

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПРОСЧЕТ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАЦИИ ДОНАЛЬДА ТРАМПА (2017–2021 ФИН. ГОДЫ)

В.С. Васильев

В статье анализируется фискальная политика администрации Дональда Трампа в 2017–2021 гг. Традиционно в рамках хорошо известного с 1970-х гг. политико-делового цикла фискальная политика впервые избранного президента фокусируется на его переизбрании на второй срок. Администрация Д. Трампа полностью проигнорировала эту закономерность, построив фискальную политику таким образом, чтобы максимально повысить темпы экономического роста в течение всего периода 2017–2021 гг. Поскольку в 2017 г. американская экономика уже находилась на заключительных этапах экономического подъема, начавшегося летом 2009 г., когда с каждым последующим годом нарастала вероятность наступления очередной рецессии, администрация Д. Трампа столкнулась с самым худшим из возможных сценариев перепадов экономической конъюнктуры в течение четырех лет пребывания у власти, «влетев» в жесточайший экономический кризис в самый разгар президентской гонки 2020 г. В этих условиях «сработала» другая, хорошо известная политико-экономическая закономерность последних ста лет: в условиях экономического спада, приходящего на год президентских выборов, ни одному американскому президенту не удалось переизбраться на второй срок.

Ключевые слова: администрация Дональда Трампа, фискальная политика, политико-деловой цикл, экономический кризис 2020 г., президентские выборы 2020 г.

The fiscal policy of the Donald Trump's Administration in the 2017–2021 is analyzed. Traditionally, within the framework of a well-known political-business cycles since the 1970s, the fiscal policy of the first elected president focuses on his re-election to a second term. To this end, the fiscal policy of the new administration is structured in such a way as to ensure the highest possible rate of economic growth in the year of the next presidential election. Donald Trump's Administration completely ignored this well-known pattern, constructing fiscal policy in such a way as to maximize the rates of economic growth throughout the entire 2017–2021 period. As a result, because in 2017 the American economy was already in the final stages of economic recovery that began in the summer of 2009, when the likelihood of another recession

Васильев Владимир Сергеевич — доктор экономических наук, главный научный сотрудник, ФГБун «Институт США и Канады имени Г.А. Арбатова РАН».

increased with each subsequent year, the Trump's Administration encountered the worst possible scenario of economic fluctuations during its four years in power, having «flowed» into the most severe economic crisis in the midst of the presidential race in 2020. Under these conditions, another well-known economic pattern of the last 100 years «worked out»: every American president failed to be re-elected for a second term.

Key words: Donald Trump's Administration, fiscal policy, political-business cycle, 2020 economic crisis, 2020 presidential election

DOI: 10.32608/1010-5557-2023-2023-141-159

Ф

искальная политика федерального правительства США является важнейшим инструментом и составной частью экономической политики любой американской администрации, независимо от ее политической ориентации (республиканская или демократическая) и идеологических основ, обусловленных приверженностью неокейнсианским идеям решающей роли государственного сектора в экономике или же идеологеме свободного рынка при минимизации регулирующей роли федерального правительства. В условиях, когда на протяжении первых двух десятилетий XXI в. доля федерального сектора в экономике стабильно составляла 20 с небольшим процентов ВВП (по показателю расходной части федерального бюджета на фоне хронических его дефицитов начиная с 2002 фин. г.)¹, основные компоненты структуры федеральных финансов (расходные и доходные статьи, бюджетный дефицит и долг федерального правительства) институционализировались в качестве «технократических» рычагов и инструментов воздействия на экономическую активность, лишенных сугубо идеологических составляющих. Нормами-рамками использования структурных составляющих фискальной политики стала дихотомия проциклической и антициклической фискальной политики, которая и стала определять в концентрированном виде прагматические и идеологические установки любой американской администрации, в том числе и республиканской администрации Дональда Трампа.

¹ Рассчитано по: A Budget for America's Future. Historical Tables. Fiscal Year 2021. Washington (D.C.), 2020. P. 30.

Проциклическая и антициклическая фискальная политики: базовые положения

Неокейнсианский подход к регулированию экономической активности, начиная примерно с середины XX в., прочно встроил в бюджетные параметры США систему автоматических стабилизаторов экономической активности. На фазе экономического подъема автоматические стабилизаторы обеспечивают при прочих равных условиях снижение расходов по федеральному бюджету, поскольку агрегированный спрос в экономике всё в большей степени берет на себя частный сектор экономики. Одновременно происходит уменьшение налоговой нагрузки на экономику на фоне стабильности ставок налогообложения основных структурных составляющих доходной части федерального бюджета, и, таким образом, в условиях, когда хронические бюджетные дефициты превратились в основной бич системы федеральных финансов США, происходит их и абсолютное (в долларовом выражении), и относительное уменьшение (в процентах к ВВП). Как следствие происходит замедление темпов роста долга федерального правительства и возникает ситуация «управляемого» соотношения пирамиды долга и ВВП. Фискальная политика подобного рода называется антициклической. При исключительно благоприятной экономической конъюнктуре даже может возникнуть кратковременный период бюджетных профицитов, что наблюдалось в экономике США на рубеже XX–XXI вв.

Инструменты и рычаги проциклической фискальной политики начинают активно использоваться в фазе экономической рецессии (кризиса), в ходе которой происходит абсолютное и относительное падение ВВП по сравнению с докризисным его показателем. В рамках проциклической фискальной политики автоматические стабилизаторы начинают выступать в роли факторов поддержания спроса в масштабах экономики. Растут расходные статьи бюджета, снижаются налоги — и все это вместе взятое ведет к увеличению бюджетного дефицита, и, соответственно, долга федерального правительства. В дальнейшем, по мере выхода экономики на докризисные показатели и траекторию устойчивого экономического роста, при прочих равных условиях включается механизм антициклической политики.

Важно также иметь в виду, что в фазе рецессии доля федерального сектора в экономике, измеряемая как доля расходной части федерального бюджета в ВВП, имеет тенденцию к росту, иногда значительному, а в фазе экономического подъема, как правило, уменьшается до уровня докризисных показателей. Ухудшение показателя долговых обязательств федерального правительства на протяжении XXI в. являлось

важнейшим фоновым фактором, который императивно обуславливал проведение антициклической фискальной политики на фазе экономического подъема², поскольку с 2012 г. соотношение валовых долговых обязательств федерального правительства и ВВП США устойчиво превышало критически важную отметку 100%³, что потенциально создавало опасность «обрушения» пирамиды долга в условиях панических настроений на мировых финансовых рынках. Помимо этого, бесконтрольный рост пирамиды долговых обязательств федерального правительства порождает общественные настроения, согласно которым избранные политические деятели при проведении фискальной политики ведут себя достаточно безответственно. Как отмечали в свое время известные исследователи фискальной политики США А. Алесина, Г. Табеллини и Ф. Кампанте, рост долговых обязательств федерального правительства хорошо коррелирует со степенью увеличивающегося недоверия общественности к избранным политическим деятелям, ответственным за проведение фискальной политики⁴.

Особенности циклического развития экономики США в период неолиберальной глобализации

Проциклическая и антициклическая направленность фискальной политики напрямую обусловлена существованием четырех фаз цикла деловой активности: а) низшая точка цикла («дно» экономического кризиса); б) экономический подъем и высшая точка цикла («бум»), за которой следует спад. Согласно официально принятому в США методологическому подходу, используемому Национальным бюро экономического анализа (г. Нью-Йорк), принципиально важной является фаза экономического подъема, выражаемая в месяцах; она обычно измеряется от низшей точки («дна» экономического кризиса) до высшей точки цикла деловой активности. С начала 1990-х гг., т.е. с того времени, когда условно начался процесс неолиберальной глобализации, экономика США прошла через две рецессии, мировой финансово-экономический кризис 2007–2009 гг., именуемый иногда «Великой рецессией», и четыре фазы экономического подъема. Хронологические рамки двух ключевых фаз цикла деловой активности в США приведены ниже в таблице 1.

² Alesina A., Tabellini G., Campante F. Why Is Fiscal Policy Often Procyclical? // Journal of the European Economic Association. 2008. Vol. 6. No. 5. September. P. 1008.

³ A Budget for America's Future. Historical Tables. Fiscal Year 2021. P. 135.

⁴ Alesina A., Tabellini G., Campante F. Op. cit. P. 1018.

**Количество и продолжительность фаз рецессии
и экономического подъема экономики США в период 1990–2020 гг.**

Высшая точка бума, месяц и год	Низшая точка кризиса, месяц и год	Продолжитель- ность фазы спада, месяцы	Продолжитель- ность фазы подъема, месяцы
Июль 1990 г.	Март 1991 г.	8	92
Март 2001 г.	Ноябрь 2001 г.	8	120
Декабрь 2007 г.	Июнь 2009 г.	18	73
Февраль 2020 г.	...	...	128
Среднее значение по трем циклам		11,3	107
Среднее значение по 12 циклам (1945–2020 гг.)		11,2	64,2

Источник: NBER. US Business Cycle Expansions and Contractions. 06/08/20 (<https://www.nber.org/research/data/us-business-cycle-expansions-and-contractions>).

На протяжении последних трех десятилетий продолжительность фазы экономической рецессии – в течение одного года – практически полностью соответствовала среднему показателю за весь период после окончания Второй мировой войны, а вот продолжительность фазы экономического подъема увеличилась почти в 1,7 раза по сравнению со средним значением за весь послевоенный период. Тем не менее, если фаза экономического подъема начинает превышать 9 лет, то это практически означает, что экономика США оказывается в зоне повышенного риска возникновения экономических рецессий тех или иных масштабов. Важно также иметь в виду, что падение ВВП, составившее во время «Великой рецессии» 2007–2009 гг. 5,1%⁵, было самым глубоким за весь период после рецессии 1948–1949 гг. Величина падения ВВП во время экономической рецессии 1990–1991 гг. составила 1,4%⁶, а во время рецессии 2001 г. – 0,3%⁷. Динамика этих показателей также

⁵ BEA. How Did the Recent GDP Revisions Change the Picture of the 2007–2009 Recession and the Recovery? 7/26/18. FAQ (<http://www.bea.gov>). Интересно отметить, что, согласно первоначальным оценкам, величина падения ВВП составила 8,9%.

⁶ Knoop T. Recessions and Depressions: Understanding Business Cycles. Westport (Conn.); London, 2004. P. 165–166.

⁷ Kliesen K. The 2001 Recession: How Was It Different and What Developments May Have Caused It? // Federal Reserve Bank of St. Louis. Review. 2003. Vol. 85. No. 5. September / October. P. 29.

является косвенным свидетельством того, что применительно к XXI в. синдром «великих депрессий» отнюдь не остался в далеком прошлом и что архитекторы фискальной политики любой администрации должны быть постоянно готовы к тому, что очередной экономический спад сравнительно быстро может превратиться в циклического «черного лебедя»⁸.

Фискальная политика администрации Д. Трампа и циклическое развитие экономики США в конце 2010-х гг.

На момент прихода администрации Д. Трампа к рулю исполнительной ветви власти в Вашингтоне фаза экономического подъема продолжалась уже 92 месяца (с июня 2009 г.). В ретроспективном плане можно указать, что ровно столько продолжалась фаза экономического подъема с ноября 1982 по июль 1990 г., т.е. в годы «рейганомики». Иными словами, руководители экономического блока администрации не могли не осознавать, что, по сути, администрация Д. Трампа начала свою деятельность на заключительной фазе экономического подъема и в принципе рецессия могла начаться в любой момент в четырехлетний период пребывания администрации Д. Трампа у власти.

Кроме того, предыдущая администрация президента-демократа Б. Обамы после выведения экономики США на траекторию устойчивого развития начала проводить достаточно ярко выраженную антициклическую политику. С 2011 г. главный индикатор фискальной политики подобного рода имел тенденцию к устойчивому снижению. В 2011 фин. г. его относительная величина составила 8,4% ВВП, а в последующие годы стала последовательно снижаться, опустившись в 2012 фин. г. до отметки 6,7%, в 2013 фин. г. — до уровня 4,1%, в 2014 фин. г. — до 2,8%, в 2015 фин. г. — до 2,4% ВВП. В период 2011–2015 фин. гг. происходило также снижение абсолютных размеров бюджетных дефицитов, которые последовательно снизились с 1,3 трлн долл. до 442,0 млрд долл., т.е. почти в три раза⁹.

Сокращение бюджетного дефицита явилось результирующим следствием, во-первых, повышения доли доходных статей в ВВП, и, во-вторых, снижения доли расходных статей в ВВП. В частности,

⁸ Экономическое определение «черного лебедя» гласит, что такого рода событие является «непредсказуемым, выходящим за рамки того, что обычно ожидается от ситуации, и может иметь потенциально серьезные последствия. События “черного лебедя” характеризуются своей крайней редкостью, глубоким воздействием и широко распространенным утверждением, что они были очевидны в ретроспективе». См.: *Scott G. Black Swan* // Investopedia. 2020. August 17.

⁹ A Budget for America's Future. Historical Tables. Fiscal Year 2021. P. 28, 30.

с 2011 фин. г. по 2015 фин. г. доля доходных статей увеличилась с 15,0% до 18,0% ВВП, а доля расходных статей, наоборот, снизилась с рекордного показателя в 23,4% до 20,4%¹⁰. Увеличение соотношения бюджетного дефицита и ВВП в 2016 г., т.е. в год президентских выборов до 3,2%, явившееся результатом снижения налоговой нагрузки на экономику до 17,6% и роста доходной части до 20,8%, объясняется мерами традиционного фискального стимулирования экономики в год президентских выборов, которое, впрочем, носило достаточно умеренный характер и примерно соответствовало среднегодовой доле расходной части федерального бюджета в предыдущий период, начиная с 1990 фин. г. ($\approx 20,0\%$ ВВП).

Тем не менее, сразу же после президентских выборов 2016 г. Д. Трамп дал ясно понять, что в ближайшем обозримом будущем его фискальная политика будет носить ярко выраженный проциклический характер, ориентированный на максимально возможное ускорение темпов экономического роста США. Как отметил в конце 2016 г. видный американский экономист Дж. Перри, Д. Трамп намерен предложить «огромный пакет мер фискального стимулирования экономики», состоящий из снижения ставок налогообложения на прибыли корпораций и подоходных налогов, обширную программу общественных работ для модернизации ключевых элементов инфраструктуры и реформу системы регулирования, которая должна способствовать росту прибылей в ряде секторов экономики.

И хотя Дж. Перри в целом поддержал концепцию максимально мощного фискального стимулирования американской экономики, он не преминул отметить, что «она и так находится в достаточно хорошем состоянии и без дополнительных мер фискального стимулирования». При этом существовавший на тот момент официально исчисляемый уровень безработицы в пределах 4–5% в неокейнсианских эконометрических моделях считался «уровнем полной занятости», и фискальное стимулирование экономики в этих условиях «рискует создать дополнительное инфляционное давление на экономику при сохранении слишком низкого уровня безработицы»¹¹. Одновременно Дж. Перри обозначил одну очень интересную дилемму проциклической политики на поздней стадии фазы экономического подъема: сравнительно скромная программа фискального стимулирования экономики вряд ли существенно ускорит темпы ее развития, следовательно, необходимо принятие действительно мощного пакета стимулирующих мер,

¹⁰ Ibid. P. 30.

¹¹ Perry G. Donald Trump's Fiscal Package Promises to Promote Expansion. 2016. December 13 (<https://www.brookings.edu/opinions/donald-trumps-fiscal-package-promises-to-promote-expansion/>).

такого объема бюджетных вливаний, которые ранее принимались разве что для экономики, находящейся в состоянии рецессии: «Программа ограниченного фискального стимулирования приведет к незначительному ускорению экономического развития, а последовательное увеличение агрегированного спроса обеспечит необходимую среду для конечного успеха»¹².

Однако одновременно американские аналитики, в частности Бюджетное управление Конгресса (БУК) США указало на главную опасность проциклической фискальной политики для системы федеральных финансов: заметный рост бюджетных дефицитов, и, соответственно, долга федерального правительства. В 2017 фин. г. бюджетный дефицит должен был возрасти по сравнению с 2016 фин. г. более чем на 100 млрд долл., т.е. с 585,0 млрд долл., или 3,2% ВВП, до 693,0 млрд долл., или до 3,6% ВВП, а к 2021 фин. г. достичь отметки в 879,0 млрд долл., или 4,0% ВВП¹³. Соответственно, должно было быть увеличено и соотношение валового долга федерального правительства и ВВП; если в 2016 фин. г. оно составило 106,1%, то к 2021 фин. г. вполне могло достигнуть 107,7% ВВП (по весьма «розовому» сценарию)¹⁴. Несмотря на все эти опасения и наличие возможных «подводных камней» на пути реализации масштабной программы фискального стимулирования американской экономики, администрация Д. Трампа, едва встав во главе исполнительной ветви власти, немедленно приступила к ее реализации.

Архитектура проциклической фискальной политики администрации Д. Трампа в 2017–2019 фин. гг.

Свою стратегию фискального стимулирования экономики администрация Д. Трампа построила на последовательном увеличении военных расходов; рост военного бюджета на 54,0 млрд долл. в 2017–2018 фин. гг.¹⁵ был объявлен в первом бюджетном документе администрации, увидевшем свет в марте 2017 г., «стержнем восстановления американской военной мощи». Помимо роста прямых военных расходов, наметки проекта бюджета на 2018 г. предусматривали повышение расходов по линии Министерства внутренней безопасности на укреп-

¹² *Perry G. Op. cit.*

¹³ CBO. An Update to the Budget and Economic Outlook: 2017 to 2027. Washington (D.C.), 2017. June. P. 13 (www.cbo.gov/publication/52801).

¹⁴ Рассчитано по: *Ibid.* P. 13, 18.

¹⁵ На момент прихода к власти администрации Д. Трампа в январе 2017 г. бюджет на 2017 фин. г., заканчивающийся 30 сентября 2017 г., был в основных чертах законодательно утвержден.

ление американо-мексиканской границы, особенно для борьбы с нелегальной иммиграцией и наркотрафиком, а также увеличение финансирования правоохранительных органов для борьбы с организованной преступностью и тяжкими преступлениями¹⁶.

В мае 2017 г. администрация Д. Трампа представила «полномасштабный» пакет бюджетной документации на 2018 фин. г. Курс на проциклическую направленность фискальной политики на последующие четыре года, хоть и в противоречивой форме, просматривался достаточно отчетливо. По параметру бюджетных расходов администрация Трампа планировала увеличение общего размера расходных статей с 4,1 трлн долл. в 2017 фин. г. до 4,6 трлн долл. в 2021 фин. г., или более чем на 12,0%. При этом увеличение трат, помимо расходов на военные нужды, должно было быть распространено на все основные компоненты расходных статей: социально-экономические программы и основные федеральные социальные программы (пенсионное обслуживание, медицинской помощи пенсионерам и медицинской помощи малоимущим слоям населения)¹⁷.

Логика формирования доходных статей «по инерции» отражала логику антициклической политики, унаследованной от предыдущей администрации Б. Обамы, однако проведение в конце 2017 г. масштабной налоговой реформы придало проциклической направленности фискальной политики администрации Д. Трампа окончательные контуры¹⁸. Как подчеркнули американские аналитики Т. Махеди и Д. Уилсон, с принятием в 2017 г. закона о снижении налогов и создании рабочих мест «американская фискальная политика окончательно стала проциклической», чего не наблюдалось «с конца 1960-х гг., когда США вели войну во Вьетнаме; в тот период военные расходы и, следовательно, общий объем расходов по федеральному бюджету резко выросли на пике одного из самых продолжительных фаз экономического подъема в американской истории»¹⁹.

Общий замысел масштабной налоговой реформы 2017 г., предусматривавшей бюджетные вливания в американскую экономику в сумме 1,5 трлн долл. в течение последующих 10 лет, сводился к тому, что половину этой суммы (примерно 750,0 млрд долл.) экономика США

¹⁶ America First. A Budget Blueprint to Make America Great Again. Washington (D.C.), 2017. P. 1.

¹⁷ A New Foundation for American Greatness. Fiscal Year 2018. Budget of the U.S. Government. Washington (D.C.), 2017. P. 27.

¹⁸ Подробнее о налоговой реформе Д. Трампа см.: *Васильев В.С.* Налоговая реформа Д. Трампа: противоречивые эффекты // США и Канада: экономика, политика, культура. 2019. № 11. С. 35–54.

¹⁹ *Mahedy T., Wilson D.* Fiscal Policy in Good Times and Bad // FRBSF Economic Letter. 2018. July 9. P. 2–4.

должна была получить в течение последующих трех лет, т.е. в 2018–2020 гг. Таким образом, экономисты администрации могли считать 2020 год — год президентских выборов — в достаточной мере хорошо фискально простимулированным, что при прочих равных условиях являлось немаловажной гарантией политического успеха на критически важных для Д. Трампа президентских выборах.

Однако при этом был отмечен ряд достаточно тревожных факторов, которые могли внести значительные элементы неопределенности в этот «розовый» сценарий. Первый фактор состоял в том, что снижение налогов было принято на восьмом году фазы экономического подъема, которая к тому времени прочно выходила на второе место по своей продолжительности за весь период после Второй мировой войны, когда «загрузка мощностей находилась на пределе возможностей практически по всем критически важным показателям». При прочих равных условиях это означало, что налоговую реформу 2017 г. «можно было считать ограниченным по времени фискальным стимулом для и без того сильно «перегретой» экономики»²⁰. С момента начала действий большинства положений налоговой реформы (январь 2018 г.), потенциальный ВВП уже во второй половине 2018 г. впервые после 2008 г. превосходил, согласно оценке БУК, реальную величину ВВП.

Второй фактор сводился к тому, что в условиях «перегретой экономики» в ситуации так называемой «полной занятости» вряд ли следовало ожидать сколь-нибудь значительного ускорения темпов экономического роста в среднесрочной перспективе (до трех лет). Так, согласно расчетам экономистов Петерсоновского института мировой экономики Дж. Козн-Сеттона, Е. Горностаева и К. Ладре де Лачарир, опубликованным весной 2018 г., в период 2018–2020 гг. (в зависимости от выбранной методологии мультипликативного эффекта снижения налоговой нагрузки на экономику), налоговая реформа 2017 г. могла ускорить темпы роста реального ВВП США в 2018 г. в пределах 0,23–1,08%, в 2019 г. — в пределах 0,18–0,62%, а в 2020 г., наоборот, замедлить темпы роста реального ВВП в пределах 0,02–0,12%, т.е. оказать депрессивное воздействие на американскую экономику²¹.

Третий, результирующий фактор имел сугубо фискальное измерение и сводился к тому, что проциклическая направленность налоговой реформы 2017 г. имела своим главным следствием ничем не оправданный и абсолютный, и относительный рост бюджетного дефицита. От-

²⁰ Mahedy T., Wilson D. Op. cit. P. 1.

²¹ Cohen-Setton J., Gornostay E., Ladreit de Lacharrière C. Impact of the Trump Fiscal Stimulus on US Economic Growth. 2018. April 6. Table 3 (<https://www.piie.com/blogs/real-time-economic-issues-watch/impact-trump-fiscal-stimulus-us-economic-growth>).

носительного роста бюджетного дефицита можно было избежать (как, кстати, первоначально и планировали аналитики Административно-бюджетного управления (АБУ) при президенте США), которые полагали возможным иметь бюджетный дефицит в пределах 2,2–2,0% ВВП в 2020–2021 фин. г.²², т.е. на уровне меньше 3,0% ВВП, считающегося нормальным «минимальным» значением в системе федеральных финансов США.

Однако налоговая реформа 2017 г., согласно расчетам Т. Махеди и Д. Уилсона, могла перевести показатель бюджетного дефицита на опасную траекторию неконтролируемого роста, потенциально усиленную возможной рецессией, в ходе которой смена векторов фискальной политики с проциклической на антициклическую становилась императивом общей экономической политики.

Вплоть до начала экономического кризиса 2020 г., спровоцированного коронавирусной пандемией, администрация Д. Трампа последовательно увеличивала прямые военные расходы США примерно на 50 млрд долл. ежегодно с 2018 фин. г., в результате чего они выросли с 598,7 млрд в 2017 фин. г. до 686,0 млрд долл. в 2019 фин. г.

Важнейшей особенностью формирования бюджетных приоритетов при администрации Д. Трампа **стал отказ от политики взаимозамещения роста военных и социальных расходов**, что в целом было важной декларированной частью фискальной политики республиканских администраций Р. Рейгана–Дж. Буша-ст. и Дж. Буша-мл. Собственно говоря, этот отказ явился логическим следствием общей проциклической направленности фискальной политики администрации Д. Трампа, однако личность 45-го президента, крупного бизнесмена и мультимиллиардера, также оказала свое влияние на бюджетную политику в сфере социальных расходов. Как указал экономист консервативного толка Дж. Карпетта, «уже в ходе президентской кампании 2016 г. Д. Трамп дал ясно понять, что он не заинтересован в реформе крупнейших федеральных социальных программ, особенно пенсионного и медицинского обслуживания американских пенсионеров, на долю которых приходится большая и постоянно растущая часть федерального бюджета»²³. Д. Трамп, представитель крупного бизнеса, популярность которого и так не превышала 45% на протяжении большей части его пребывания в Белом доме, просто не мог позволить отождествлять себя и свое живущее в «золотой клетке» семейство с экономией федеральных расходов на поддержку жизненного уровня социальных

²² A New Foundation for American Greatness. Fiscal Year 2018. P. 25.

²³ *Carpetta J.* Trump's Unkept Fiscal and Spending Promises. American Enterprise Institute. 2020. January 28 (<https://www.aei.org/articles/trumps-unkept-fiscal-and-spending-promises/>).

слоев, живущих на доходы ниже или в пределах официально исчисляемого «индекса бедности». В итоге социальные расходы по макрофункциональной статье «человеческие ресурсы» выросли с 2,9 трлн долл. в 2017 фин. г. до 3,1 трлн долл. в 2019 фин. г., или на 8%²⁴.

Администрация Д. Трампа в период 2017–2019 фин. гг. в целом сохранила на прежнем уровне или даже увеличила расходы на развитие энергетики, транспорта, на науку и исследование космического пространства, на международную и правоохранительную деятельность. И поэтому в целом, как подчеркнул уже упомянутый Дж. Карпетта, «итог фискальной политики Д. Трампа, особенно в сфере расходных статей, говорит сам за себя. Его администрация не реализовала ни одного серьезного плана по сокращению государственных расходов, реформированию федеральных программ или повышению эффективности функционирования государственного аппарата. Он в настоящее время выглядит почти так же, как три года назад, только стал за это время существенно дороже»²⁵.

Проциклическая политика администрации Д. Трампа: количественные показатели

К началу 2020 г. произошло достаточно существенное увеличение относительных и абсолютных размеров дефицита федерального бюджета и соответственно долга федерального правительства как общий итог фискальной политики в 2017–2019 фин. гг. В относительном выражении дефицит федерального бюджета увеличился в период с 2016 по 2019 фин. г. с 3,2 до 4,6% ВВП, а в абсолютном — с 584,7 млрд долл. до 984,2 млрд долл., т.е. вышел в психологически знаковую зону в 1,0 трлн долл.

Столь значительный рост относительных и абсолютных значений бюджетных дефицитов был достигнут преимущественно за счет снижения относительной доли доходных статей в ВВП, которая уменьшилась за этот период с 17,6 до 16,3%, т.е. на 1,3%. В абсолютном выражении суммарная величина поступлений в федеральный бюджет даже несколько выросла — с 3,3 до 3,5 трлн долл., но в целом можно говорить о том, что налоговая реформа 2017 г. стабилизировала общую величину поступлений в федеральный бюджет на одном уровне. Доля расходных статей увеличилась незначительно — с 20,8 до 21,0%, или всего на 0,2% ВВП, хотя в абсолютном выражении рост был

²⁴ A Budget for America's Future. Historical Tables. Fiscal Year 2021. P. 61.

²⁵ *Carpetta J. Op. cit.*

достаточно большим: с 3,9 трлн долл. в 2016 фин. г. до 4,5 трлн долл. в 2019 фин. г.²⁶

Соответственно, в 2016–2019 фин. гг. заметно выросли абсолютные и относительные значения показателя валового долга федерального правительства. В 2016 фин. г. его величина составила 19,5 трлн долл., или 105,3% ВВП, а к 2019 фин. г. он увеличился до 22,7 трлн долл., или более чем на 16%, и достиг 106,9% ВВП. Еще до начала финансово-экономического кризиса 2020 г. БУК очертило ряд опасностей стремительно растущего долга федерального правительства, среди которых на первом месте фигурировало «снижение с течением времени объемов экономического производства», а на втором — «все большее сокращение доходов американских домохозяйств как следствие растущих переводов за рубеж процентных выплат по долгу иностранным держателям ценных бумаг Министерства финансов США»²⁷.

Однако то, чего больше всего опасалась администрация Д. Трампа и сам президент, и произошло весной 2020 г. — «перегретая» к тому времени американская экономика на рекордном 128-м месяце фазы экономического подъема с ходу «влетела» в финансово-экономический кризис, который по своим масштабам перепада ВВП грозил стать — на фоне спровоцировавшей его коронавирусной пандемии — самым глубоким за весь период со времен «Великой депрессии» 1930-х гг. Но самыми важными оказались, безусловно, политические последствия кризиса 2020 г., предопределив конечное поражение Д. Трампа на президентских выборах, поскольку кризисные потрясения в год президентских выборов в сочетании с колоссальным ростом безработицы, которая мгновенно «взлетела» с 3,5% в начале 2020 г. до 7–8% на заключительном этапе президентской гонки²⁸, создавали тот общий фон и предопределяли общий настрой в обществе США и в большей части американской политической элиты, согласно которому пришло время для «смены политического караула» в Вашингтоне. Опрос, проведенный газетой «Файнэншл таймс» и фондом Петерсона в октябре 2020 г., т.е. в самый канун президентских выборов 3 ноября, на традиционный вопрос о том, стало ли американцам жить лучше или хуже после четырех лет правления Д. Трампа, дал достаточно интересный результат. Ответы раскололись поровну: 32% опрошенных заявили о том, что их экономическое положение улучшилось по сравнению с началом 2017 г., и 32% дали прямо противоположный ответ²⁹.

²⁶ A Budget for America's Future. Historical Tables. Fiscal Year 2021. P. 28–30.

²⁷ CBO. Federal Debt: A Primer. 2020. March. P. 24 (www.cbo.gov/publication/56165).

²⁸ U.S. Bureau of Labour Statistics. Databases, Tables & Calculators by Subject (<https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>).

²⁹ FT-Peterson US Economic Monitor: Are Americans Better Off Than They Were Four Years Ago? // Financial Times. 2020. October 20 (<https://ig.ft.com/ft-peterson-poll/>). Можно

Можно попутно отметить, что результаты упомянутого опроса достаточно хорошо коррелируют с итоговыми официальными результатами президентских выборов 2020 г.: каждый из кандидатов — Дж. Байден и Д. Трамп — победил в 25 штатах из 50, а разрыв в голосах в так называемых «ключевых штатах», решивших исход президентских выборов — Пенсильвании, Мичигане, Висконсине, Флориде, Аризоне и Северной Каролине, — составил всего 0,1% (49,4% у Дж. Байдена против 49,3% у Д. Трампа)³⁰.

Азартная игра на фискальном поле

Наращение фискального стимулирования экономики ближе к году президентских выборов в рамках проциклической политики администрации Д. Трампа шло параллельно со все более грозными сигналами о приближающейся рецессии, которые подавали различные аналитические службы американских деловых кругов. Среди них на первое место следует поставить официальную прогностическую модель Федерального резервного банка г. Нью-Йорка, которая активно используется для прогнозирования возможного экономического спада в течение предстоящих 12 месяцев с момента составления прогноза³¹.

Эта модель базируется на давно замеченной эмпирической закономерности, при которой происходит инверсия процентных ставок долгосрочных и краткосрочных облигаций, когда процентные ставки по краткосрочным облигациям начинают превышать процентные ставки по долгосрочным облигациям. Эта эмпирическая закономерность впервые хорошо себя проявила с рецессии 1980 г. Как указали американские аналитики А. Эстрелла и М. Трубин, «с 1980-х гг. появилась обширная литература, в которой доказывалось, что кривая доходности по облигациям является надежным предсказателем приближающейся рецессии и будущей экономической активности в целом. Было доказано, что инверсия кривой доходности хорошо объясняет последующие изменения в показателях ВВП, потребления, промышленного производства и инвестиций»³².

в этой связи отметить, что в начале 2020 г. доля респондентов, отвечавших положительно на вопрос об улучшении своего экономического положения за предыдущие четыре года, примерно на 10% опережала долю лиц, считавших, что правление Д. Трампа способствовало ухудшению их экономического благосостояния.

³⁰ Real Clear Politics. Election 2020. President (<https://www.realclearpolitics.com>).

³¹ Estrella A., Trubin M. The Yield Curve as a Leading Indicator: Some Practical Issues // Current Issues in Economic and Finance. 2006. Vol. 12. No. 5. July / August (<https://msuweb.montclair.edu/~lebelp/EstrellaYieldCurveIndicatorFRBNY200608.pdf>).

³² Ibid. P. 1.

С весны 2018 г. аналитики ФРС открыто заговорили о неизбежности рецессии в ближайшем обозримом будущем, т.е. начиная с 2019 г. В публикации Федерального резервного банка Нью-Йорка подчеркивалось, что «уменьшение разницы между доходностью долгосрочных и краткосрочных ценных бумаг Министерства финансов в 2017 г. вызвало значительный интерес рыночных аналитиков и политиков. Например, на заседании Комитета по открытым операциям ФРС в декабре 2017 г. некоторые участники проявили обеспокоенность тем, что возможная будущая инверсия кривой доходности, при которой краткосрочная доходность будет превышать доходность долгосрочных казначейских ценных бумаг, является верным предвестником замедления темпов экономического роста, указывая при этом, что подобного рода инверсии предшествовали рецессиям на протяжении последних нескольких десятилетий»³³.

Несмотря на это и другие похожие прогностические предупреждения³⁴, экономический кризис 2020 г. застал администрацию Д. Трампа врасплох. Вероятность наступления рецессии на протяжении четырехлетнего срока пребывания у власти явно не вписывалась в сценарии безграничного экономического роста. Более того, в докладе Совета экономических консультантов, появившемся в феврале 2020 г., т.е. в последнем месяце фазы экономического подъема, администрация Д. Трампа поставила перед собой цель «продлить самую длинную фазу подъема в истории США» за счет «расширения круга конкурентных рынков, борьбы с опиоидным кризисом, стимулирования строительства доступного жилья, принятия комплексных мер по развитию инфраструктуры, мер по дальнейшему снижению налоговой нагрузки на экономику, иммиграционной реформы, дальнейшего дерегулирования экономики, реформирования системы международных торговых соглашений и усиления мобильности на рынке труда»³⁵.

Однако фискальный оптимизм администрации Д. Трампа стал жертвой выверенной, как часы, закономерности политико-делового цикла, которую испытала каждая республиканская администрация после Второй мировой войны.

³³ Johansson P., Meldrum A. Predicting Recession Probabilities Using the Slope of the Yield Curve // FEDS Notes. Washington (D.C.), 2018. March 1 (<https://doi.org/10.17016/2380-7172.2146>).

³⁴ Federal Reserve Bank of St. Louis. Economic Data. Smoothed U.S. Recession Probabilities (<https://fred.stlouisfed.org/series/RECPROUSM156N>).

³⁵ Economic Report of the President. 2020. February. Washington (D.C.), 2020. P. 295–296.

«Железная» закономерность политико-делового цикла США

К моменту прихода к власти администрации Д. Трампа в американской академической литературе прочно получили «права гражданства» различного рода варианты теории «политико-делового цикла», общий смысл которых сводился к тому, что выборные кампании, прежде всего по выбору президента, оказывают самое непосредственное влияние на деловой цикл, модифицируя его таким образом, чтобы максимально положительный экономический эффект был достигнут именно в год президентских выборов. С этой целью президенты США, добивающиеся своего переизбрания на второй срок, используют имеющиеся в их распоряжении все рычаги и инструменты экономической, но главным образом фискальной политики. Однако, поскольку речь идет **о циклическом развитии экономики**, то принципиально важна стратегия распределения конъюнктурных перепадов экономического цикла по четырехлетнему периоду с тем, чтобы возможная рецессия пришлась на первые годы пребывания президента в Белом доме, а не в год президентских выборов.

В ходе изучения особенностей политико-делового цикла в период после Второй мировой войны, начиная с президента-республиканца Д. Эйзенхауэра (1953—1961), была четко выявлена одна фундаментальная закономерность, можно даже сказать, расхожий штамп, согласно которому во времена правления **каждого** президента-республиканца случались экономические спады или даже серьезные экономические кризисы. Поэтому знание этой «партийной маркировки» экономических спадов в свое время помогло президентам-республиканцам Р. Никсону и Р. Рейгану таким образом построить свою фискальную политику, чтобы экономическая рецессия пришлась на первую половину их четырехлетнего срока пребывания у власти, а пик экономического подъема пришелся именно на год президентских выборов. По всей видимости, экономические команды республиканских администраций, по крайней мере, во второй половине XX в., хорошо знали эту закономерность, что наглядно видно из данных таблицы 2.

На основе данных таблицы может быть составлен график, который наглядно показывает оптимальную стратегию использования инструментов и рычагов фискальной политики для достижения максимально возможного политического эффекта в год президентских выборов.

**Темпы экономического роста (реальный ВВП)
во время четырехлетних периодов пребывания
у власти президентов-республиканцев, %**

Президент	1-й год	2-й год	3-й год	4-й год
Д. Эйзенхауэр (1953–1957)	4,69	–0,56	7,12	2,13
Д. Эйзенхауэр (1957–1961)	2,1	–0,74	6,9	2,57
Р. Никсон (1969–1973)	3,13	0,21	3,29	5,35
Р. Никсон – Дж. Форд (1973–1977)	5,64	–0,52	–0,2	5,39
Р. Рейган (1981–1985)	2,59	–1,91	4,63	7,26
Р. Рейган (1985–1989)	4,24	3,51	3,46	4,2
Дж. Буш-ст. (1989–1993)	3,68	2,03	–0,07	3,56
Дж. Буш-мл. (2001–2005)	0,98	1,79	2,81	3,79
Дж. Буш-мл. (2005–2009)	3,35	2,67	1,78	–0,29
<i>Средние значения</i>	<i>3,38</i>	<i>0,72</i>	<i>3,3</i>	<i>3,76</i>

Источник: Conceptual Differences between Economics, Welfare, and Politics. Table 4.4 // Kui-Wai L. Redefining Capitalism in Global Economic Development. San Diego (Calif.), 2017. P. 45–57.

В этом и состоял главный стратегический просчет администрации Д. Трампа, которая сделала ставку на линейное ускорение темпов роста реального ВВП в период 2017–2020 гг., которые до начала экономического кризиса приняли такую конфигурацию: 2017 г. – +2,3%, 2018 г. – +2,9%, в 2019 г. – +2,3%, однако в 2020 г. ВВП снизился на 3,4%³⁶. В ситуации приближавшейся к концу фазы самого продолжительного за всю историю США экономического подъема крушение трамповского экономического «Титаника» следует считать закономерным финалом его амбициозной фискальной политики.

³⁶ Economic Report of the President. 2022. April. Washington (D.C.), 2022. P. 356.

Заключение

Глубинные причины стратегического просчета фискальной политики администрации Д. Трампа следует искать в ряде факторов, имеющих как внутривластное, так и общеэкономическое объяснение. В период президентства Д. Трампа политика явно доминировала над экономикой; с самого начала пребывания у власти в условиях расколотой страны над Д. Трампом нависла проблема импичмента как попытка Демократической партии отменить результаты президентских выборов 2016 г.³⁷ В ситуации беспрецедентного политического давления на 45-го президента США его администрация просто не могла позволить себе на первых порах пребывания у власти провалиться в сфере, которая считалась «козырным тузом» президента-бизнесмена.

Глобализация оказывает заметное влияние на модальность фискальной политики, проводимой странами с разным уровнем развития экономики. Как отмечали экономисты Всемирного банка Ф. Карнейро и Л. Гарридо, «развивающиеся страны в большей степени склонны к проведению проциклической фискальной политики по сравнению с развитыми странами, что только усиливает конъюнктурные перепады в ходе экономического цикла; иными словами, развивающиеся страны по сравнению с развитыми странами склонны к проведению проциклической фискальной политики как во время экономических подъемов, так и экономических спадов, что резко усиливает волатильность экономики»³⁸. Следование канонам проциклической фискальной политики, отчетливо проявившейся в годы пребывания у власти администрации Д. Трампа, является косвенным свидетельством общей деградации и политических, и экономических институтов американской государственности.

Общим итогом фискальной политики администрации Д. Трампа явилось невиданное обострение кризисных явлений в системе федеральных финансов США. Антициклическая фискальная политика по выведению экономики США на траекторию устойчивого роста обернулась в 2020 фин. г. окончившимся 30 сентября 2020 г. рекордным после окончания Второй мировой войны бюджетным дефицитом в 14,9% ВВП (3,1 трлн долл. в абсолютном выражении). Доля расходной части федерального бюджета скакнула до невиданных с 1945 фин. г. 31,2%

³⁷ Подробнее см.: *Травкина Н.М.* «Импичмент президента»: Политические игры на выживание // *Феномен Трампа* / Под ред. А.В. Кузнецова. М., 2020. С. 171–187.

³⁸ *Carneiro F., Garrido L.* New Evidence on the Cyclicity of Fiscal Policy // *World Bank Group. Policy Research Working Paper* 7293. 2015. June. P. 25.

ВВП³⁹. Долг федерального правительства достиг рекордных за всю американскую историю 27,0 трлн долл.⁴⁰, или 127,0% ВВП.

Не будет преувеличением сказать, что за годы пребывания у власти республиканской администрации Д. Трампа федеральное правительство США достаточно близко подошло к опасному Рубикону государственного банкротства.

³⁹ CBO. Monthly Budget Review: Summary for Fiscal Year 2020. 2020. November 9. (<https://www.cbo.gov/system/files/2020-11/56746-MBR.pdf>).

⁴⁰ U.S. Department of Treasury. Treasury Direct. The Debt to the Penny and Who Holds It (<https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/debttothepenny.htm>).