УДК [35:338.24:005](73)

Головин Р.Г.,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины;
соискатель кафедры государственного управления и менеджмента
(Украина, г. Киев)

ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЕДИНЁННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

В статье рассмотрен опыт практического применения комплексов мер антикризисного государственного управления в Соединенных Штатах Америки. Проанализированы причины возникновения и последствия кризисных ситуаций, обобщены результаты и основные тенденции применения мер антикризисного управления.

Ключевые слова: антикризисное управление, государство, государственное управление, кризис, государственное антикризисное управление, зарубежный опыт.

Постановка проблемы. Главным атрибутом современных экономических процессов выступают кризисные явления, которые циклично происходят в государствах, развивающихся в рамках рыночной модели экономики. По своей природе, прямым и косвенным факторам влияния их относят к экономической сфере. Вследствие своей природы и непрогнозированности появления соответствующие государственные органы вынуждены вносить существенные корректировки в ранее утверждённые долгосрочные планы развития или вообще отказываться от достижения ранее поставленных целей. Такие эффекты антикризисного управления в государственных масштабах сопровождаются значительными потерями разного рода ресурсов. Характер кризисных процессов требует использования новых механизмов антикризисного управления, которые могут как управлять процессом их прохождения, так и предопределять само их появление с дальнейшим учётом этой информации в перспективном и долгосрочном планировании.

С учетом многолетнего опыта государственного антикризисного управления в таких странах, как США, совершенно логичным будет выглядеть и его изучение. Анализ этого опыта позволит не только выделить основные закономерности поведения и реакции государства на кризисные ситуации, но и даст возможность понять последствия принятых мер. Анализ и структурирование эмпирических данных дает возможность повысить управляемость в кризисных ситуациях в государственном управлении и перейти от реагирования на них до управления ими.

Целью статьи является изучение опыта Соединенных Штатов Америки по практическим подходам к реализации антикризисного государственного управления, а также анализу разработанных и принятых решений, комплексов мероприятий и программ государственного антикризисного управления.

Анализ исследований и публикаций. В современной научной экономической литературе существует большое количество противоречивых взглядов относительно определения самого понятия кризиса. Кризис (от греческого krisis — поворотный пункт, решение) — это резкий крутой перелом, тяжелое положение [1, с. 428].

Кризис как крайняя форма обострения противоречий в системе, что угрожает её жизнедеятельности, является полностью сформированным кризисным явлением, "вызревание" и формирование которого проходит ряд этапов: "передкризис", характеризующийся факторами риска (вероятность отклонения фактических результатов деятельности от запланированных), сбоями (нарушениями запланированного хода действий) и конфликтами (столкновениями противоположных сторон, взглядов, мыслей); кризисная ситуация; кризис; "посткризис" — состояние системы, которая преодолела (так или иначе, в том числе и путём прекращения существования) кризис [2, с. 116].

Особый акцент на угрозе жизнедеятельности системы делают ученые К.В. Балдин, Коротков, В.С. Зверев, А.В. Рукосуев: "Кризис — это крайнее обострение противоречий в социально-экономической системе (организации), угрожающее жизнестойкости в окружающей среде" [3, с. 12; 4, с. 24].

Теоретико-методологические основы, меры антикризисной политики государства и влияния кризисных явлений на нее изучали такие отечественные и зарубежные исследователи, как А. Богданов, Э. Дюркгейм, С. Кваша, Дж. Кейнс, Н. Кондратьев, П. Самуэлсон, М. Туган-Барановский, И. Трахтенберг, Й. Шумпетер и многие другие.

В России исследование кризисных явлений, механизмов и методологии антикризисного управления предпринималось в трудах и публикациях А. Аникина, И. Балабанова, В. Бандурина, Л. Белых, А. Большакова, С. Глазьева, В. Глущенко, В. Гранатурова, А. Зобова, Р. Попова и других ученых.

В Украине известны научные исследования Ю.П. Сурмина и Н.В. Туленкова, изучавших социологические проблемы кризисов; В.И. Шарого, посвященные технологиям государственного антикризисного управления, а также В.В. Юрчишина, исследовавшего финансовые причины возникновения кризисов.

Изложение основного материала. В современном мире роль главного инструмента в преодолении негативных последствий кризисных явлений отведено такому общественно-политическому образованию, как государство. Главной особенностью антикризисного государственного управления является принципиальное различие подходов, инструментария и целей деятельности. В кризисных условиях государственному управлению присуща быстрая смена тактических и оперативных целей. Одни и те же инструменты, приемы и подходы к управленческой деятельности приносят кардинально разные результаты по сравнению с бескризисным периодом.

В соответствии с целями нашей статьи мы рассмотрим опыт Соединённых Штатов Америки в антикризисном государственном управлении. Именно этот опыт в виде эмпирически апробированных приемов, комплексов мероприятий, выбора объектов и приоритетных сфер деятельности может быть полезным для создания способов, а также моделей антикризисного государственного управления на качественно новой основе. Как мы уже отметили выше, кризисные явления являются индикатором диспропорций и несовершенства системы общественного развития, которая в современном мире

имеет экономическую основу. Соответственно и антикризисное государственное управление преимущественно сосредоточено в экономической сфере.

Впервые антикризисное регулирование на государственном уровне проводилось в США во время Великой депрессии 1930-х годов. Мировой экономический кризис 1929—1933 годов стал сильнейшим по своим последствиям для мирового хозяйства: совокупный объем промышленного производства капиталистического мира сократился на 46%, выплавка стали и чугуна уменьшилась на 62%, добыча угля на 31%, внешнеторговый оборот на 67%, количество безработных составило 26 млн. чел., или 1/4 всех занятых, реальные доходы сократились на 58%, стоимость ценных бумаг на биржах упала на 60—75% [5].

Полномасштабная рецессия в США началась в августе 1929 года, за два месяца до биржевого краха (объём строительства начал сокращаться ещё в 1926 году). В феврале 1930 года на начало кризиса отреагировала Федеральная Резервная Система (дальше — ФРС). Кроме того, был осуществлён выкуп облигаций займа с рынка для поддержания ликвидности. В следующие два года ФРС не делала почти ничего. Секретарь казначейства Эндрю Меллон считал, что необходимо дать возможность рынку самостоятельно произвести необходимые корректировки пропорций и цен.

В июне 1930 года в США был принят так называемый тариф Смута-Хоули, вводящий 40-процентную пошлину на импорт в целях защиты внутреннего рынка. Эта мера стала одним из основных каналов передачи (экспорта) кризиса в Европу, поскольку сбыт продукции европейских производителей в США был затруднён.

В конце 1930 года депозиторы банков начали массовое изъятие вкладов, что привело к волне банкротств банков. В результате началось абсолютное сжатие денежной массы. Вторая банковская паника произошла весной 1931 года. Все эти месяцы власти никак не реагировали на набирающее обороты экономическое цунами. ВВП США в 1930—1931 годах снизился соответственно на 9,4 и 8,5%, а уровень безработицы возрос от 3,2% на начало 1930-го до 15,9% к концу 1931 года. В 1932 году ВВП сократился на 13,4 %, а всего с 1929 года — на 31%.

Уровень безработицы в 1932 г. увеличился до 23,6%. За три года с начала кризиса лишились работы более 13 миллионов американцев. Промышленные запасы потеряли 80% их стоимости с 1930 года, а сельскохозяйственные цены упали на 53% с 1929 года. За три года обанкротились два из каждых пяти банков, а их депозиторы потеряли 2 млрд. долларов. Денежная масса с 1929 года сократилась по номиналу на 31%.

На фоне небольшого расширения денежной базы (с 6,05 млрд. долларов в 1929 году до 7,02 млрд. в 1933-м) денежная масса резко упала с 26,6 млрд. до 19,9 млрд. долларов. Волны банковских банкротств подорвали доверие людей к финансовым институтам, сбережения лихорадочно изымались с депозитов и переводились в наличную форму. Выжившие банки, в свою очередь, избегали выдачи новых займов, предпочитая хранить деньги в максимально ликвидной форме. Таким образом, банковский мультипликатор резко снизился, и кредитно-депозитная эмиссия банков была фактически парализована. Желание банков и населения держать деньги в наличном виде, несомненно, резко усилило рецессию. Естественный прирост населения в США в период Великой депрессии резко снизился.

В январе 1932 года Конгресс США создал Финансовую корпорацию реконструкции (RFC). Эта фирма была призвана оказывать финансовую помощь железным дорогам, финансовым институтам и корпорациям. В июле её полномочия были расширены для оказания помощи сельскому хозяйству, финансирования государственных и местных общественных работ.

Был принят закон о Федеральном жилищном банке, который должен предоставлять займы организациям, занимающимся ипотечным кредитованием (прообраз будущей Fannie Mae). Был принят первый из двух законов, носящих имя Гласа-Стигала, направленный на либерализацию ФРС и разрешающий, в частности, ей кредитовать банки-члены [6].

Антикризисная политика в государственном управлении США претерпела некоторые изменения, связанные с избранием на пост Президента Франклина Делано Рузвельта.

Почти сразу же после вступления в должность, в марте 1933 года, Рузвельту пришлось

столкнуться с третьей волной банковской паники, на которую новый президент отреагировал закрытием банков на неделю и подготовкой за это время программы гарантирования вкладов.

Первые 100 дней президентства Рузвельта были отмечены интенсивной законодательной деятельностью. Конгресс разрешил создать Федеральную корпорацию страхования вкладов и Федеральную администрацию чрезвычайной помощи (ФАЧП), создание которой предписывалось законом о восстановлении национальной экономики от 16 июля 1933 года. В задачи ФАЧП входили: строительство, ремонт, улучшение шоссе, магистралей, общественных зданий и любых других государственных предприятий, а также коммунальных удобств; сохранение естественных богатств и развитие их добычи, включая контроль, использование и очищение вод, предотвращение почвенной и береговой эрозии, развитие водной энергетики, передачу электрической энергии, строительство различных речных и портовых сооружений и предотвращение наводнений.

Безработные активно привлекались к общественным работам. В общей сложности в 1933 — 1939 гг. на общественных работах под эгидой Администрации общественных работ (PWA) и Администрации гражданских работ Civil Works Administration — CBA (это строительство каналов, дорог, мостов зачастую в необжитых и болотистых малярийных районах) численность занятых на общественных работах достигала 4 миллиона человек.

В сфере сельского хозяйства принятый 12 мая 1933 года Закон о регулировании реструктурировал двенадцатимиллиардный фермерский долг, сократил проценты по ипотечной задолженности и удлинил срок погашения всех долгов. Правительство получило возможность предоставить фермерам заем, и в течение последующих четырёх лет аграрные банки выдали полумиллиону землевладельцев займы на общую сумму 2,2 млрд. долларов на очень лёгких условиях. Для поднятия цен на сельхозпродукцию Законом от 12 мая фермерам рекомендовалось уменьшить производство, урезать посевные площади, снизить поголовье скота, а для компенсации возможных убытков создавался специальный фонд.

Итоги первого года президентства Рузвельта были неоднозначны: падение ВВП значительно замедлилось и составило лишь 2,1% в 1933 году, но безработица выросла до 24,9%. Было составлено 557 основных и 189 дополнительных так называемых "кодексов честной конкуренции" в различных отраслях. Стороны гарантировали минимум зарплаты, а также единую зарплату для всех рабочих одной категории. Эти кодексы охватили 95% всех промышленных рабочих. Такие кодексы сильно ограничивали конкуренцию.

Государство решительно вторглось в сферу образования, здравоохранения, гарантировало прожиточный минимум, взяло на себя обязательство по обеспечению престарелых, инвалидов, неимущих. Расходы федерального правительства в 1932 — 1940 годах выросли более чем вдвое. Однако Рузвельт опасался несбалансированного бюджета, и расходы на 1937 год, когда, казалось бы, экономика набрала уже достаточные обороты, были сокращены. Это снова погрузило страну в рецессию 1937 — 1938 годов.

Индекс промышленного производства составил в 1939 году только 90% от уровня 1932 года. В 1939 году безработица все ещё оставалась на уровне 17%. Бурный рост в американской промышленности начался лишь в 1939 — 1941 годах на волне активного наращивания военных приготовлений [6].

Таким образом, можно констатировать, что антикризисные меры, реализовывавшиеся в Соединённых Штатах Америки для преодоления последствий Великой депрессии, сводились к усилению государственного контроля над рыночными механизмами экономического регулирования. Создавались системные надстройки и интегрировались в экономический механизм с целью обеспечения функционирования должного ему эффекта саморегуляции и стабильности системы. По сути, кризисные явления выполняют роль индикатора несовершенства системы управления и являются проявлением её несбалансированности. Чем грубее просчёт, тем менее устойчивой становится управленческая система.

Широкомасштабным стал современный мировой кризис, охвативший финансовый и реальный секторы экономики. Опубликованный в январе 2008 г. отчет Всемирного банка зафиксировал замедление роста ми-

ровой экономики в 2007 г. (+3,6%) по сравнению с 2006 г. (+3,9%) [5]. Опыт Соединенных Штатов Америки в его преодолении является наиболее "свежим" примером, который реализовывался в современных внешнеэкономических условиях.

Кризис 2008 года был неожиданным для правительства США, что логично вытекает только из факта его наступления. Он заставил разрабатывать и реализовывать ряд полномасштабных программ и мероприятий антикризисного государственного управления. Одним из первых антикризисных мероприятий стало принятие 21.06.2010 г. Закона "О реформировании Уолл-Стрит и защите потребителей" (англ. The Wall Street Reform and Consumer Protection Act), или известный по фамилиям авторов — Закон Додда—Франка (англ. The Dodd—Frank Act). Этот законодательный акт направлен на снижение рисков американской финансовой системы. Он существенно изменил деятельность федеральных органов власти, регулирующих порядок предоставления финансовых услуг, а также создал дополнительный орган по финансовому надзору — Совет по надзору за финансовой стабильностью. Закон предусматривает следующие изменения: внедрение мероприятий по снижению рисков финансовой системы; принятие дополнительных мер по защите потребителей финансовых услуг; усиление регулирования деятельности финансовых институтов.

Правило, названное в честь экс-главы ФРС Пола Волкера, содержащееся в этом законе, разделяет инвестиционно-банковские услуги, частный капитал и хедж-фонды финансовых учреждений от потребительского кредитования. В частности, банкам, пользующимся гарантиями власти, запрещается инвестировать средства вкладчиков к хедж-фонды и фонды прямых инвестиций в объеме, превышающем 3% от капитала первого уровня, то есть обладать более 3% капитала таких фондов. Таким образом, это правило позволит отграничить разрешенные банковские операции от запрещенных [7].

Вторым мероприятием антикризисной политики, к которому прибегла ФРС, стала корректировка балансов. Стремительный рост объемов баланса резервов сделал невозможным их стерилизацию путем продажи казначейских сертификатов, деноминированных в долларах США, как это делали в начале кризиса [7]. Это привело к тому, что резервные балансы увеличились от 10 млрд. долл. США в 2008 г. до 850 млрд. в конце 2011 г. К тому же на протяжении 2008—2011 гг. ФРС выкупила казначейских сертификатов и облигаций на общую сумму в 1,725 трлн. долл. США. С такой обеспеченностью резервными активами, банкам больше нет необходимости "на них экономить". В результате расчеты осуществляются быстрее, что снижает количество задержек и устраняет сомнения для бизнеса [8].

Также в рамках антикризисной политики США использовали инструмент регулирования обменного курса доллара, в частности ограничивая рост курса национальной валюты путем стимулирования экспорта и сдерживания инфляции.

Кроме того, определенные меры направлены на снижение объемов заимствований. С этой целью повышались цены на активы, и, как следствие, рос доход у той категории населения, которая располагала такими активами. Это было направлено на стимулирование совокупного спроса, что, в свою очередь, снизило инфляционное давление.

В течение 2008—2009 гг. США активно проводили политику финансового стимулирования, которая включала в себя меры по увеличению государственных расходов и снижению налогового давления. Это было введено с целью стабилизации экономической активности и инфляции за счет активизации расходов со стороны населения и бизнеса.

Для того чтобы достичь максимального эффекта, ФРС решила прибегнуть к нетрадиционным методам, в частности к количественному смягчению (quantitative easing, QE). Это нетрадиционная монетарная политика, заключающаяся в покупке центробанками дополнительных финансовых активов для вливания средств в национальную экономику. В США она проходила в три этапа: QE1, QE2, QE3. Последний раунд был начат в сентябре 2012 года. Он предусматривает покупку Центральным банком США ценных бумаг, обеспеченных недвижимостью, ежемесячно на сумму в 40 млрд. долл. США. Эта программа является продолжением предыдущих и является бессрочной. Таким образом ФРС надеется снизить давление на учетную ставку, поддержать рынок недвижимости и способствовать ожив-

лению финансовой активности [9]. В общем, это такой инструмент, как количественное смягчение уменьшения рисков в экономике. Однако есть и определенные угрозы его применения. В частности, речь идет об угрозе инфляции, если оценка финансовых активов будет завышенной. Проблема заключается также и в том, что эта политика направлена в первую очередь на поддержку финансового сектора, в то время как реальный сектор остается в тени. То есть эффективность данной политики зависит от удачного и взвешенного ее внедрения. Первые ее результаты можно будет оценить через некоторое время [7].

Выводы. Таким образом, главные отличия рассмотренных примеров антикризисного государственного управления во времена Великой депрессии и кризиса 2008 года проявляются в объекте влияния государства. В первом случае это весь спектр участников экономической деятельности: от определённых групп и классов до её конкретных субъектов. Во втором случае прямое воздействие сосредоточилось только на определённых структурах — регуляторах экономических процессов. Этот факт свидетельствует о повышении потенциальной стойкости в государственном антикризисном управлении.

Исходя из этого, мы можем констатировать факт того, что антикризисное управление в США пошло по пути развития системы "проглатывания" ошибок управления и повышения её общей устойчивости. По нашему мнению, перспективным направлением развития антикризисного государственного управления является прогнозирование возникновения кризисных ситуаций. Такой подход приведёт к переосмыслению целей и, как следствие, методов антикризисного государственного управления, что, в свою очередь, откроет возможности для повышения его эффективности и качества.

Библиографический список

1. Большой энциклопедический словарь: в 2-х т. / Гл. ред. А.М. Прохоров. — Сов. энциклопедия, 1991. — Т. 1. — 863 с.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / Наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. — 2011. — С. 267 — 268 с.
3. Василенко В.О. Антикризове управління підпри мством: навч. посібник / В.О. Василенко. — 2-ге вид., випр. і доп. — К.: Центр навчально літератури, 2008. — 507 с.
4. Балдин К.В. Антикризисное управление: макро и микроуровень: учеб. пособие / К.В. Балдин, В.С. Зверев, А.В. Рукосуев. — 2-е изд. — М.: Издательско-торговая корпорация "Дашко и Ко", 2007. — 280 с.
5. Дані МВФ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.imf.org.
6. Статья "Великая депрессия" экономический информационный портал [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://forexaw.com
7. Інформаційна довідка на тему "АНТИКРИЗОВА ПОЛІТИКА В РАМКАХ МОНЕТАРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://euinfocentre.rada.gov.ua
8. Дані федерального резервного банку "BANK of NEW YORK" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.newyorkfed.org/research/current_issues.
9. Дані міжнародної ділової газети "Financial Times" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ft.com/home/europe

Golovin R.G., e-mail 312920@ukr.net
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine; applicant of the department of public administration and management (Ukraine, Kiev)

THE EXPERIENCE OF PUBLIC ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA

The article describes the experience of the practical application of systems of public anti-crisis measures in the United States. The causes and consequences of crisis situations are analyzed, the results of the major trends in the application of measures of crisis management are summarized.

Key words: anti-crisis management, government, public administration, crisis, public anti-crisis management, international experience.