

УДК 351.182:338.124.4

Механизм государственного управления в условиях кризиса: опыт США

Р.Н. ЛИЩУК

Донецкий государственный университет управления, г.Донецк, Украина,
E-mail: ukrrra@gmail.com**Авторское резюме**

В статье исследуется опыт государственного антикризисного управления США в период 2007-2010 гг. На базе исследования механизма государственного управления США в указанный период было установлено, что модель антикризисного регулирования в США характеризуется несколькими этапами, начиная с незначительных мер, принятых правительством на момент зарождения ипотечного кризиса и заканчивая государственными попытками снижения последствий общего финансового кризиса и восстановления экономики. Анализ показал, что американская модель антикризисного управления характеризуется, с одной стороны, высокой динамичностью и гибкостью, что позволило оперативно реагировать на возникающие проблемы и угрозы, а с другой – явно выраженная социальная направленность проводимых антикризисных мер. Данный опыт, безусловно, является полезным для других стран, в том числе и для Украины.

Ключевые слова: управление, государственное управление, механизм государственного управления, кризис, антикризисное управление

Mechanism of public administration in crisis: the experience of U.S.

R.N. LISCHUK

Donetsk state university of management, Donetsk, Ukraine,
E-mail: ukrrra@gmail.com**Abstract**

The article investigates the experience of the state of crisis management in the United States for 2007-2010. On the basis of studies of the mechanism of U.S. statecraft in the specified period, it was found that the model of crisis management in the United States is characterized by several stages, starting with minor measures taken by the Government at the time of inception of the mortgage crisis and ending the state attempts to reduce the impact of the financial crisis and the general economic recovery. The analysis showed that the American model of crisis management is characterized, on the one hand, the high dynamism and flexibility that allowed to react quickly to emerging challenges and threats, and on the other – a pronounced social orientation conducted anti-crisis measures. This experience is certainly helpful for other countries, including Ukraine.

Keywords: management, public administration, governance mechanism, crisis, crisis management.

Постановка проблемы. Кризисные явления в мировой экономической практике являются неотъемлемой частью функционирования системы экономических отношений, оказывая влияние на все отрасли и сектора мировой экономики. Ключевой особенностью подобных явлений можно считать их циклич-

ность, периодичность: волны кризисов можно наблюдать в мировой истории со средних веков и вплоть до наших дней. Однако не все кризисы имели одинаковый масштаб влияния, какие-то были локальными, а наиболее значительные затрагивали экономические отношения целого мира, являясь мировыми финан-

© Р.Н. Лищук, 2014

совыми и экономическими кризисами.

Одним из наиболее актуальных кризисов, чье влияние по-прежнему ощущается как на мировую экономику, так и на отдельные страны является кризис 2007–2009 годов.

На сегодня стоит вопрос – можно ли было избежать таких последствий и существуют ли реальные механизмы предотвращения будущих кризисов.

В результате объективной цикличности экономического развития на смену экономическому росту приходит спад уровня экономической активности, который в дальнейшем снова сменяется подъемом. Экономические кризисы возникают постоянно, поэтому потребность в исследовании цикличности и разработке эффективных мер снижения воздействия деструктивных последствий кризисных явлений является одним из основополагающих задач государственного управления в контексте реализации стабилизационной экономической политики.

Основная идея работы – возрастание роли государства в экономике в период кризисов и динамичное совершенствование его механизма антикризисного управления.

Состояние решения проблемы. Причины кризиса и направления государственного регулирования стали одной из главных тем дискуссий среди ученых, экономистов и политиков. Подобные дебаты фокусировались на обсуждении роли неудач рынка в попытке смягчить кризис. Кроме того, во многих посткризисных анализах отмечаются ошибки государственной политики, которые позволили финансовым институтам использовать слабые места в законодательстве для увеличения левериджа и прибылей. На основе обзора публикаций по кризисному периоду можно выделить четыре основных фактора, обусловивших кризис и требующих первоочередного внимания со стороны государства: процентные ставки, мировые дисбалансы, восприятие риска и регулирование финансовой системы.

Анализ исследований и публикаций. Исследования вопросов совершенствова-

ния механизма государственного управления в условиях кризиса начались относительно недавно, но теоретико-методологическую базу для их изучения заложили А. Бойн, Э. Стерн, П. Харт [8].

В числе исследователей – сторонников ситуационного подхода можно отметить работы В. Кумбса и Ш.Холодэя [8]; попытку систематизировать накопленный опыт разных стран государственного антикризисного механизма сделали К.Линдборг [6], С.Коэн [3] и др.

Данная статья является продолжением исследования зарубежного опыта государственного управления в условиях кризиса, проблематика которого рассматривалась в ходе анализа антикризисных мер, разработанных в период Великой депрессии в США (Зарубежный опыт государственного управления в условиях макроэкономической нестабильности: «Новый курс» Ф. Рузвельта как напоминание) [2]

Целью исследования выступает оценка эффективности зарубежного опыта государственного управления (на примере США) в контексте анализа мирового опыта государственной антикризисной политики.

Изложение основного материала. Мировой экономической кризис, начавшийся в 2007 г. в США как финансовый, поставил вопрос не только относительно обращения финансовых деривативов, но и постановки стратегических целей развития общества, его движущих сил в будущем и, вообще, об особенностях кризисных механизмов.

Первоначально правительство США прибегало к исторически сложившимся способам антикризисного регулирования, т.е. законодательной базе, в общих чертах определяющей контроль над финансовыми рынками, и работе ответственных за него учреждений.

В 2007 г. Министерство финансов США разработало стратегию, согласно которой предполагалось совместное участие игроков финансового рынка в борьбе с нарастающим ипотечным кризисом. В том же году, при сотрудничестве правительства США, советников, инвесторов и кредиторов, был создан

Альянс под названием «Hope Now», призванный помочь домовладельцам, неспособным погасить собственные ипотечные займы. Программы Альянса предусматривали два вида помощи, оказываемой домовладельцам: изменение плана погашения ипотечных займов или изменение условий их предоставления, т.е. корректировка с учетом возможностей должников. Осенью 2007 года была принята программа (FHA-Secure), в рамках которой ипотечные кредиторы получили право предоставлять своим должникам возможность модификации ранее предоставленного займа с целью компенсации разницы между стоимостью принадлежащего им имущества и суммой, подлежащей погашению. Путем рефинансирования в рамках данной программы должникам также предоставлялась возможность осуществления ипотечных выплат в меньшем размере ввиду того, что модифицированные займы гарантировались Федеральным Управлением Жилищного Строительства.

Несмотря на меры, предпринимаемые правительством, в начале 2008 г. возникла угроза замедления экономического роста. В свете усиливающегося кризиса Федеральной Резервной Системой США (ФРС) было принято решение о воздействии путем регулирования монетарной политики. Так, 22 января 2008 года ФРС была резко снижена базовая процентная ставка - на 0,75 процентного пункта, затем последовало очередное снижение до 3% годовых. К середине 2008 года процентная ставка снизилась до 2%.

Помимо снижения базовой процентной ставки правительством была разработана программа по оздоровлению экономики страны, для чего конгрессом было предусмотрено финансирование в размере 170 миллиардов долларов США. Подобные меры также предусматривали определенные налоговые вычеты для домашних хозяйств. Тем не менее, вышеуказанные меры не были напрямую связаны с ликвидацией ипотечного кризиса. Правительство скорее стремилось различными способами стимулировать потребительский спрос с целью обеспе-

чения экономического роста, т.е. использовать те же точки воздействия, что и в период Великой Депрессии 20-30 гг. XX в. [2, С. 487–490].

Заслуживает внимания так называемый план Полсона в США или Закон о неотложных мерах по стабилизации экономики 2008 года (Emergency Economic Stabilization Act of 2008 – EESA). Его основная цель – увеличить финансирование инвестиций бизнеса и расходов населения, то есть привести в движение основные факторы здорового экономического роста. Он позволял продолжить предоставление капитала, который необходим для создания новых рабочих мест, финансирование приоритетных государственных программ и помощи американским семьям в удовлетворении их повседневных потребностей. Содержательно EESA включал в себя, во-первых, программу выкупа проблемных активов, во-вторых, налоговые льготы бизнесу и населению, в-третьих, специальные стимулы в сфере энергетики. Однако существенная роль в Плане Полсона была отведена стратегии внедрению современных технологий [1].

Среди стратегических направлений формирования механизма государственного управления по преодолению кризиса – курс на инновационное развитие национальных экономик на основе внедрения передовых научно-технологических достижений, касающихся «зеленых технологий», инноваций, перспективных разработок последнего технологического уклада, которые имеют социальную направленность. Так, была поставлена цель довести расходы на исследования и разработки до рекордного для страны уровня – более 3% ВВП, чтобы сохранить технологическое и экономическое лидерство в мире. Администрация США запланировала удвоить бюджет ведущих научных институтов – Национального научного фонда и Национального института стандартов и технологий.

В июле 2008 года был принят Закон о жилье и экономическом восстановлении также направленный на снижение последствий ипотечного кризиса. В

рамках закона домовладельцам по всей стране предоставлялись ассигнования в размере 300 миллиардов долларов США для рефинансирования ипотечных займов. Кроме того, Закон о жилье и экономическом восстановлении предусматривал возможность предоставления Федеральной национальной ипотечной ассоциации (Fannie Mae) и Федеральной корпорации жилищного ипотечного кредита (Freddie Mac) безлимитной кредитной линии на срок 18 месяцев.

В продолжение мер, предпринимавшихся Министерством финансов, был издан Проект модернизированных реформ по финансовому регулированию. В краткосрочной перспективе данный проект предусматривал создание рабочей группы при Президенте США. В обязанности данной рабочей группы входило определение наличия у правительства необходимых инструментов и ресурсов для борьбы со сложившимся финансовым кризисом. Еще одной краткосрочной задачей в соответствии с данным Проектом являлся контроль над процессом инициирования ипотечных кредитов. По заявлению министра финансов Генри Полсона для контроля над данным процессом требовалось регулирование на государственном уровне.

Государственное регулирование должно было осуществляться комиссией по инициированию ипотечных кредитов, представленной членами правительства и органами регулятивного банковского регулирования. Помимо всего прочего, данной комиссией осуществлялось распространение информации среди участников рынка о соблюдении стандартов ипотечного кредитования, что, как предполагалось, позволяло сделать данный процесс более прозрачным. В среднесрочной перспективе данный проект предусматривал регулирование рынка ценных бумаг и страхования. В соответствии с проектом комиссией по ценным бумагам и биржам США и комиссией по срочной биржевой торговле было подписано соглашение, обеспечивающее сотрудничество между сторонами с целью осуществления контроля над рынками как ценных бумаг, так и связанных с

ними производных финансовых инструментов. 20 сентября 2008 г. была представлена программа по выкупу проблемных активов. Для осуществления данной программы было выделено 700 миллиардов долларов, направленных на выкуп проблемных ипотечных ценных бумаг. В ходе реализации данная программа была преобразована в Закон об экстренной стабилизации экономики. Данный закон предусматривал следующие меры, направленные на антикризисное регулирование: выкуп долговых обязательств у финансовых учреждений, увеличение размера страхового покрытия депозитов, защиту налогоплательщиков, установление требований в отношении компенсационных выплат, предоставляемых представителям высшего руководства инвестиционных банков, поэтапное распределение выделенных 700 миллиардов долларов США на выкуп ипотечных ценных бумаг, контроль над осуществлением Программы по выкупу проблемных активов и т.д.

Однако данный Закон оказался далеко не идеальным способом ликвидации последствия кризиса и шел поиск более эффективных мер. Вместо выкупа проблемных активов Министерство финансов приняло решение об изменении структуры капитала основных банков страны. Государство выступило с предложением о предоставлении банкам финансирования в размере 125 миллиардов долларов США, при условии предоставления последними привилегированных акций государству. Таким образом, обеспечивалось непосредственное государственное участие в капитале финансовых учреждений.

Усиливалась роль государства и его влияние не только на финансовый рынок, но и рынок недвижимости. В ноябре 2008 г. Федеральное агентство по финансированию жилья приняло под внешнее управление Федеральную национальную ипотечную ассоциацию и Федеральную ипотечную корпорацию жилищного ипотечного кредита с целью регулирования их деятельности.

После прихода к власти Барака Обамы в январе 2009 года были даны обе-

щання по незамедлительному восстановлению экономики страны и обеспечению стабильности в социальной сфере. Основным средством антикризисного регулирования для нового президента США явились финансовые ассигнования. В январе 2009 года было выделено 350 миллиардов долларов для продолжения осуществления Программы выкупа проблемных активов. Государство продолжало преследовать цель участия в акционерном капитале финансовых учреждений. Так, к середине 2009 года государству принадлежало более трети выпущенных акций международной корпорации Citigroup.

Федеральной Резервной Системе США было поручено предоставление краткосрочных кредитов различным банкам для восстановления их ликвидности. В рамках указанного кредитования банкам в общей сложности были выданы кредиты в размере свыше 2 триллионов долларов США. Выдача кредитов осуществлялась посредством аукционов до тех пор, пока ФРС не было принято решение об отсутствии дальнейшей необходимости подобного краткосрочного кредитования.

Весной 2009 года ФРС представила программу срочного кредитования под залог обеспеченных активами ценных бумаг. Целью данной программы было повышение объемов кредитования, предоставляемого потребителям. Однако изначально установленные сроки реализации программы оказались недостижимыми. Впоследствии объем финансирования программы срочного кредитования под залог обеспеченных активами ценных бумаг был увеличен до 1 триллиона долларов США для реализации до 30 июня 2010 г.

Финансово-экономический кризис заставил также принимать более радикальные меры по ужесточению фискальной дисциплины на федеральном уровне, в частности, планировалось внедрение программ стимулирования отдельных секторов экономики. Так, в 2009 г. был принят Закон о восстановлении и реинвестировании (American Recovery and Reinvestment Act –

ARRA), согласно которому предусматривалось дополнительно потратить около 260 млрд. долл. США на восстановление экономики (1,8 % ВВП), тогда как на конец 2011 г. общий объем «пакета фискальных стимулов» составлял 825 млрд. дол., большая часть которого – 550 млрд. дол. – разнообразные бюджетные программы. Эффект от мер фискальной политики предполагалось получить до начала 2015 г. Как свидетельствуют данные табл. 1 и 2, фискальное стимулирование «поглощает» до 2% ВВП, из которых 2/3 – это финансирование дополнительных программ общественного сектора экономики [4].

Таблица 1

Инструменты фискального стимулирования экономики США в 2009 г. [7]

Элементы	Объем, млрд. дол. США	% ВВП
Снижение налогов	109,33	0,76
Дополнительные бюджетные расходы	149,25	1,04
Всего	258,58	1,8

Необходимо отметить, что в США чрезмерное беспокойство обеспечением краткосрочного роста проявлялось, прежде всего, в активном применении мер монетарного стимулирования.

За последние десять лет процентные ставки поддерживались на низком уровне, что стимулировало рост частного потребления («потребителя последней инстанции»), а также «безответственное поведение» банков и других участников финансового рынка. Такой рост частного потребления, сопровождавшийся быстрым наращиванием задолженности американских домохозяйств, обеспечил рост экономики США.

В феврале 2009 года Министерство финансов и ФРС заявили о возможности преобразования принадлежащих государству привилегированных акций в капитале банков в простые. Данные меры предпринимаются для усиления государственного контроля деятельности фи-

Таблица 2

Главные компоненты расходных программ 2009-2011 гг. в США [4]

Секторы	Проекты	\$ млрд.	%
Образование	Гранты Пелла	15,6	2,8
	Модернизация высшего образования	6,0	1,1
	Помощь штатам для предупреждения сокращения перечня образовательных услуг	79,0	14,4
	Помощь школьным округам	41,0	7,4
	Всего	141,6	25,7
Инфраструктура	Модернизация инфраструктуры	31,0	5,6
	Строительство автомобильных дорог	30,0	5,5
	Инвестиции в программы борьбы с паводками и восстановления окружающей среды	19,0	3,4
	Системы транзита и железнодорожного сообщения	10,0	1,9
	Всего	90,0	16,4
Здравоохранение	Временный рост взносов системы медицинского страхования	87,0	15,8
	Информационные технологии в медицине	20,0	3,6
	Профилактическая помощь	4,1	0,8
	Всего	111,1	20,2
Социальная защита	Пособия по безработице и программы переквалификации	43,0	7,8
	Медицинское страхование	39,0	7,1
	Продуктовые талоны	20,0	3,6
	Всего	102,0	18,5
Энергетика	Инвестиции в интеллектуальные сети	32,0	5,8
	Сокращение налогов на проекты по возобновляемой энергетике	20,0	3,6
	Помощь в обустройстве домов к погодным условиям гражданам со средним уровнем дохода	6,0	1,0
	Приобретение электромобилей	0,6	0,2
	Всего	58,6	10,6
Прочее	Всего	46,7	8,6
Всего		550,0	100

нансовых учреждений посредством прав голоса, предоставляемых по простым акциям.

Федеральные органы власти провели проверку крупнейших банков страны, участвовавших в программе выкупа проблемных активов. Было выявлено, что ухудшение экономической ситуации

в стране может привести к существенным потерям банков. Для предотвращения убытков было издано предписание об увеличении уставного капитала указанных банков на 75 миллиардов долларов США. Одновременно с этим, банки, не вовлеченные в преступную деятельность, выступили с заявлением

о погашении задолженности перед правительством, что способствовало восстановлению доверия инвесторов к банкам страны.

В сфере ипотечного кредитования была представлена Программа доступного рефинансирования жилья. В рамках данной программы домовладельцам с надежной платежной историей, ипотечные закладные которых принадлежат Федеральной национальной ипотечной ассоциации и Федеральной корпорации жилищного ипотечного кредита, предусматривалось предоставление возможности рефинансирования. Государством также была представлена программа, предусматривающая выплату 75 миллиардов долларов США ипотечным компаниям взамен на снижение последними платежей со стороны домовладельцев, испытывающих финансовые затруднения. Данная программа была нацелена на сохранение жилья за домовладельцами. Однако, как показало время, число домовладельцев, получивших выгоду от данных программ, оказалось в сотни раз меньше запланированного. Чтобы предотвратить лишение домовладельцев их домов, 20 мая 2009 г. был принят Закон о помощи семьям в сохранении жилья. Согласно данному Закону было увеличено страховое покрытие по вкладам до 31 декабря 2013 г.

Выводы. Таким образом, как показывает практика ведущей сегодня страны мира, антикризисный механизм государственного регулирования весьма динамичен, что позволяет государству своевременно применять необходимые меры и исправлять естественно допускаемые ошибки и устранять просчеты.

Механизм государственного управления по восстановлению социально-экономической ситуации в США имеет

несколько характерных особенностей.

Во-первых, приоритетное значение придается развитию человеческого капитала страны, данное развитие достигается за счет инвестирования в сферы здравоохранения и образования. В Украине, к сожалению, человеческий капитал не рассматривается как стратегически приоритетный, что подтверждается низкими затратами на здравоохранение и образование, высоким уровнем заболеваемости и смертности населения.

Во-вторых, долгосрочная эффективность антикризисного регулирования со стороны государства будет проявляться по мере выполнения действий, направленных на устранение причин финансового кризиса, т.е. появление сложных производных финансовых инструментов, недостоверность рейтингов, непонимание рисков, связанных с ипотечным кредитованием, предоставляемым субстандартным заемщикам, отсутствие конкретных принципов регулирования финансовых рынков и препятствование их разработке. Таким образом, в краткосрочном плане антикризисная программа выполняет свою задачу. Чтобы оценить ее эффективность в долгосрочном плане, необходимо соотнести ее с характером вызовов, стоящих перед национальной экономикой в посткризисный период. Целевая направленность американского опыта формирования антикризисного механизма – человек, его здоровье, образование, условия жизни. Хотелось бы, чтобы Украина заимствовала у США опыт направленности антикризисного механизма на человека и динамизм процессов противостояния кризисным явлениям.

К США (как, впрочем, и к другим успешным странам) надо обращаться не столько за деньгами, сколько за опытом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Иванова Н. Уходя, тушите свет / Н. Иванова. – Режим доступа: http://expert.ru/expert/2008/44/uhodya_tushite_svet/
2. Ліщук Р. М. Закордонний досвід державного управління в умовах макроекономічної нестабільності: «Новий курс» Ф. Рузвельта як нагадування / Р. М. Ліщук // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – вип. 3 (34). – С. 485–490.
3. Cohen S. Public Management and Public Service / S. Cohen. – Access mode: <http://www.columbia.edu/~sc32/documents/pubserv997.pdf>

4. Cost Estimate of H.R.I. American Recovery and Reinvestment Act. – USA: Congressional Budget Office, 2009.
5. Initial Tests of the Situational Crisis Theory // Management Communication Quarterly, Vol. 16, No. 2, 2002.
6. Lindborg C. European Approaches to Civilian Crisis Management / C. Lindborg. – Access mode: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5994~v-European_Approaches_to_Civilian_Crisis_Management.pdf
7. Saha D. Estimating the Size of the European Stimulus Packages for 2009 – an Update / D. Saha, J. Weizsacker // Economic Recovery Packages in EU Member States: Compilation of Briefing Papers. – 2008. – Vol.30
8. The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure / A. Boin, P. Hart, E. Stern, B. Sundelius. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005. – 191 p.

REFERENCES:

1. Ivanova N. Uhodya, tushite svet (Leaving, put out the light.). Access mode: http://expert.ru/expert/2008/44/uhodya_tushite_svet/
2. Lishchuk R. M. Zakordonnyi dosvid derzhavnoho upravlinnia v umovakh makroekonomichnoi nestabilnosti: «Novyi kurs» F. Ruzvelta yak nahaduvannia (International experience of public administration in terms of macroeconomic instability, “New Deal” of Roosevelt as a reminder). *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr. Kh.: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr»*, 2011. 3 (34). P. 485–490.
3. Cohen S. Public Management and Public Service. Access mode: <http://www.columbia.edu/~sc32/documents/pubserv997.pdf>
4. Cost Estimate of H.R.I. American Recovery and Reinvestment Act. USA: Congressional Budget Office, 2009.
5. Initial Tests of the Situational Crisis Theory // Management Communication Quarterly, Vol. 16, No. 2, 2002.
6. Lindborg C. European Approaches to Civilian Crisis Management. Access mode: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5994~v~European_Approaches_to_Civilian_Crisis_Management.pdf
7. Saha D. Estimating the Size of the European Stimulus Packages for 2009 – an Update / D. Saha, J. Weizsacker // Economic Recovery Packages in EU Member States: Compilation of Briefing Papers. 2008. Vol.30
8. The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure / A. Boin, P. Hart, E. Stern, B. Sundelius. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 191 p.

Лищук Руслан Николаевич – соискатель
Донецкий государственный университет управления
Адрес: 83050, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163а
E-mail: ukrarra@gmail.com

Lischuk Ruslan Nikolaevich – applicant
Donetsk state university of management
Address: 163a, Cheljuskintsev Str., Donetsk, 83050
E-mail: ukrarra@gmail.com