

УДК: 338

JEL: D2, E2, O1

DOI: 10.31857/S2686673024050057

EDN: ZXCQBF

Новая промышленная политика США при администрации Дж. Байдена

Д.А. Кочегуров

Институт Соединённых Штатов Америки и Канады имени академика Г.А. Арбатова

Российской академии наук

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный пер., д. 2/3.

РИНЦ ID: 1033347 ORCID: 0000-0003-4955-033X

e-mail: d.kochegurov@iskran.ru

Резюме: Статья посвящена новой промышленной политике администрации Дж. Байдена. В первой части даётся описание четырёх исторических традиций промышленной политики США. Предпринята попытка выявить причины реиндустриализации и reshoring. Далее автор фокусируется на байденомике – экономической политике, ориентированной на возрождение промышленной мощи США: её особенностях и отличиях от неолиберального курса, а также промежуточных результатах и перспективах новой промышленной политики. Отдельное внимание уделяется позиции Министерства обороны.

Ключевые слова: байденомика, ВВП, Дж. Байден, Конгресс, оборонно-промышленная база, Министерство обороны, промышленная политика, реиндустриализация, reshoring, США

Для цитирования: Кочегуров Д.А. Новая промышленная политика США при администрации Дж. Байдена. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2024. 54(5):61-76. DOI: 10.31857/S2686673024050057 EDN: ZXCQBF

U.S. New Industrial Policy Under the Administration of President J. Biden

Dmitry A. Kochegurov

Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies, Russian Academy of Sciences

(ISKRA).

2/3, Khleby pereulok, Moscow, 121069, Russian Federation.

РИНЦ ID: 1033347 ORCID: 0000-0003-4955-033X

e-mail: d.kochegurov@iskran.ru

Abstract: The article is devoted to the new industrial policy in the U.S. under the administration of J. Biden. In the first part, four historical traditions of U.S. industrial policy are described. The author attempts to identify the reasons for reindustrialization and reshoring in the USA. Subsequently, the author focuses on Bidenomics – an economic policy aimed at reviving the industrial power of the USA. The paper discusses its features, differences from the neoliberal

course, as well as intermediate results and prospects of the new industrial policy. Special attention is paid to the position of Pentagon.

Keywords: Bidenomics, GDP, J. Biden, Congress, DIB, Pentagon, industrial policy, reindustrialization, reshoring, USA.

For citation: Kochegurov, D.A. U.S. New Industrial Policy Under the Administration of President J. Biden. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2024. 54(5):61-76.

DOI: 10.31857/S2686673024050057 EDN: ZXCQBF

ВВЕДЕНИЕ

Истории США присущи успехи и неудачи государственного вмешательства в экономику. В 1930–1970-е гг. американский истеблишмент признал необходимость дирижизма и важность социального обеспечения. К концу 1970-х социальный либерализм начал сдавать свои позиции: тридцатилетие экономического роста завершилось, крупные транснациональные корпорации (ТНК) устали от чрезмерного вмешательства государства, росли инфляция и безработица (стагфляция). Самое главное – деградировала недостроенная модель государства всеобщего благосостояния. В результате утверждения новой политэкономической модели при Р. Рейгане состоялся возврат к старым идеям классического либерализма. На авансцену вышли неолибералы.

У вмешательства государства в экономику имеются плюсы: оно инвестирует в развитие инфраструктуры, обеспечивает стабильность и предсказуемость экономики в моменты кризисов, может как создавать, так и предотвращать возникновение монополий, регулировать денежно-кредитную и валютно-финансовую политику. Но есть и минусы. Излишнее государственное вмешательство в рыночные механизмы противоречит теории сравнительных преимуществ, которая гласит, что все выигрывают, когда страны сосредотачиваются на том, в чём они относительно хороши, и не пытаются производить всё подряд. Государство не всегда до конца понимает, какие товары и услуги пользуются наибольшим спросом и должны производиться, что может привести к сокращению потребительского выбора и дефициту на рынке. Стоит учесть также бюрократические ограничения и коррупцию; подавление предпринимательской инициативы и института частной собственности, приводящей к ограничению конкуренции и монополизации.

Нужно найти баланс, позволяющий государству играть свою роль, не ставя при этом под угрозу долгосрочный экономический рост. Оптимальное решение в том, что государство может и должно вмешиваться в те стратегически важные отрасли и сектора экономики, которые бизнес считает недостаточно привлекательными для инвестирования, и потому приходящие в упадок и требующие господдержки.

О новой промышленной политике как магистральном пути развития экономики США говорить рано, однако эта тема заслуживает внимания и оценки. Во-первых, потому что поддержка реиндустриализации и рещоринга всего за

несколько лет превратилась из немыслимой в общепринятую точку зрения обеих партий. С одной стороны, демократы с их новым “зелёным” курсом, отсылающим к эпохе Ф. Рузвельта, с другой стороны Д. Трамп, пообещавший, что вернёт рабочие места и увеличит госрасходы на инфраструктуру. Во-вторых, это одобрение финансовой элиты – сторонника фритредерства и невмешательства государства в экономику.

В июне 2023 г. банк «Джей-Пи Морган Чейз» (*JPMorgan Chase & Co*) опубликовал доклад о новой промышленной политике США [1]. Тот факт, что эту тему затронули эксперты крупнейшего американского и ведущего системно значимого банка мира, служит подтверждением того, что промышленная политика вернулась в мейнстрим, и это долгосрочный тренд.

Аналитики банка постарались дать ответ на вопрос: что лежит в основе крупнейшей реиндустриализации со времён холодной войны? Было выявлено, что гиперглобализация, то есть расширение глобализации до социально неприемлемых пределов, имела два негативных последствия для США: потеря рабочих мест и уязвимость национальной безопасности. Авторы доклада поддержали инициативы правительства, направленные на повышение промышленного потенциала, и сделали прогноз, что благодаря новой промышленной политике в текущем рыночном цикле акции реальной экономики должны обойти по доходности те акции, которые доминировали в 2010-х гг. Иными словами, банковский капитал ставит на новый экономический курс.

ИСТОРИЧЕСКИЕ ТРАДИЦИИ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Под промышленной политикой принято понимать действия правительства по изменению отраслевой структуры производства и развитию тех секторов и отраслей, которые оно определяет как критически важные для национальной безопасности и экономической конкурентоспособности, и которые, по его мнению, несут в себе большие перспективы для ускоренного роста [2]. Другими словами, это вмешательство государства в экономику.

Исторически американская промышленная политика принимала разные формы. Согласно одной из версий её истоки восходят к четырём национальным традициям со своими характерными контурами: франклинианской, гамильтонианской, мэдисонианской и джексоновской [3]; [4]. Хотя теорию и можно было бы свести к двум классическим школам мысли, оппонирующим друг другу: кейнсианской и неолиберальной.

Франклинианская традиция делает упор на то, что предшествует промышленному росту: знания и инфраструктуру. Общество определяет приоритеты промышленной политики, а правительство обеспечивает их напрямую или через регулируемую монополию. Манхэттенский проект, НАСА, Управление перспективных исследовательских проектов Министерства обороны – плоды госфинансирования науки. Как и наука, инфраструктура, особенно сетевая

инфраструктура и коммунальные услуги, – основа промпроизводства, которая требует субсидирования, регулируемых тарифов и госмонополии для гарантии стабильных и доступных цен (случай AT&T). Правительство вкладывает в факторы промышленного роста и стимулирует инвестиции частного сектора в заводы и фабрики.

Суть гамильтонианской традиции состоит в достижении общественных целей частными средствами. В «Докладе о мануфактурах» 1791 г. основатель промышленной политики А. Гамильтон выступил за активную деятельность правительства в поддержку молодого промышленного сектора посредством сочетания тарифов, субсидий и инвестиций. Эти меры способствуют развитию промышленности, стимулируют частные инвестиции и приносят экономике долгожданные инновации и рост. Гамильтонианская традиция нашла своё выражение в американской системе Генри Клея, национальном банке, а также в тарифах XIX века, а в XX веке повлияла на формирование мощного ВПК. Несмотря на успехи, многие продолжают испытывать опасения насчёт чрезмерного сближения и особых плутократических отношений между ТНК и правительством, что порождает коррупцию, мошеннические схемы и спекуляции.

Мэдисонианская традиция делает ставку на плюрализм, конкуренцию, систему сдержек и противовесов. В «Записках федералиста» Дж. Мэдисон предложил два решения проблемы сращивания крупного бизнеса и правительства: фрагментацию интересов и разделение властей. Регулируемая правительством рыночная конкуренция в рамках фрагментированной и разделённой промышленной экосистемы – путь к производительности труда и процветанию. Когда концентрация промышленности в отдельных отраслях приводит к экономическому и географическому неравенству, встаёт вопрос об обеспечении более равноправной экономики. Если в годы аграрной экономики речь шла о дроблении крупных землевладений, то по мере индустриализации выход был найден в антимонопольном движении и в политике регулирования, основанной на принципе разделения производственных функций. Тем самым гарантируется надёжность цепочек поставок, вдобавок к этому конкуренция способствует инновациям, что позволяет США оставаться на передовой линии прогресса.

Джексо́нианская традиция сложилась в начале XIX века на волне опасений, что олигархия и правительство слишком тесно переплетены. Сам Э. Джексон предоставил свободу бизнесу и наложил вето на повторную авторизацию национального банка, оставив банковское дело на усмотрение штатов. Джексо́нианская традиция выделяется тем, что отвергает промышленную политику в пользу децентрализации и приватизации. Обратная сторона медали: решения, принимаемые частными лицами, часто приносят пользу краткосрочным интересам узкого круга тех, кто определяют приоритеты экономики и реализуют их посредством аутсорсинга, офшоринга, лоббирования. За последние 40 лет американская промышленная политика в основном следовала этому подходу. Неолиберализм М. Фридмана и Ф. Хайека является модернизированной версией джексо́нианской

модели: дерегулирование, приватизация, либерализация торговли и меры жесткой экономии, урезающие госрасходы на НИОКР. Возвращение промышленной политики можно охарактеризовать как отказ от джексонианской модели.

Промышленная политика вышла из моды с появлением Вашингтонского консенсуса, отразившего неолиберальный подход к экономике, однако спустя некоторое время к ней возобновился интерес. Отчасти это стало реакцией на кризис 2008–2009 гг., отчасти - следствием потери рабочих мест и упадка целых регионов. Всего с 2000 по 2010 гг. было потеряно 5,7 млн рабочих мест на предприятиях – почти в 10 раз больше, чем за предыдущие 30 лет [1]. Снизилась темпы мобильности населения из более благополучных районов в менее благополучные. В первую очередь пострадали штаты к востоку от Миссисипи до Мичигана.

Сланцевая революция обеспечила США дешёвыми энергоносителями, благодаря чему при Б. Обаме удалось оживить промышленность и запустить процесс рещоринга. Пошли разговоры о неоиндустриализации, однако процесс тогда ещё не обрёл больших масштабов. Не были решены проблемы, связанные с распределением доходов и падением уровня жизни рабочего класса.

Д. Трамп провозгласил курс на укрепление индустриальной мощи и решительно отверг политику неолиберального глобализма. Это проявилось в использовании протекционистских средств и методов торговых войн, которыми предыдущие администрации длительное время пренебрегали. Благодаря трампономике США достигли «экономического чуда». Запущенный при Д. Трампе экономический цикл и возрождение промышленности на новой технологической базе укрепили реальный сектор.

Вопреки всем прогнозам практически всё в байденомике соответствовало тем направлениям, которые задал Д. Трамп. Дж. Байден констатировал, что снижающийся промышленный потенциал США и недостаточные инвестиции в НИОКР делают страну опасно зависимой от импорта и неподготовленной к будущим кризисам главным образом из-за подъёма Китая.

Десятилетия аутсорсинга привели к дефициту во многих отраслях экономики и уязвимости США перед Китаем в информационно-компьютерных технологиях, автоматизации, в том числе в робототехнике; в обеспеченности редкоземельными минералами (85% поступают из Китая, и это позволяет ему контролировать поставки); полупроводниками (лишь 12% полупроводников производятся в США, несмотря на новые заводы в штатах Огайо и Аризоне, а также на субсидии в 52 млрд долл., предотвращение дефицита будет зависеть от приверженности американских компаний рещорингу); автозапчастями (в 2021 г. США импортировали автозапчасти на 74 млрд долл.); в фармацевтике (65% активных фармацевтических ингредиентов поступают из Китая или Индии); в необходимом количестве литий-ионных аккумуляторов для электромобилей, а также критически важных минералов и металлов (США зависят от импорта почти 50 минералов и металлов и на 100% от импорта 18 из них) [5]. Полупроводниковая промышленность

представляет собой микрокосм негативных тенденций: США остаются мировым лидером в разработке чипов, но отстают в их производстве.

Неудивительно, что всё больше видных представителей ТНК и финансового сектора – главного инвестора в глобализацию – прямо признают, что аутсорсинг и деиндустриализация привели к ликвидации миллионов рабочих мест и опустошению целых регионов. Тезис о новой промышленной политике с построением суверенной производственной базы давно подхватили СМИ и большая часть мозговых центров.

В начале 2023 г. журнал «Форин афферс» писал, что США утратили статус мировой фабрики и чрезмерно зависят от импорта. Торговый дефицит с Китаем – индикатор упадка промышленной базы США. Ответом станет реиндустриализация и «новый экономический патриотизм», базирующийся на увеличении внутреннего производства, возвращении рабочих мест и развитии экспорта, и призывающий к глобализации с учётом интересов простых американцев. В статье досталось и доллару, который повышает стоимость американских товаров и фактически субсидирует остальной мировой экспорт, и потому являет собой препятствие для подъёма промышленности [6].

Институт Брукинга буквально приравнял термины «байденномика» и «новая промышленная политика», но и указал ещё на одну особенность нынешнего экономического рывка: заметную географическую ориентацию. Законопроекты администрации Дж. Байдена воплощают собой новый поворот и приверженность широкой программе государственных инвестиций в конкретные места и регионы после десятилетий колебаний, и это заслуживает серьёзного рассмотрения как подход к экономическому развитию [7].

Журнал «Атлантик» указал, что на протяжении последних 40 лет правительство проводило политику невмешательства в корпоративную Америку, надеясь, что богатство будет просачиваться вниз, и это не принесло ожидаемого результата. Теперь Белый дом попытается обеспечить экономический рост не путём отмены регулирования, а за счёт вмешательства и многомиллиардных расходов, а это является решительным отходом от веры Чикагской школы в то, что капитал будет направляться туда, где гарантирована высокая норма прибыли [8].

«Гарвард бизнес ревью» предвосхитил миропорядок, чьей неотъемлемой чертой станет использование инструментов протекционизма. Более того, с появлением новых соглашений (альянс «*Chip 4*») промышленная политика выйдет за пределы национальных и наднациональных границ. С учётом более фрагментированного мира ТНК должны пересмотреть стратегии, сформулированные в период золотого века глобализации. Цель правительства – инвестирование в НИОКР и развитие внутреннего производства [9].

Как и в случае с объявлением Китая главной геополитической угрозой, сформировался новый двухпартийный консенсус – США необходимо возродить свою промышленную мощь, хотя ещё лет десять лет назад промышленная политика считалась анафемой для элит обеих партий. Конгрессмены ожидают от

правительства поощрения внутреннего производства – практика, известная как промышленная политика.

БАЙДЕНОМИКА НАСТУПАЕТ

Администрация Дж. Байдена превратила промышленную политику в основу байденомики. Эксперты утверждают, что США вступают в «постнеолиберальную эпоху», поскольку байденомика представляет собой резкий отход от неолиберального курса. О том, что 40 лет назад страна выбрала неправильный путь и что пришло время инвестировать в себя и возрождать собственную промышленность, Дж. Байден не раз повторял, выступая в Финиксе (штат Аризона), Филадельфии (штат Пенсильвания), Белвидире (штат Иллинойс).

Свою президентскую кампанию Дж. Байден проводил под лозунгами «Построить лучше» и «Внешняя политика для среднего класса». Их автор, советник по нацбезопасности Дж. Салливан раскритиковал то, что он считает чрезмерно ориентированной на рынок политикой и выделил четыре фундаментальные проблемы для США: ослабление промышленной базы; усиление геополитической конкуренции в сфере безопасности; изменение климата; рост неравенства [10]. Дж. Салливан отметил, что глобализация и интеграция нерыночной экономики привели к потере производства и подрыву конкурентоспособности в важнейших технологиях, и потому пришло время сосредоточиться на внутренних приоритетах. Первым и основным шагом должна стать разработка новой промышленной политики с определением секторов, важных для экономического роста и национальной безопасности, и куда бизнес сам по себе не готов осуществлять инвестиции.

С оговорками, но Дж. Байден поддержал программу Д. Трампа «Америка прежде всего» и объединился с союзниками в общем фронте против Китая (не отменяя существующие тарифы на товары ЕС). Одним из первых действий стал указ, направленный на расширение указа Трампа «Покупай американское», требующий от правительства закупать товары и услуги у американских компаний на 600 млрд долл. для укрепления собственного производства и расширения внутреннего рынка. В другом указе Дж. Байден распорядился заменить автопарк правительства электромобилями американского производства.

Первым крупным законодательным решением Дж. Байдена стал принятый в марте 2021 г. закон «Об американском плане спасения» (*American Rescue Plan*) на сумму 1,9 трлн долл., направленный на ускорение восстановления экономики от последствий ковид-19 и рецессии [11]. За ним последовали новые, выходящие за рамки простого увеличения госрасходов – «Американский план по созданию рабочих мест» (*American Job Plan*) и «Американский семейный план» (*American Family Plan*) [12].

Несмотря на политическую поляризацию, конгрессмены приняли три крупные инициативы. Закон 2021 г. «Об инвестициях в инфраструктуру и рабочие

места" (*Infrastructure Investment and Job Act*), законы 2022 г. «О снижении инфляции» (*Inflation Reduction Act*) и «О ЧИПС и науке» (закон «О создании полезных стимулов для производства полупроводников для Америки») (*CHIPS and Science Act - Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors for America Act*) предусматривают финансирование почти на 2,4 трлн долл. – крупнейшее обязательство правительства в области промышленной политики, сопоставимое с таким инфраструктурным проектом как закон 1956 г. «О федеральной автостраде» (*Federal Aid Highway Act*).

В ноябре 2021 г. Конгресс утвердил закон «Об инвестициях...» – план развития инфраструктуры в объеме более 1,2 трлн долл. [13]. Средства планировалось направить на модернизацию дорог, мостов, электросетей и расширение доступа к широкополосному интернету. Увеличение инвестиций в инфраструктуру и социальные программы повысит производительность экономики и рост рабочей силы. Как заявлено в тексте, в сочетании с «Американским планом спасения» будут созданы 1,5 млн рабочих мест в год в течение десяти лет.

Закон «О снижении инфляции» предполагает инвестиции в возобновляемые источники энергии (ВИЭ) [14]: использование средств из бюджета под стимулирование инвестиций частного капитала через субсидии и налоговые льготы. К 2025 г. будет удвоен размер прибыли производителей ВИЭ, особенно если заводы расположены в районах с низкими доходами. При таком сценарии если до действия закона застройщики могли получить налоговую льготу в размере 26%, то теперь её размер может достигать 70%. Как только ВИЭ станут конкурентоспособными по стоимости без господдержки и будут достигнуты целевые показатели выбросов, инвестиции прекратятся. Ожидается снижение стоимости производства и цен на ВИЭ, это ускорит их внедрение. Есть и проблемы. Не учитываются потребность в резервном питании и хранении; колебания стоимости электроэнергии в течение дня; высокая себестоимость мощностей. Тем не менее частный сектор уже принимает обязательства по капитальным расходам. За восемь месяцев с момента подписания закона в августе 2022 г. компании объявили о вложении 150 млрд долл. в проекты ВИЭ.

Вместе с законом «О снижении инфляции» был принят закон «О ЧИПС и науке» [15]. Основой для него стал закон «О конкуренции Америки 2022 года», направленный на изменение цепочек поставок полупроводников и инвестиции в НИОКР с тем, чтобы минимизировать зависимость от китайской продукции. США производят 12% полупроводников по сравнению с 37% в 1990 г., тогда как основные мощности сконцентрированы в Азии [16]. Правительство направит около 280 млрд долл. на НИОКР в надежде побудить производителей передовых технологий вернуться в США; предоставляет субсидии в размере 52,7 млрд долл., а также 25%-ю налоговую льготу для стимулирования производства полупроводников в США [17]. Многие ведущие ай-ти-компании уже объявили о планах воспользоваться федеральными субсидиями для поддержки своего производства: Эй-эм-ди (*AMD*), «Глобал фондрис» (*GlobalFoundries*), «Хьюлетт-Паккард» (*Hewlett-Packard, HP*), «Интел» (*Intel*), «Локхид Мартин» (*Lockheed Martin*), «Микрон»

(Micron), «Нвидиа» (Nvidia), «Куáлкомм» (Qualcomm), Тайваньская компания по производству полупроводников (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company, TSMC), «Вулфспид» (Wolfspeed) и др.

Размышляя о макроэкономических последствиях принятых законов, аналитики не предвидят значительного влияния на тенденции роста ВВП [1]. Ожидается, что экономические мультипликаторы всех трёх законов будут невысокими и лишь закон «Об инвестициях...» ненамного увеличит ВВП. Целью закона «О снижении инфляции» является переход к ВИЭ возобновляемые источники энергии. Закон «О ЧИПС и науке» должен повысить внутреннюю безопасность на случай перебоев в поставках.

Устойчивость цепочек поставок – ещё одна приоритетная область новой промышленной политики. При администрации Д. Трампа были изданы два указа – № 13806 от 21 июля 2017 г. и № 13953 от 30 сентября 2020 г., направленные на укрепление цепочек поставок в условиях зависимости от важнейших полезных ископаемых и на поддержку горнодобывающей и перерабатывающей промышленности.

Указ № 14017 от 24 февраля 2021 г. «Цепочки поставок в Америке» предписывал провести проверку уязвимостей цепочек поставок полезных ископаемых в течение 100 дней. Июньский доклад показал, что зависимость США от критически важных минералов и материалов представляет собой угрозу национальной и экономической безопасности. 22 февраля 2022 г. Белый дом опубликовал программу масштабных инвестиций в проекты компаний «Ми-пи материалы» (MP Materials), «ВНЕ реньюэбл» (BNE Renewables), «Редвуд материалы» (Redwood Materials). Была поставлена цель пересмотреть устаревшие законы и правила в сфере горнодобывающей промышленности; обновить список стратегических полезных ископаемых; увеличить их запасы согласно указу № 14051 от 31 октября 2021 г. [18].

Следует ожидать продвижения крупнейших госкорпораций, гарантирующих стабильный экономического рост. Вместе с тем правительство объявило борьбу с монополизмом, так как нечестная конкуренция сдерживает экономический рост и инновации. Выступая с посланием «О положении страны» 7 февраля 2023 г. Дж. Байден призвал ужесточить антимонопольное законодательство для Ай-ти-гигантов. Слово «антимонопольный» прозвучало в ежегодном обращении президента впервые с 1979 г.

Указ № 14036 от 9 июля 2021 г. «О защите конкуренции» направлен на развитие конкуренции в экономике путём поощрения соблюдения антимонопольного законодательства [19]. На открытии Совета по конкуренции Дж. Байден заявил, что капитализм без конкуренции – это не капитализм, а эксплуатация. Подсчитано, что консолидация 75% отраслей промышленности за 20 лет утраивает наценки сверхсебестоимости, снижает заработную плату на 17% и обходится среднему домохозяйству в 5 тыс. долл. в год. Указ предписывает федеральным агентствам принять меры по 72 инициативам для обуздания антиконкурентного поведения. Из ключевых рекомендаций: тщательная проверка слияний в

технологическом секторе; пересмотр Федеральной торговой комиссией правил сбора данных; введение запрета на методы недобросовестной конкуренции.

Белый дом предпринял беспрецедентные действия по ужесточению экспортного контроля, чтобы сохранить отрыв от Китая в области высоких технологий. В августе 2023 г. был издан указ, ограничивающий инвестиции в китайские высокотехнологические отрасли: передовые микрочипы и микроэлектронику, квантовые технологии и искусственный интеллект. Аналогичные меры начали принимать союзники США, например Нидерланды и Япония в начале 2023 г. Такую политику администрация Дж. Байдена назвала термином «снижение рисков» в противовес «разделению» эпохи Д. Трампа.

В Конгрессе продолжают рассматривать законопроект «О национальной защите критически важных возможностей» (*National Critical Capabilities Defense Act*), упрощающий контроль над исходящими инвестициями [20]. По задумке авторов документ ставит на первое место потребности американских рабочих и возлагает на ТНК ответственность за аутсорсинг в Китай и другие страны. Он расширяет аналогичный законопроект, принятый в июне 2022 г., и служит хорошей иллюстрацией того, как Конгресс и Белый дом решают проблемы экономики и национальной безопасности, связанные с Китаем.

О НЕКОТОРЫХ ПРОМЕЖУТОЧНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ

Главное для США – то, что после падения ВВП на 3,5%, вызванного пандемией в 2020 г., а это худший показатель с 1946 г., экономика быстро восстановилась: 5,7% – в 2021 г. (максимальный рост с 1984 г.), 2,1% – в 2022 г. 2023 г. завершился неожиданно сильно: 4,9% в III квартале; 3,3% в IV и 3,1% по итогам года. По данным МВФ, за 2023 г. США занимают 1-е место в мире по ВВП (26,949 млрд долл.), Китай – 2-е (17,700 млрд долл.). Что касается роста инфляции, то после того, как в 2022 г. был побит 40-летний максимум – 9,1%, к январю 2024 г. инфляция замедлилась до 3,1%.

Рост ВВП в основном был обусловлен потреблением и масштабными финансовыми вливаниями. Цель новой промышленной политики в другом – сбалансировать экономику. Байденомика не просто обещала экономический рост, а переход к новой парадигме развития. Этот момент требует внимания к показателям, которые свидетельствовали бы о прогрессе в решении поставленных задач.

Промышленное развитие в США достигло переломного момента, хотя США и без того являются второй по величине промышленной державой в мире после Китая. В 2022 г. вклад обрабатывающей промышленности в ВВП составил 2,3 трлн долл., или 11,4% ВВП. Промышленный сектор обеспечивает 8% занятости рабочей силы, 20% частных инвестиций, 35% экономического роста, 55% патентов, 60% экспорта, 70% расходов на НИОКР [21].

На тот факт, что реиндустриализация идёт полным ходом, указывают показатели строительного сектора. Инвестиции в строительство промышленных объектов достигли исторического максимума. Некоторые эксперты называют

промышленный бум дутым. И тем не менее строительная отрасль является фактором решения проблемы нехватки жилья и создания основы для роста производства. Согласно Бюро переписи населения, с 2022 г. расходы на строительство новых заводов увеличились более чем вдвое: с 91 млрд долл. в январе 2022 г. до 189 млрд долл. в апреле 2023 г. (самый большой скачок начиная с 2002 г.). В апреле строительство фабрик составило 9,9% общего объёма (самая высокая доля относительно к 1993 г.), а с 2010 по 2022 гг. - в среднем 5,7% [22]. С 2021 по июнь 2023 гг. расходы на строительство составляли наибольшую долю роста ВВП за любой двухлетний период за всю историю наблюдений. ВВП в этот период вырос на 2,15%, при этом 0,53% пришлось на строительство [23].

По данным Эм-джей-ай (*MGI*), с 2010 по 2019 гг. было создано 1,3 млн рабочих мест в обрабатывающей промышленности после потери 5,8 млн за предыдущие десять лет. Согласно «Решоринг инициатив» (*Reshoring Initiative*), компании объявили о создании 406 000 новых рабочих мест в промышленности в 2023 г., самый большой показатель с тех пор, как начали отслеживать эту проблему в 2010 г. [24]. На вопрос о причинах решоринга называют стабильную сеть цепочек поставок и правительственные стимулы. Среди секторов, на которые приходится большая часть инвестиций в производство: электрооборудование, электроника, транспорт и химическая промышленность. Растёт и зарплата. Отчёт Национального бюро экономических исследований показал, что зарплата работников выросла на 6,4% с января 2020 г. по сентябрь 2022 г. [25].

Наблюдается оживление в давно заброшенных районах. Насколько удастся возродить «Ржавый пояс» – вопрос сложный, несмотря на заказы ВПК и инвестиции японской компании «Ниппон стил» (*Nippon Steel*) в «Ю-Эс стил» (*US Steel*) – символ сталелитейной промышленности США. Но есть и другие примеры, иллюстрирующие восстановление. Так, в результате инвестиций в производство литий-ионных батарей на сумму более 90 млрд долл. с начала 2021 г. были открыты десятки новых заводов и создано около 70 тыс. рабочих мест. Рост сконцентрирован главным образом на территории восьми штатов, получившей название «Батарейный пояс»: Мичиган, Индиана, Огайо, Кентукки, Теннесси, Северная Каролина, Южная Каролина и Джорджия.

Всё больше работодателей активно заключают трудовые контракты с профсоюзами. Одним из прорывов стало объявление «Дженерал электрик» (*General Electric*) и профсоюза работников связи США о трудовом соглашении, призванном помочь компании выиграть конкуренцию на рынке труда. В том же 2023 г. профсоюз работников автопрома США добился исторических повышений зарплаты и заключил рекордные контракты с автопроизводителями «Большой тройки». При поддержке профсоюза работников автопрома «Майкрософт» (*Microsoft*) обрели свой первый профсоюз. Всё это меняет обычную динамику, когда компании сопротивлялись сотрудничеству с профсоюзами.

К ПРОЦЕССУ ПОДКЛЮЧАЕТСЯ МИНИСТЕРСТВО ОБОРОНЫ

Министерство обороны США – одна из структур, принимающих участие в разработке новой промышленной политики. Ведомство регулярно публикует доклады, где обсуждаются устойчивость оборонно-промышленной базы (ОПБ), консолидация производства, укрепление цепочек поставок и т.д.

3 декабря 2023 г. министр обороны Л. Остин объявил о начале крупнейшей за 40 лет модернизации ВПК в условиях растущей угрозы в ИТР со стороны Китая, военной операции на Украине, а также конфликта Израиля с Хамасом. Вскоре, 11 января была представлена первая в истории США Национальная оборонно-промышленная стратегия (*National Defense Industrial Strategy*), вставшая в один ряд с другими документами, посвящёнными стратегическому планированию [26].

Национальная стратегия придерживается принципов системы налогообложения 2022 г. и призвана стать катализатором перехода от нынешней оборонно-промышленной базы с её недостатками к более надёжной, устойчивой и динамичной экосистеме. Как сообщил агентству «Блумберг» бывший главнокомандующий НАТО Дж. Ставридис, Национальная оборонно-промышленная стратегия отражает подход Министерства обороны к модернизации ОПБ (названной «арсеналом демократии») по четырём приоритетным направлениям [27]: 1) устойчивость цепочек поставок благодаря новой ОПБ, способной реагировать на сбои и готовой производить всё необходимое быстро и в требуемых масштабах; 2) подготовка кадров для работы в оборонной сфере и смежных областях. 3) гибкое приобретение, то есть ускорение процесса закупок при сокращении времени и стоимости производства и повышении его масштабов; 4) экономическое сдерживание с опорой на институты, поддерживающие справедливые и эффективные рыночные механизмы.

В то же время у стратегии имеются и свои ограничения [28]. Во-первых, многие из заявленных задач предполагают действия вне всякого контроля Министерства обороны, например решение проблемы нехватки кадров. Во-вторых, реализация инициатив потребует ресурсов, включая финансирование. Министерство больше не является тем влиятельным покупателем технологий, каким было раньше (если в 1965 г. на его долю приходилось 75 % спроса на полупроводники в США, то сегодня это 1,3 % рынка). Растущий коммерческий спрос на полупроводники привёл к тому, что многие ай-ти-гиганты ушли с рынка ВПК. Частный сектор способен удовлетворить потребности военно-промышленного комплекса, однако от правительства требуются долгосрочные контракты. В-третьих, несмотря на заявленные показатели эффективности, неизбежны некоторые иллюзии по поводу накопившихся проблем, многие из которых вызваны давно укоренившимися процессами и имеют долгую историю попыток их разрешения.

Министерства обороны в феврале 2022 г. разработало документы по вопросам безопасности критически важных для обороны цепочек поставок и конкуренции внутри ОПБ [29]; [30].

В первом докладе в развитие указа № 14017 говорится, что уязвимость цепочек поставок может иметь далеко идущие последствия для экономического процветания и национальной обороны. Были определены четыре критические важные области: ракетно-ядерные мощности, энергетика и аккумуляторы, обрабатывающая промышленность, микроэлектроника; а также факторы будущего роста: рабочая сила, политика в области безопасности, технологии, малый бизнес. 64 рекомендации являются стратегической дорожной картой и первым шагом на пути к модернизации ОПБ. Решающее значение будут иметь наращивание производственного потенциала; взаимодействие с партнёрами и союзниками; защита внутреннего рынка от враждебного иностранного влияния; анализ данных; поддержание спроса; повышение общих стандартов; обновление политики закупок.

Второй доклад отсылает к указу № 14036. Даются пять рекомендаций по стимулированию конкуренции внутри ОПБ: усиление надзора за слияниями и поглощениями; устранение ограничений интеллектуальной собственности; привлечение новых участников на рынке; расширение возможностей для малого бизнеса; обеспечение устойчивости цепочек поставок по отраслям.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

К каким выводам можно прийти? Финансовый сектор – сторонник невмешательства государства в экономику, он признаёт негативные аспекты гиперглобализации, заставившие маятник качнуться в сторону реиндустриализации и рещоринга. Аналитики приветствуют стимулирование правительством частных инвестиций, поскольку это открывает перспективные возможности для роста и инноваций и, что важно, повышает стоимость акций реального сектора экономики.

Нет никаких сомнений в том, что в США сформировался консенсус по новой промышленной политике. Правительство взяло на себя ведущую роль в перестройке национальной экономики, а это означает отход от скептицизма в отношении государственного вмешательства в экономику. Ситуация покажет, насколько эффективно использовать средства из госбюджета для стимулирования частного капитала в рамках возрождения промышленности.

Администрация Дж. Байдена превратила новую промышленную политику в основу байденомики. Коллективная позиция Белого дома нашла отклик в Конгрессе, что отражает фундаментальные изменения в сознании элит. Принятые законы органично вписываются в комплекс мер, нацеленных на сокращение доли услуг в ВВП и повышение промышленного потенциала, а на внешнем контуре – на сокращение зависимости от импорта и сохранение отрыва от Китая в области высоких технологий.

Новая промышленная политика воплощена в крупномасштабных программах. И как показывают статистические данные, правительственные меры

приносят желаемый эффект, свидетельствуя о некотором прогрессе в решении поставленных задач.

Министерство обороны признаёт, что экономическая и национальная безопасность США взаимосвязаны, и в конечном счёте военный потенциал страны не может быть отделён от общей промышленной мощи. При этом модернизация ОПБ должна основываться на ценности технологий, а не на норме прибыли.

ИСТОЧНИКИ

1. The opportunity in renewed U.S. industrial policy. *J.P. Morgan*. June 5, 2023. Available at: <https://www.jpmorgan.com/insights/outlook/economic-outlook/the-opportunity-in-renewed-us-industrial-policy> (accessed 05.02.24).

2. Scoring 50 years of US industrial policy, 1970–2020. *PIIE*. November 2021. Available at: <https://www.piie.com/publications/piie-briefings/2021/scoring-50-years-us-industrial-policy-1970-2020> (accessed 05.02.24).

3. Industrial Revolutionaries. *The American Prospect*. September 10, 2020. Available at: <https://prospect.org/economy/industrial-revolutionaries-franklin-hamilton-madison-jackson/> (accessed 05.02.24).

4. Is Industrial Policy Making a Comeback? *Council on Foreign Relations*. September 18, 2023. Available at: <https://www.cfr.org/backgrounder/industrial-policy-making-comeback> (accessed 05.02.24).

5. Are We Ready for Reindustrialization? *IndustryWeek*. December 1, 2022. Available at: <https://www.industryweek.com/the-economy/competitiveness/article/21255641/are-we-ready-for-reindustrialization> (accessed 05.02.24).

6. The New Industrial Age. *Foreign Affairs*. January/February 2023. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/china/ro-khanna-new-industrial-age-america-manufacturing-superpower> (accessed 10.02.24).

7. Biden's big bet on place-based industrial policy. *Brookings Institution*. March 6, 2023. Available at: <https://www.brookings.edu/articles/bidens-big-bet-on-place-based-industrial-policy/> (accessed 10.02.24).

8. Biden Says Goodbye to Tweezer Economics. *The Atlantic*. October 26, 2023. Available at: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2023/10/us-economy-biden-administration-tweezers/675767/> (accessed 10.02.24).

9. The New Era of Industrial Policy Is Here. *Harvard Business Review*. September–October 2023. Available at: <https://hbr.org/2023/09/the-new-era-of-industrial-policy-is-here> (accessed 10.02.24).

10. The Biden administration's international economic agenda. *Brookings Institution*. April 27, 2023. Available at: <https://www.brookings.edu/events/the-biden-administrations-international-economic-agenda-a-conversation-with-national-security-advisor-jake-sullivan/> (accessed 10.02.24).

11. American Rescue Plan. *The White House*. Available at: <https://www.whitehouse.gov/american-rescue-plan/> (accessed 15.02.24).

12. The Build Back Better Framework. *The White House*. Available at: <https://www.whitehouse.gov/build-back-better/> (accessed 15.02.24).

13. H.R.3684 - Infrastructure Investment and Jobs Act. *Congress.gov*. Available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3684/text> (accessed 15.02.24).

14. Inflation Reduction Act Guidebook. *The White House*. Available at: <https://www.whitehouse.gov/cleanenergy/inflation-reduction-act-guidebook/> (accessed 15.02.24).

15. FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China. *The White House*. August 9, 2022. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/> (accessed 15.02.24).

16. CHIPS for America Act & FABS Act. *SIA*. Available at: <https://www.semiconductors.org/chips/> (accessed 20.02.24).

17. The CHIPS and Science Act: Here's what's in it. *McKinsey & Company*. October 4, 2022. Available at: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-chips-and-science-act-heres-whats-in-it> (accessed 20.02.24).

18. FACT SHEET: Securing a Made in America Supply Chain for Critical Minerals. *The White House*. February 22, 2022. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/22/fact-sheet-securing-a-made-in-america-supply-chain-for-critical-minerals/> (accessed 20.02.24).

19. FACT SHEET: Executive Order on Promoting Competition in the American Economy. *The White House*. July 9, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/09/fact-sheet-executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/> (accessed 20.02.24).

20. DeLauro, Fitzpatrick, Pascrell Reintroduce Bipartisan National Critical Capabilities Defense Act. *house.gov*. May 9, 2023. Available at: <https://delauro.house.gov/media-center/press-releases/delauro-fitzpatrick-pascrell-reintroduce-bipartisan-national-critical> (accessed 20.02.24).

21. Delivering the US manufacturing renaissance. *McKinsey & Company*. August 29, 2022. Available at: <https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/delivering-the-us-manufacturing-renaissance#/> (accessed 25.02.24).

22. A factory boom is finally happening. *Yahoo! Finance*. June 15, 2023. Available at: <https://finance.yahoo.com/news/a-factory-boom-is-finally-happening-190048801.html> (accessed 25.02.24).

23. Construction employment: Kick-starting the reindustrialization of the American economy. *RSM US*. January 9, 2024. Available at: <https://rsmus.com/insights/economics/construction-employment-kick-starting-the-reindustrialization-of-the-american-economy.html> (accessed 25.02.24).

24. Reshoring Initiative 2023 Q1 Data Report. *Reshoring Initiative*. Available at: https://reshorennow.org/content/pdf/2023_Q1_data_report.pdf (accessed 25.02.24).

25. TheNBERDigest. *NBER*. May 2023. Available at: <https://www.nber.org/sites/default/files/2023-04/may23.pdf> (accessed 25.02.24).

26. DOD Releases First-Ever National Defense Industrial Strategy. *U.S. Department of Defense*. January 11, 2024. Available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3643326/dod-releases-first-ever-national-defense-industrial-strategy/> (accessed 29.02.24).

27. The Pentagon Is Giving the Arsenal of Democracy a Reboot. *Bloomberg*. January 11, 2024. Available at: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2024-01-11/pentagon-plan-to-rebuild-defense-industrial-base-will-boost-contractors?srnd=premium> (accessed 29.02.24).

28. Understanding the Contributions of the New National Defense Industrial Strategy. *CSIS*. January 17, 2024. Available at: <https://www.csis.org/analysis/understanding-contributions-new-national-defense-industrial-strategy> (accessed 29.02.24).

29. Securing Defense-Critical Supply Chains. *Department of Defense*. February 2022. Available at: <https://media.defense.gov/2022/feb/24/2002944158/-1/-1/1/dod-eo-14017-report-securing-defense-critical-supply-chains.pdf> (accessed 29.02.24).

30. State of Competition within the Defense Industrial Base. *Department of Defense*. February 2022. Available at: <https://media.defense.gov/2022/Feb/15/2002939087/-1/-1/1/STATE-OF-COMPETITION-WITHIN-THE-DEFENSE-INDUSTRIAL-BASE.PDF?source=GovDelivery> (accessed 29.02.24).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

КОЧЕГУРОВ Дмитрий Александрович, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института Соединённых Штатов Америки и Канады имени академика Г.А. Арбатова Российской академии наук (ИСКРАН).

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок, д. 2/3.

Dmitry A. KOCHEGUROV, Candidate of Sciences (Politics), Senior Researcher, Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies, Russian Academy of Sciences.

2/3, Khlebny pereulok, Moscow, 121069, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию 29.02.2024 / Received 29.02.2024.

Статья поступила после рецензирования 05.03.2024 / Revised 05.03.2024.

Статья принята к публикации 11.03.2024 / Accepted 11.03.2024