

ЭВОЛЮЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ США

Н.М. ТРАВКИНА. США: ПАРТИИ, БЮДЖЕТ, ПОЛИТИКА.
М., «Наука», 2008, 278 с.



Федеральный бюджет США во все времена был концентрированным выражением экономических и политических тенденций, господствовавших в данное время в стране. Исследование бюджетного процесса, выходящее за рамки бухгалтерских и актуарных расчётов, прежде всего изучение бюджетной идеологии, доминирующей в каждый конкретный период пребывания у власти демократической или республиканской администрации, позволяет чётко и наглядно, часто в цифровом выражении, выявить эти тенденции. Исследование становится сверхактуальным, если учесть, что в период тяжёлого экономического кризиса федеральный бюджет, наряду с действиями Федеральной резервной системы, превращается в основной инструмент преодоления кризиса. Этот процесс непосредственно отражается и на состоя-

нии глобальной, в том числе российской, экономики.

Для концепции монографии Н.М. Травкиной ключевым является положение, сформулированное во введении. Оно гласит: «Во второй половине XX века федеральный бюджет всё в меньшей степени становился инструментом государственного регулирования экономики и всё в большей степени превращался в составную часть политической системы США – её важнейший и неотъемлемый атрибут... Современные массовые политические базы Демократической и Республиканской партий США оказались напрямую связаны с колоссальными финансовыми потоками, распределяемыми по линии федеральной казны» (с. 7–8). Если первый тезис – об уменьшении роли бюджета как регулятора экономики – представляется не бесспорным, то со вторым – о наличии мощной политической составляющей федерального бюджета – трудно не согласиться.

Последняя предпосылка объясняет то внимание, которое автор уделяет политической борьбе вокруг бюджетных статей, программным подходам обеих партий к бюджетному процессу и идеологическим основам бюджетной политики на протяжении длительного исторического периода. В целом монография Н.М. Травкиной представляет собой широкое полотно, на котором прослеживается эволюция бюджетной политики обеих партий начиная с 20-х годов

прошлого столетия и вплоть до окончания срока администрации Дж. Буша-младшего.

Логика работы также весьма интересна. Автор не следует строго хронологическим рамкам изложения вопроса, но сосредотачивается, прежде всего, на доказательстве своих идей. Монография начинается с анализа президентской кампании 2000 года. Н.М. Травкина решительно выступает против утверждения, свойственного ряду работ в российской американистике, о том, что политика обеих партий сближается и что в ней нет существенных различий. Напротив, она доказывает, что именно в наши дни эти различия более чем существенны. Это положение иллюстрируется демонстрацией совершенно различных результатов экономической и бюджетной политики администраций Клинтона и Буша-мл. Как известно, в 1990-е годы американская экономика развивалась весьма успешно: ВВП рос темпами до 4% в год, было создано 22 млн. новых рабочих мест и, что особенно интересует автора, бюджетный дефицит превратился в большой и быстро растущий бюджетный профицит. Накануне выборов 2000 г. этот профицит достиг 236,2 млрд. долл., или 2,4% ВВП. При продолжении этой политики бюджетный профицит в период 2001–2010 гг. должен был составить, по оценке специалистов Конгресса, 5,7 трлн. долл. Эти средства могли бы быть использованы на решение многих социальных проблем, а также на выплату государственного долга, что и предусматривалось предвыборной программой Демократической партии.

Однако на выборах 2000 г., а затем и 2004 г. победил Дж. Буш, и результаты его правления оказались совершенно иными, чем это было запланировано идеологами демократов. Как известно, администрация Буша проделала выдающуюся работу по превращению бюджетного профицита в рекордный дефицит и наращиванию государственного долга до 14-значной цифры. Автор отмечает, что на рубеже веков произошла кардинальная смена вех в бюджетной политике обеих партий. Если республиканцы традиционно позиционировали себя как партию сбалансированного бюджета, то с приходом к власти Рейгана и особенно Дж. Буша-мл. она превратилась в партию бюджетного дефицита, вызванного, прежде всего, неоправданно резким снижением налогов, в первую очередь на бизнес и наиболее состоятельные слои населения. Н.М. Травкина весьма проницательно замечает, что такое поведение сделало республиканцев «более безответственной партией». Характерно, что это было написано ещё до наступления нынешнего финансово-экономического кризиса. В настоящее время с последствиями такой безответственности столкнулся весь мир.

Напротив, Демократическая партия, ранее ассоциировавшаяся с кейнсианской политикой стимулирования потребительского спроса, в том числе за счёт бюджетного дефицита, при Клинтоне проявила себя сторонником строгой бюджетной дисциплины, хотя, конечно, администрации Обамы в условиях экономического кризиса будет весьма сложно выдержать эту линию.

Однако автора не устраивает простая констатация того факта, что программные различия в подходах обеих партий приводят к резко разнящимся результатам. Истоки нынешнего положения она видит в давно минувших го-

дах. Как показано в монографии, современные тенденции в бюджетной политике обеих партий имеют глубокие исторические и идеологические корни.

Н.М. Травкина обращается к 20-м годам прошлого века, эпохе процветания времён У. Гардинга, К. Кулиджа, Г. Гувера. Это была эпоха, по определению автора, господства «плутократического капитализма». Как известно, тот период закончился «Великой депрессией» и пришедшей ему на смену эпохой «Нового курса». Большинство как советских, так и российских исследователей считали и считают, что с приходом «Нового курса» и введением государственного регулирования экономики и социальной сферы эпоха 20-х годов и идеология «плутократического капитализма» навсегда отошли в прошлое, что эта модель бизнес-капитализма оказалась нежизнеспособной и была отброшена последующим развитием общества. Автор убедительно доказывает, что это не так. В действительности в современной Америке действует не одна рузвельтовская модель «социально ориентированного капитализма», но и вторая модель «плутократического капитализма», которая на самом деле не умерла, а ожила и действовала в период правления администраций Рейгана в 80-х годах и Буша-мл. в начале 2000-х. Это – интересная, совершенно нестандартная и просто хорошая теория, которая объясняет многое из происходившего в США в указанные периоды.

Автор выделяет 12 признаков «плутократического капитализма», главным из которых, пожалуй, следует считать тенденцию к постоянному снижению налогов. В монографии подчёркивается, что для современной Республиканской партии снижение налогов стало такой же «священной коровой», как для Демократической партии – система социального обеспечения. Более того, эта тенденция «сформировала в начале XXI века "бюджетный капкан" для американской политической элиты в виде иммобильного федерального бюджета, маневр средствами которого может быть достигнут только за счёт скачкообразного роста дефицита федерального бюджета и долга федерального правительства» (с. 10). Иными словами, налоги при Буше уже были снижены в большем объёме, чем США могли это себе позволить, но идеологические и политические (массовая база республиканцев) реалии заставляли республиканцев и дальше выступать под лозунгом снижения налогов, что и продемонстрировал Маккейн в 2008 году.

Модель «плутократического капитализма» не только жива, но характерна и для других стран, в том числе для России. Как отмечает автор, «в течение последних 15 лет Россия имплицитно воспроизвела у себя плутократическую (дорузвельтовскую) модель бизнес-капитализма Кулиджа – Гувера».

Действительно, многие черты современного российского капитализма напоминают дорузвельтовскую эпоху в США. Достаточно привести цитату из книги главного идеолога «плутократического капитализма», бессменного министра финансов в правительствах Гардинга – Кулиджа – Гувера, мультимиллионера А. Меллона: «Высокие ставки налогообложения не обязательно означают большие поступления в федеральный бюджет ...большие доходы могут быть получены за счёт более низких налоговых ставок» (с. 62). Труд Меллона датирован 1924 годом, и вряд ли многие читали его в России. Однако российские власти, бизнес-сообщество и состоятельная публика, по существу, дословно повторяют

аргументацию Меллона, обосновывая необходимость плоской шкалы подоходного налога, согласно которой миллиардер и уборщица отдают одинаковую долю доходов в бюджет, а фактически миллиардер, благодаря многочисленным схемам «оптимизации» налогов, платит ещё меньше. В этой области современная Россия продвинулась гораздо дальше США, так как о плоской шкале в 13% американские плутократы могли бы только мечтать как в доружвельтовскую, так и послеружвельтовскую эпоху.

Если сочинение Меллона для идеологов «плутократического капитализма» было чем-то вроде «Капитала» Маркса для социалистов, то идеология и практика периода рейганизма стала чем-то похожим на ленинизм для современных американских консерваторов. Двумя главными новшествами рейганизма, по сравнению с классической эпохой 20-х годов, стали, во-первых, отказ от политики сбалансированного бюджета и рост государственного долга, во-вторых, резкое наращивание военных расходов и агрессивная внешняя политика. Как показано в монографии, администрация Дж. Буша-мл. полностью унаследовала и усугубила эту модель развития.

В соответствии со своей теорией о двух соперничающих моделях развития американского капитализма автор подробно рассматривает и другую модель – «социально ориентированного капитализма» Ф. Рузвельта – Г. Трумэна – У. Клинтона.

Большое внимание уделяется идеологическим основам ружвельтовского курса и его последователей, прежде всего концепции безопасности в социальной сфере. Подробно рассматриваются социальные программы, принятые начиная с 30-х годов прошлого века и до наших дней, особенно в сфере пенсионного обеспечения и здравоохранения. Автор отмечает, что программы в сфере здравоохранения превратились в главную статью социальных расходов в последние годы, и дальнейшие перспективы с финансовой точки зрения выглядят ещё более пугающе.

Вместе с тем, в работе, охватывающей почти 90 лет развития США, встречаются положения, вызывающие возражения или, по меньшей мере, вопросы. Доказывая прямую преемственность политики современных консерваторов с курсом их предшественников в 1920-е годы, автор иногда механически переносит черты одной эпохи на другую. Между тем, Меллон и Гувер, вероятно, перевернулись бы в гробу, если бы смогли увидеть нынешнее состояние дел: долю государственного сектора, на порядок превышающую аналогичную в 20-е годы, социальные программы – от школьных завтраков до финансирования медицинских расходов в последний год жизни человека, разбалансированный бюджет и колоссальный государственный долг, серьёзную зависимость от внешних инвесторов, например, Китая. Вероятно, такую политику старые консерваторы-республиканцы сочли бы крайне безответственной. Также и выгоды, которые получили от снижения налогов Буш и Чейни, не идут ни в какое сравнение с теми громадными суммами, которые получил Меллон и другие члены правительства 80 лет назад.

На протяжении десятков страниц автор выступает горячим сторонником государственной пенсионной программы, которую не вполне правильно именует «системой социального обеспечения» (последний термин – более широкое

понятие). Безусловно, *Social Security* – это прочная основа обеспечения дохода в старости. Программа пользуется широкой поддержкой населения и двухпартийной поддержкой в Конгрессе. Все попытки демонтировать и приватизировать государственную пенсионную систему провалились как в эпоху Рейгана, так и в период правления администрации Дж. Буша-младшего. Однако при этом Н.М. Травкина весьма пренебрежительно относится к накопительным пенсионным системам, считая их неполноценными и попросту жульническими. Она пишет: «“Пенсионная игра в напёрстки” – эта характеристика может быть смело распространена на все “рыночные модели” преобразования государственных пенсионных систем во всём мире, не исключая, естественно, и Россию» (с. 209).

Это – глубокое заблуждение автора. Подобное утверждение противоречит фактам. Пенсионные системы, основанные на индивидуальной капитализации пенсионных накоплений, за последние десятилетия были приняты и действовали с большим успехом в столь различных странах, как Чили, Австралия, Индия, Польша, Казахстан и др. В самих США частными добровольными пенсионными планами охвачено более 100 млн. человек. Только количество активных участников пенсионных планов 401 (k) с 1984 по 2005 гг. возросло с 7,5 до 54 млн. человек. Такое количество людей невозможно привлечь обманным путём. Рыночные пенсионные системы – это не «игра в напёрстки». Средний размер частной пенсии в США уже сейчас в 2,3 раза превышает размер государственной пенсии, и этот разрыв возрастает. Безусловно, в периоды экономических кризисов эти системы теряют активы, точнее, их стоимость. Однако с началом экономического подъёма их уровень быстро восстанавливается, как это было, например, после кризиса 2000–2002 гг. Что же касается России, то здесь была создана пародия на настоящую накопительную систему. Реформа 2001 г. ввела в действие не накопительную, а смешанную накопительно-распределительную систему, которая в принципе не может быть эффективной. Однако это не повод для отрицания ценности современных рыночных пенсионных систем*.

Симпатии автора явно находятся на стороне демократов, при этом работа не свободна от некоторой идеализации их политики. Так, касаясь программы Демократической партии в избирательной кампании 2000 г., Н.М. Травкина пишет: «Судя по экономическому плану демократов, “холодная война” для них действительно закончилась, и её окончание должно было быть трансформировано в резкое наращивание федеральных социальных расходов, в создание государства “социального благосостояния” с резко выраженными распределительными функциями» (с. 33). Действительно, с точки зрения демократов «холодная война» закончилась полной и окончательной победой США. В 90-е годы администрация Клинтона без сопротивления добивалась односторонних уступок от России, продвинула НАТО на восток, бомбила Сербию и де-факто

* Подробнее см. статьи в журнале «США ♦ Канада»: А х у н д о в О.Т. Роль государства в развитии накопительных пенсионных систем (2003, № 1); Л е б е д е в а Л.Ф. Рынок пенсионных накоплений в США (2004, № 10); П о п о в А.А. Настоящее и будущее государственной пенсионной системы США (2005, № 5, 6); е г о ж е . Новые тенденции в социальной политике США: личные пенсионные счета (2006, № 1). – *Ред.*

отделила от неё Косово. Она бомбила и Ирак, хотя и воздержалась от оккупации страны. Обо всём этом в монографии нет ни слова.

Книга заканчивается следующим пассажем: «США вступают в один из самых ответственных периодов своей многовековой истории, когда будет решаться вопрос о векторе направленности развития американской цивилизации: будет ли он носить преимущественно интравертный характер, направленный на решение внутренних проблем, либо, главным образом, экстравертный, предполагающий дальнейшее географическое расширение американского влияния на базе военно-политических союзов... Именно эта борьба и будет составлять содержание политической и идеологической борьбы между Демократической и Республиканской партиями вокруг проблемы изменения приоритетов федерального бюджета, ибо, как убедительно показал опыт первого десятилетия XXI века, удовлетворительное решение проблемы “пушек и масла” оказалось невозможным даже для единственной в мире глобальной сверхдержавы» (с. 275).

Столь радикальное противопоставление внутренней и внешней политики представляется не вполне реалистичным. Очевидно, что США ни при какой администрации не могут уйти из глобальной политики и просто сосредоточиться на решении проблем здравоохранения и социального обеспечения, да это никому и не нужно, включая Россию. Вопрос в другом: будут ли США действовать в одностороннем порядке, как при администрации Буша, не считаясь ни с кем и ни с чем, или им всё же придётся учитывать интересы других. Что же касается пушек и масла, то это – старая дилемма, которая, безусловно, присутствует, но которую уже научились более или менее удовлетворительно решать. В новых условиях бюджетная политика – это, скорее, вопрос экономического выживания и устойчивости «деривативной» финансовой системы. Бюджетный дефицит на 2009 г. оценивается в размере 1,75 трлн. долл. Вопрос в том, сколько ещё ничем не обеспеченных долларов США смогут вбрасывать в свою и мировую экономику и каковы будут последствия этого.

Высказанные замечания не снижают ценности этой, в целом, очень удачной работы. Она привлекает, прежде всего, свежестью идей, нестандартностью подходов, широтой охвата, богатством фактического материала, ясностью изложения. Эта книга, несомненно, найдёт своего читателя.

А.А.ПОПОВ,
доктор исторических наук,
ведущий научный сотрудник ИСКРАН