БУК)*. Они отвечают уже не за стратегии, а за распределение средств на их реализацию.

АБУ на сегодняшний день представляет собой крупнейшее подразделение администрации президента США (448 сотрудников в 2023 г.). Оно ежегодно готовит президентский проект федерального бюджета и контролирует его исполнение. Именно в проекте президентского бюджета обозначаются приоритетные с точки зрения администрации направления развития (инфраструктура, занятость, образование, здравоохранение и т.п.) и запрашивается объем финансирования по конкретным программам. Также АБУ координирует межведомственные экономические инициативы, оценивает финансовые потребности агентств, качество программ и устанавливает приоритетность их финансирования. Наконец, АБУ – это ключевое агентство в решении вопросов по федеральным закупкам.

Бюджетное управление конгресса (БУК) было создано как визави АБУ в законодательной власти в 1974 г. для большей институционализации его роли в бюджетном процессе. Управление формируется на внепартийной основе, в его штате около 250 человек, из них 80% имеют ученые степени.

Фактически БУК – это структура оценки законодательной властью бюджетных инициатив исполнительной власти. Ежегодно управление выпускает детальный анализ президентского проекта бюджета, а также десятки докладов и сотни стоимостных оценок для предлагаемых законопроектов. Каждый год выходит доклад «О бюджете и экономических перспективах» (*Budget and Economic Outlook*), который содержит прогноз на 10-летнюю перспективу и обновляется два раза в год. БУК выпускает ежегодно долгосрочный прогноз с горизонтом 30 лет, в котором анализируется влияние демографических тенденций и мер экономической политики на федеральный бюджет и рассматриваются альтернативные сценарии. В эти публикации обязательно включают ежегодные прогнозные значения основных экономических индикаторов.

Конгресс также контролирует достижение целей и выполнение задач национального масштаба. Каждый финансовый год административно-бюджетное управление президента должно определять степень воплощения планов ведомств и отчитываться об этом перед комитетом внутренних дел сената, комитетом по надзору и государственным реформам палаты представителей и счетной палатой. В случае невыполнения плана в течение двух последовательных лет глава ведомства обязан направить конгрессу информацию о действиях, которые администрация предпримет для улучшения ситуации, а также описать необходимое для этого перераспределение ресурсов ведомства или же дополнительное финансирование. После этого глава АБУ направляет в Конгресс свои рекомендации по исправлению положения, а также предлагает изменения в бюджет ведомства.

В сфере реализации стратегий значительную роль также играет подразделение министерства торговли – *бюро экономического развития*, которое специализируется прежде всего на региональном экономическом развитии. Бюро работает непосредственно с местными сообществами и бизнесом, помогает разрабатывать стратегию развития территорий и местного бизнеса, предоставляет финансовую и техническую помощь для развития инноваций и местного предпринимательства.

Помимо управлений и ведомств исполнительной и законодательной властей на контрольно-финансовом уровне, важную роль играют независимые агентства, прежде всего счетная палата (СП) и федеральная резервная система (ФРС). СП проводит аудит всех федеральных ведомств, включая министерство обороны и ФРС (без права оценивать монетарную политику), аудит авторизованных расходов администрации президента США оценивает эффективность государственных программ и направлений государственной политики. При проведении аудита она получает всесторонние инсайдерские данные о состоянии дел в федеральных агентствах и ведомствах. Будучи подотчетной конгрессу, счетная палата имеет с ним тесные связи и получает информацию о происходящих в нем процессах. Эта уникальная позиция СП в сочетании с наличием в ее штате большого количества высококвалифицированных специалистов разных профилей позволяет не только оценивать эффективность текущих расходов и государственных программ, но и прогнозировать и анализировать стратегические тренды, а также играть интегрирующую и координирующую роль между ведомствами.

Долгосрочное прогнозирование и анализ являются одними из ведущих видов деятельности агентства. Счетная палата проводит стратегический финансовый анализ состояния и перспектив финансового положения федерального бюджета США, бюджетов штатов и местных бюджетов. К важнейшим ее функциям относится доведение до сведения членов конгресса долгосрочных последствий выбора той или иной политики и расширение горизонта видения конгресса, поскольку оценка эффективности государственных программ и масштабных решений возможна только с учетом их долгосрочных последствий и стратегического значения.

Помимо выполнения законодательно закрепленных за счетной палатой обязанностей и выполнения запросов, поступающих из конгресса, она обладает правом независимой исследовательской инициативы. Эта часть ее деятельности касается изучения представляющих стратегический интерес проблем, имеющих долгосрочный, комплексный и трансформационный характер. Таким образом, работа СП позволяет привлечь внимание конгресса и американского общества к актуальным вопросам, которые могут существенно изменить будущую картину мира (особенно это касается различных аспектов научно-технологического развития). Специальное значение придается рассмотрению будущих проблем, которые могут негативно отразиться на деятельности федерального правительства или общества в целом.

В стратегическом плане счетной палаты на 2022–2027 гг. перечислены двенадцать сфер, в которых наиболее очевидны стратегические тренды с потенциалом существенно воздействовать на американское общество и правительство⁸. К ним отнесены процессы, влияющие на глобальную безопасность и безопасность США, угрозы финансовой стабильности и рост государственного долга, угроза катастрофических биологических инцидентов, расовые и этнические диспропорции, усиление конкуренции в сфере науки, технологий и инноваций, воздействие цифровизации на безопасность и личные свободы, сдвиг в структуре рынка труда (переход к дистанционной работе) в результате пандемии, перспективы глобальных цепочек поставок и мировой торговли, дистанционное обучение и новые технологии в образовании, в сфере здравоохранения, проблемы устойчивого развития и риски, связанные с освоением человеком космического пространства. Эти тренды должны сформировать вектор стратегического долгосрочного анализа СП на ближайшие годы, особенно в области национальной безопасности и обороны, здравоохранения и изменений в научно-технической сфере.

Стратегическими проблемами в счетной палате занимаются сотрудники разных групп и подразделений, однако в ее структуре есть отдельная группа, занимающаяся стратегическими вопросами (*Strategic Issues team, SI*), задача которой сформулирована как помощь конгрессу в преодолении вызовов, стоящих перед государственным управлением в XXI в. К вопросам, которыми занимается эта группа, относятся налоговая политика и организация налоговой службы, общие вопросы эффективности государства и управления, проблемы бюджета и долга, включая перспективы федерального бюджета и долга, проблемы человеческого капитала, анализ политики регулирования, переписи населения. Также группа стратегических вопросов координирует выпуск Списка проблем высокого риска (*High-Risk List*), выходящего раз в два года. В него включаются проблемные ведомства и программы, в которых вероятны нарушения, растраты и злоупотребления.

Среди основных направлений работы *стратегическое прогнозирование приобретает все более важную роль*. Сейчас на традиционный бухгалтерский аудит приходится около 15% деятельности счетной палаты, а большая часть работы приходится на аудит эффективности, оценки программ, анализ и прогноз государственной политики, научные исследования, руководства по передовым практикам, разработку аудиторских стандартов, юридическую экспертизу, урегулирование споров участников системы государственных заявок.

В 2018 г. в счетной палате был создан центр стратегического прогнозирования – ключевое подразделение по идентификации, мониторингу и анализу новых проблем, с решением которых могут вскоре столкнуться лица, прини-

⁸ U.S. Government Accountability Office (n.d.) Trends Affecting Government and Society. United States Government Accountability Office. GAO-22-3SP. Available at: <https://www.gao.gov/assets/720/719909.pdf> (accessed 5 December 2023).

мающие политические решения. В центре работают восемь экспертов – ведущих специалистов в области форсайта, планирования и теории будущего. Все они работают в СП по совместительству и занимают постоянные позиции в государственном секторе, частных компаниях, некоммерческих организациях (НКО), университетах и научных центрах. Срок их полномочий составляет два года с возможностью продления.

Мониторинг и прогноз кризисных ситуаций в финансовой сфере относится прежде всего к компетенции федеральной резервной системы. ФРС отслеживает ситуацию на финансовых рынках, обращая особое внимание на индикаторы приближения экономического спада (такие, как динамика занятости и инвестиций, инфляция, комплексные индикаторы состояния экономики и рынков (индексы деловой активности и потребительского доверия), динамика кривых доходности облигаций и т.п.). Кроме того, при принятии решений по монетарной политике ФРС опирается на собственный анализ и прогноз экономической ситуации и стабильности финансовых рынков.

Два раза в год ФРС публикует Доклад о монетарной политике, содержащий отчет о результатах проведенной монетарной политики и краткосрочный прогноз состояния экономики США. Доклад передается в конгресс, а глава ФРС выступает на слушаниях в конгрессе. Четыре раза в год ФРС выпускает Обзор экономических перспектив – краткосрочный (на 2 года) прогноз и обзор текущей ситуации, включающий прогноз роста реального ВВП, уровней безработицы и инфляции, ставки по федеральным фондам в краткосрочной и долгосрочной перспективе, основанный на мнениях членов Комитета по открытым рынкам.

В своей собственной деятельности ФРС с осторожностью относится к количественным показателям при формулировке целей и задач, предпочитая говорить об «умеренных процентных ставках», «ценовой стабильности», «полной занятости». Только в отношении показателя инфляции ФРС формулирует долгосрочный целевой уровень 2%, причем это касается как фактического показателя уровня инфляции, так и формирования уровня инфляционных ожиданий.

Сложности реализации социальной повестки

Описанный выше механизм многочисленных согласований, проверок и перекрестного контроля, ставший во многом результатом конституционно заложенного соперничества исполнительной и законодательной власти, накладываясь на реальность рыночной экономики, *делает любые социально-экономические изменения в США растянутыми во времени* (Кириченко, 2010).

В текущих условиях партийной поляризации реформы нередко «зависают» с одной администрацией и возобновляются только со сменой партийного контроля. Неспособность и нежелание демократов и республиканцев договариваться между собой приводят к тому, что *большая часть социальных повесток нередко так и остается предвыборными обещаниями* (Hetherington & Rudolph, 2015).

Это во многом объясняет недовольство американцев федеральным правительством (Борисова & Журавлева, 2018) и стабильно низкие рейтинги последних президентов на исходе первого срока президенства (в среднем 40%)⁹. В текущем моменте среднему американцу, оказавшемуся в трудной ситуации, сложно оценить долгосрочную стратегию, которая, возможно, приведет к важным изменениям тогда, когда волнующие его вопросы будут уже не такими актуальными. В связи с этим общественное разочарование неизбежно настигает даже таких «революционных» президентов, как, например, Б. Обама. Между тем он стал именно тем президентом, которому удалось свести воедино маленькие шаги своих предшественников в масштабную реформу, которая очень медленно, но меняет американскую систему здравоохранения в реальных условиях баланса между властью и бизнесом.

Социально-экономические изменения, которые закладываются действующим президентом Дж. Байденом, также сложно разглядеть в текущем моменте, но их долгосрочный масштаб может быть значительным. Отложенный эффект также сказывается на его нынешней популярности, которая стабильно падала почти все три года его пребывания в Белом доме, достигнув в октябре 2023 г. рекордно низких показателей (37%)¹⁰.

Между тем его планы по социально-экономическому развитию страны, представленные в 2020 г., знаменовали новый шаг в интеграции и модернизации социальной повестки Демократической партии. В ходе предвыборной кампании он, как и многие предшественники от Демпартии, говорил о поддержке среднего класса, расширении доступности сферы здравоохранения, повышении налогов для богатых и масштабных инвестициях в инфраструктуру зеленой энергетики.

Однако фокусные приоритеты были сформулированы довольно четко и во многом с учетом американской поляризованной среды, в которой достичь компромисса стало крайне сложно (Журавлева, 2021). В списке таких приоритетов значились реформа инфраструктуры страны, поддержка экономики и граждан в условиях пандемии COVID-19, реализация первых шагов по переходу к масштабному использованию возобновляемой энергетики, налоговая реформа (Богаевская & Бунина и др., 2022).

Инфраструктурная реформа была заложена в предвыборную социальную повестку *Build Back Better* с предложением выделить на нее 1,3 трлн долл.¹¹ Этот план включал в себя 50 млрд долл. на ремонт дорог, магистралей и мостов, 20 млрд долл. на инфраструктуру широкополосной связи в сельской местности, 400 млрд долл. в течение десяти лет на новое федеральное

⁹ Gallup (n.d.) Presidential Approval Ratings -- Joe Biden. Available at: <https://news.gallup.com/poll/329384/presidential-approval-ratings-joe-biden.aspx> (accessed 5 December 2023).

¹⁰ Gallup (n.d.) Presidential Approval Ratings -- Joe Biden. Available at: <https://news.gallup.com/poll/329384/presidential-approval-ratings-joe-biden.aspx> (accessed 5 December 2023).

¹¹ The White House (2021) Council of Economic Advisors Issue Brief May 2021: Building Back Better: The American Jobs Plan and the American Families Plan. May. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/05/AJP-AFP-Narrative-2021-05-11-1930-.pdf> (accessed 5 December 2023).

агентство по проведению НИОКР в области экологически чистой энергии, 5 млрд долл. в течение пяти лет на технологию аккумуляторных батарей для электромобилей и 10 млрд долл. в течение десяти лет на транзитные проекты, обслуживающие районы с высоким уровнем бедности.

Вскоре после инаугурации администрация Байдена предложила масштабный реформационный законопроект *American Jobs Plan*, который предполагал выделение 2.29 трлн долл. на создание новых рабочих мест, развитие инфраструктуры, зеленой энергетики, улучшение здравоохранения, повышение налогов для крупных корпораций. В ходе сложного процесса согласования и межпартийного торга предложения Дж. Байдена сильно сократились в своем масштабе, некоторые из них были совсем заблокированы. Однако приоритетные направления – поддержка экономики в пандемию, инфраструктурная реформа и налоговая реформа хоть серьезно подрезанные республиканцами, все-таки стали законами. Из одной масштабной законодательной инициативы вышло в итоге три серьезных закона в сфере социально-экономического развития страны: «План спасения Америки», «Об инвестициях в инфраструктуру и рабочие места» и «О сокращении инфляции».

11 марта 2021 г. Байден одержал свою первую крупную «экономическую победу», подписав «План спасения Америки» (*American Rescue Plan Act of 2021*)¹². Документ предполагал выделение помощи в размере трлн долл. США на борьбу с *COVID-19* – стимулирующие чеки на сумму 1,400 долл. США для малоимущих, расширенные пособия по безработице, внедрение вакцины и тестов. Средства были выделены также на покрытие срочных долгов за арендную плату: почти 10 млрд долл. США на ипотечную помощь и 5 млрд долл. США на экстренную помощь бездомным. Финансирование программы по уходу за детьми и обеспечению их продовольствием, расширение налогового кредита по уходу за ребенком на один год – тоже были частью программы.

Инфраструктурный план был предложен администрацией также в начале года, но на его превращение в федеральную инвестиционную программу развития ушел почти год – двухпартийный «Закон об инвестициях в инфраструктуру и рабочие места» (*Infrastructure Investment and Jobs Act*) вступил в силу 15 ноября 2021 г.¹³

Изначальный план серьезно трансформировался за год межпартийных согласований, но в целом закон запускает масштабные изменения. В нем заложено 1.2 трлн долл. бюджетных средств, вместо запрошенных почти 2 трлн долларов, при этом только 550 млрд долл. из них – это новые инвестиции,

¹² Library of Congress (2021) H.R.1319 – American Rescue Plan Act of 2021. Available at: <https://www.congress.gov/bills/117th-congress/house-bill/1319> (accessed 5 December 2023).

¹³ The White House (2023) Fact Sheet: The Bipartisan Infrastructure Deal Boosts Clean Energy Jobs, Strengthens Resilience, and Advances Environmental Justice. 8 November. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/08/fact-sheet-the-bipartisan-infrastructure-deal-boosts-clean-energy-jobs-strengthens-resilience-and-advances-environmental-justice/> (accessed 5 December 2023).

незапланированные в каких-либо других бюджетных документах¹⁴. Пятилетний пакет инфраструктурных программ частично будет профинансирован за счет перепрофилирования неизрасходованной помощи на борьбу с *COVID-19*. Также в сумму включено бюджетное финансирование, которое ежегодно выделяется на строительство автомагистралей, часть расходов на помощь по страхованию от безработицы, выплаты которой некоторые штаты приостановили в ходе пандемии коронавируса, доходы от лизинга федеральных земельных участков для освоения ресурсов нефти и природного газа, будущие поступления в бюджет от инфраструктуры и т.д.

Важной частью принятого закона стало реформирование системы железных дорог США *Amtrak*, которая получила 66 млрд долл. (вместо запрошенных Байденом 80 млрд долл.) – крупнейшие федеральные инвестиции в пассажирские железнодорожные перевозки за последние 50 лет. В частности, «реанимируется» проект создания Северо-восточного коридора – маршрут из г. Бостон в округ Колумбия¹⁵.

Закон «О снижении инфляции» (*Inflation Reduction Act*) был принят уже в августе 2022 года¹⁶. Сенат одобрил законопроект с перевесом в один голос (51/50) без голосов республиканцев. Вице-президент Камала Харрис отдала решающий голос, обеспечив победу демократам. Палата представителей приняла законопроект с перевесом в 13 голосов. Это традиционный для современного Вашингтона «пакетный» закон – в него включены самые разные социально-экономические положения, в отношении которых всем участникам удалось достичь компромисса. Он содержит и налоговые предложения администрации, направленные в том числе на борьбу с инфляцией, и продолжение реформирования системы здравоохранения, и вложения в зеленую энергетику.

Вместо изначально заложенных в закон 3,5 трлн долл. Байдену удалось получить всего 1 трлн долл., договорившись с ключевыми демократами и консерваторами в сенате. В законе не предусмотрены ни ясли, ни 12-недельный отпуск по уходу за ребенком, но зато остался корпоративный налог, меры по регулированию системы здравоохранения и инвестиции в энергетическую безопасность.

¹⁴ AP (2021) Biden Signs \$1T Infrastructure Deal With Bipartisan Crowd. 15 November. Available at: <https://www.usnews.com/news/business/articles/2021-11-15/bidens-1t-infrastructure-bill-historic-not-transformative> (accessed 5 December 2023).

¹⁵ AP (2021) Roads, Transit, Internet: What's in the Infrastructure Bill. 15 November. Available at: <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2021-11-15/roads-transit-internet-whats-in-the-infrastructure-bill> (accessed 5 December 2023).

¹⁶ Library of Congress (2022) H.R.5376 – Inflation Reduction Act of 2022. 15 November. Available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376> (accessed 5 December 2023).

Закон ввел новый минимальный налог в размере 15% для корпораций с прибылью 1 млрд долл. США в год. Этот налог пойдет на оплату мер по охране климата и здравоохранения. Объединенный комитет по налогообложению (*Joint Committee on Taxation, JCT*) подсчитал, что данный налог принесет доход в размере 313 млрд долл. США в течение следующего десятилетия¹⁷.

Также закон предполагает реформу ценообразования на отпускаемые по рецепту лекарства в рамках программы страхования *Medicare*. Эту инициативу демократы пытались провести на законодательном уровне уже много лет, однако встречали серьезное сопротивление фармацевтического лобби. В частности, теперь закон позволяет *Medicare* согласовывать с фармкомпаниями снижение цен на 10 дорогостоящих лекарств, начиная с 2026 года. К 2029 году это число возрастет до 20 препаратов. Компании, которые откажутся вести переговоры, будут облагаться налогом с продаж лекарственного средства в размере до 95%. Закон также ограничивает расходы на лекарства из собственного кармана на уровне 2 тыс. долларов в год для пациентов, пользующихся страховкой *Medicare*, начиная с 2025 года. Первоначальное предложение предусматривало ограничение и для пациентов с частным страховым планом, но республиканцы проголосовали против данного положения. Согласно анализу бюджетного управления конгресса, упомянутые меры позволят сэкономить 265 млрд долл. в течение 10 лет¹⁸.

Закон также предполагает усиление контроля со стороны налогового управления США. Путем вливания 76 млрд долл. на расширение штата и модернизацию оборудования авторы закона надеются на улучшение работы налоговой службы по выявлению и преследованию налоговых мошенников, особенно среди сверхбогатых. БУК считает, что это может увеличить доходы налогового управления США по меньшей мере на 201 млрд долл. в течение следующего десятилетия¹⁹.

Чтобы возместить налоговые поступления, потерянные из-за прямых инвестиций, закон вводит ограничения на убытки, которые предприятия могут вычесть из своих налогов. Эти меры были разработаны для того, чтобы помешать состоятельным гражданам сократить или даже полностью аннулировать обязательства по подоходному налогу.

Наконец, крупнейшие инвестиции в размере 369 млрд долл. будут направлены на энергетическую безопасность и вопросы, связанные с изменением климата.

¹⁷ USA Facts (2022) How will the Inflation Reduction Act of 2022 change corporate taxes? Available at: <https://usafacts.org/articles/how-will-the-inflation-reduction-act-of-2022-change-corporate-taxes/> (accessed 5 December 2023).

¹⁸ CRS (2022) Tax Provisions in the Inflation Reduction Act of 2022 (H.R. 5376). P. 5, P. 28. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47202> (accessed 5 December 2023).

¹⁹ Congressional Budget Office (2022) Tax Provisions in the Inflation Reduction Act of 2022 (H.R. 5376). 3 August. P. 8, P. 10, P. 14. Available at: <https://www.cbo.gov/publication/58366> (accessed 5 December 2023).

Заключение

Три закона за первые два года пребывания у власти – это *серьезное достижение действующей администрации, которым редко может похвастаться американский президент эпохи поляризации*. Но об успехах быстро забывают, в то время как неудачи остаются в фокусе внимания общества надолго. Принятые меры оказались лишь малой частью масштабных социальных реформ, за которые выступали левые либералы и даже демократы-центристы. Об этом не забывают напоминать прогрессисты в конгрессе, критикуя Дж. Байдена за полумеры, и разочарованный электорат, который напоминает президенту нереализованные обещания (Журавлева, 2022).

Одной из таких нереализованных предвыборных инициатив Дж. Байдена стало списание студенческих долгов. На время пандемии президенту удалось инициировать замораживание выплат по студенческим долгам и даже списание части долгов для самых нуждающихся слоев населения. Однако президент намеревался расширить инициативу на большую часть общества. В августе 2022 г. Байден призвал простить задолженность по студенческому кредиту на сумму до 20 тыс. долл. заемщикам с доходом менее 125 тыс. долл., являющихся получателями гранта Пелла (федеральная студенческая субсидия). Для тех, кто не был получателем гранта Пелла, сумма аннулирования составляла до 10 тыс. долл. Списание оставшейся части займов предполагалось производить через 20 лет, без наложения налогового бремени, а списание федеральных займов для тех, кто находится на государственной службе, в течение пяти лет²⁰.

Предложение президента вызвало резкую критику со стороны консервативной части политической элиты и общества. Республиканцы заблокировали законопроект в конгрессе. Президент попытался решить эту задачу в обход законодательной власти, приняв исполнительный указ о списании студенческих долгов на сумму более 430 млрд долл. Однако конгресс поддержал консервативный Верховный суд – 30 июня 2023 г. он признал неконституционным исполнительный указ президента Дж. Байдена. Судьи пришли к выводу, что инициатива вышла за рамки полномочий федерального правительства и узурпировала полномочия конгресса по контролю за государственными расходами. В ответ на это решение президент инициировал план «Экономия на ценном образовании» (*Saving on a Valuable Education, SAVE*) – план погашения студенческого долга, в котором сумма задолженности рассчитывается, исходя из дохода заемщика и размера его семьи, остальная часть долга списывается в течение нескольких лет²¹.

²⁰ The White House (2022) Fact Sheet: President Biden Announces Student Loan Relief for Borrowers Who Need it Most. 24 August. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/24/fact-sheet-president-biden-announces-student-loan-relief-for-borrowers-who-need-it-most/> (accessed 5 December 2023).

²¹ The White House (2023) Fact Sheet: The Biden-Harris Administration Launches the SAVE Plan, the Most Affordable Student Loan Repayment Plan Ever to Lower Monthly Payments for Millions of Borrowers. 22 August. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/22/fact-sheet-the-biden-harris-administration-launches-the-save-plan-the-most-affordable-student-loan-repayment-plan-ever-to-lower-monthly-payments-for-millions-of-borrowers/> (accessed 5 December 2023).

Подводя итог, можно констатировать, что борьба за доступность высшего образования в США продолжится. Вероятно, текущий план Дж. Байдена перейдет по наследству следующему президенту от Демократической партии, будет еще доработан и в конце концов принят в некоем компромиссном виде, за что президента, согласившегося на этот компромисс, будут критиковать со всех сторон, рейтинг его популярности будет традиционно невысоким, но итогом будет важная социальная реформа, которая станет еще одним маленьким шагом в социально-экономическом развитии США.

Список литературы

1. Богаевская О.В., Бунина А.А. и др. (2022) Первый год Дж.Байдена в Белом доме. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН* 1: 54–77.
2. Борисова А.Р., Журавлева В.Ю. (2018) Американское государство: кризис доверия. *Мировая экономика и международные отношения* 5(62): 88–96.
3. Журавлева В.Ю. (2021) Американский президент в поляризованной среде: от Б. Обамы к Дж. Байдену. *Вестник СПбГУ. Международные отношения* 14(3): 334–347.
4. Журавлева В.Ю. (2022) Левая дилемма Дж. Байдена и Демократической партии. *Мировая экономика и международные отношения* 12(66): 5–15.
5. Журавлева В.Ю. (2011) *Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса в США*. М., ИМЭМО РАН. 163 с.
6. Кириченко Э.В. (2010) *США в поисках ответов на вызовы XXI века (социально-экономический аспект)*. Под ред. Э.В. Кириченко. М., ИМЭМО РАН. 290 с.
7. Марцинкевич В.И. (1999) *Социально-экономическая эффективность: опыт США. Роль государства*. Отв. ред. В.И. Марцинкевич. М.: Наука. 270 с.
8. Марцинкевич В.И. (2000) *Социально-экономическая эффективность: опыт США. Система саморазвития*. Отв. ред. В.И. Марцинкевич. М.: Наука. 301 с.
9. Hetherington M.J., Rudolph T.J. (2015) *Why Washington won't work. Polarization. Political Trust and the Governing Crisis*. The University of Chicago Press. P. 278.
10. Lind M. (2013) *The Land of Promise: An Economic History of the United States*. Harper Paperbacks. P. 592.

THE ROLE OF THE US FEDERAL GOVERNMENT IN SOCIAL DEVELOPMENT

Dr Oksana V. BOGAEVSKAYA – PhD in Economics, Senior Research Fellow, Center for the North American Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations Russian Academy of Sciences (IMEMO RAS).

ORCID: 0000-0003-2127-0475. E-mail: bogaevsk@gmail.com

23 Profsoyuznaya Street, Moscow, Russia, 117997.

Dr Aleksandra R. VOITOLOVSKAYA – PhD in Political Science, Research Fellow, Center for the North American Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations Russian Academy of Sciences (IMEMO RAS).

ORCID: 0000-0003-0295-1312. E-mail: a-borisova@imemo.ru

23 Profsoyuznaya Street, Moscow, Russia, 117997.

Dr Victoria Yu. ZHURAVLEVA – PhD in Political Science, Head, Center for the North American Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations Russian Academy of Sciences (IMEMO RAS).

ORCID: 0000-0003-1911-625X. E-mail: zhvika@imemo.ru

23 Profsoyuznaya Street, Moscow, Russia, 117997.

Received November 22, 2023

Accepted December 10, 2023

Abstract: In the United States, the economic system is a complex mechanism based on the interaction and mutual participation of the public, private, non-profit and household sectors, each contributing to final socio-economic efficiency. In such a system, the federal government is seriously limited in its ability to implement large-scale social changes. Meanwhile, it is the federal government that performs the most important function of regulating socio-economic development of the country through a complex system of strategic planning, which includes both the White House and the Congress. The interaction of the branches of the federal government, agencies and departments forms well-functioning mechanisms for making strategic decisions in the field of socio-economic policy. This mechanism, on the one hand, seriously bureaucratizes the process, making it extended over time and inflexible, but on the other hand, it ensures the continuity of strategies, transparency of their implementation, and also maintains a balance between the state and market structures in the socio-economic sphere. The party polarization of recent decades, having complicated the approval process, has further slowed down the implementation of large-scale social projects. This inevitably causes dissatisfaction among citizens, who, expecting from each new administration a quick and concrete response to changing socio-economic realities, often receive only promises. Meanwhile, for the highest priority areas of socio-economic development, forms of implementation in real conditions are gradually being developed, allowing the American socio-political system to change without collapsing.

Keywords: national development, the USA, President, The Congress, The National Security Strategy, strategic priorities, federal government, social-economic policy, party polarization, social programs

References:

1. Bogaevskaya O.V., Bunina A.A. et al. (2022) Pervyj god Dzh.Bajdena v Belom dome [J. Biden's first year in the White House]. *Analiz i prognoz. Zhurnal IMEMO RAN [Analysis and forecast. Journal of IMEMO RAS]*1: 54–77. (In Russian).
2. Borisova A.R., Zhuravleva V.YU. (2018) Amerikanskoe gosudarstvo: krizis doveriya [The American state: a crisis of confidence]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya [World economy and international relations]*5(62): 88–96. (In Russian).
3. Zhuravleva V.Yu. (2021) Amerikanskij prezident v polyarizovannoj srede: ot B. Obamy k Dzh. Bajdenu [The American president in a polarized environment: from B. Obama to J. Biden]. *Vestnik SPbGU. Mezhdunarodnye otnosheniya [Vestnik SPbSU. International relations]* 14(3): 334–347. (In Russian).
4. Zhuravleva V.Yu. (2022) Levaya dilemma Dzh Bajdena i Demokraticheskoy partii [The leftist dilemma of J. Biden and the Democratic Party]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya [World economy and international relations]*12(66): 5–15. (In Russian).
5. Zhuravleva V.Yu. (2011) *Peretyagivanie kanata vlasti: vzaimodejstvie Prezidenta i Kongressa v SSHA [Tug-of-war of power: the interaction of the President and Congress in the United States]*. M., IMEMO RAN. 163 p. (In Russian).
6. Kirichenko E.V. (2010) *SSHA v poiskah otvetov na vyzovy XXI veka (social'no-ekonomicheskij aspekt) [The USA in search of answers to the challenges of the XXI century (socio-economic aspect)]*. Ed(s): E.V. Kirichenko. M., IMEMO RAN. 290 p. (In Russian).
7. Marzcinkevich V.I. (1999) *Social'no-ekonomicheskaya effektivnost': opyt SShA. Rol' gosudarstva [Socio Economic Efficiency: American Experience. The State Role]*. Ed(s): V.I. Marzcinkevich. Moscow. Nayka. 270 p. (In Russian).
8. Marzcinkevich V.I. (2000) *Social'no-ekonomicheskaya effektivnost': opyt SShA. Sistema samorazvitiya. [Socio Economic Efficiency: American Experience. The System of Self-Development]*. Ed(s): V.I. Marzcinkevich. Moscow. Nayka. 301 p. (In Russian).
9. Hetherington M.J., Rudolph T.J. (2015) Why Washington won't work. Polarization. Political Trust and the Governing Crisis. The University of Chicago Press. P. 278.
10. Lind M. (2013) *The Land of Promise: An Economic History of the United States*. Harper Paperbacks. P. 592.