

НОВЫЕ “СИМПТОМЫ” СИСТЕМНОГО КРИЗИСА В США ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ БОРЬБЫ С COVID-19

© БОРИСОВА А.Р., 2020

БОРИСОВА Александра Романовна, кандидат политических наук, научный сотрудник Сектора внешней и внутренней политики США Центра североамериканских исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 (a-borisova@imemo.ru), ORCID: 0000-0003-0295-1312

Борисова А.Р. Новые “симптомы” системного кризиса в США через призму борьбы с COVID-19. Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2020, № 2, сс. 30-41.

DOI: 10.20542/afj-2020-2-30-41

DOI: 10.20542/afj-2020-2-30-41

УДК: 323.2+338(73)

Статья поступила в редакцию 21.04.2020.

В статье рассматриваются текущая политико-экономическая ситуация и меры противодействия коронавирусной инфекции в Соединенных Штатах. На примере анализа процесса принятия решения по Закону о чрезвычайной помощи и обеспечению экономической безопасности в борьбе с коронавирусной эпидемией (CARES Act), самого недемократического голосования в новейшей истории США, автор прогнозирует возможность политико-правовых, социальных, экономических и системных сдвигов в стране в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Ключевые слова: США, коронавирус, COVID-19, CARES Act, системный кризис, процесс принятия политических решений, Д. Трамп, федерализм, прогнозные исследования.

На протяжении всего срока правления Д. Трампа Соединенные Штаты переживают нарастающий системный кризис, проявляющийся на всех уровнях организации политического процесса. Это и конфликт между властью и обществом, между бизнесом и политическими элитами, между президентом и законодательной властью, между партиями и даже между гражданами, поддерживающими будто бы две диаметрально противоположные “Америки”. Едва оправившись от изнуряющих расследований – Мюллера¹ “о связи с Россией” и по импичменту, инициированному палатой представителей Конгресса США, – и войдя в предвыборную гонку с неплохими шансами на победу, президент столкнулся с новым витком системного кризиса. Кризис был вызван неожиданной комбинацией падения цен на нефть – удара посланцевым компаниям вследствие выхода Саудовской Аравии и России из соглашения ОПЕК+ и вспышки коронавирусной инфекции (COVID-19), парализовавшей экономику всего мира, но что более важно – поднявшей вопросы глобального и экзистенциального характера, казалось бы, давно решенные.

В чем заключается роль современного государства и общественного договора, какова должна быть его доля в жизни граждан, какая политическая система наиболее эффективна в борьбе с кризисными явлениями, где заканчивается юрисдикция федерального правительства и начинается епархия региональной власти, произойдет ли возврат к социальному государству в рамках демократической системы и либеральных ценностей или же авторитарная модель снова займет свое место в умах политиков и экспертов как наиболее эффективная не только при решении кризисов, но и как способ эффективного управления обществом в мирное

¹ Роберт С. Мюллер III – бывший директор ФБР. 17 мая 2017 г. Министерство юстиции США назначило Мюллера на должность специального прокурора для расследования вмешательства России в президентские выборы США 2016 г.

время? И главное, является ли гражданская поддержка такой тенденции временным явлением, связанным с шоком и растерянностью масс, сопутствующим кризису, или же это закономерный “откат” после глобализации и либерализации последних 30 лет? Ответы на эти вопросы будут в значительной степени зависеть от реакции правительств ведущих стран на COVID-19 и аналогичные вызовы.

COVID-19 КАК ВЫЗОВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ США

В любом кризисном явлении глобального масштаба, будь то угроза национальной безопасности после террористических атак 11 сентября 2001 г. или финансово-экономический кризис 2008 г., одним из главных и непредсказуемых элементов становится человеческий фактор, а именно – психология поведения индивида. Как и большинство государств, в которых COVID-19 распространился раньше чем в Соединенных Штатах, последние слишком долго не воспринимали угрозу всерьез, слишком поздно ввели ограничительные меры и как результат – вышли на первое место в мире по количеству зараженных, число которых постоянно росло, начиная с 21 января 2020 г., когда был официально зарегистрирован первый случай заболевания коронавирусом в США, и вплоть до середины апреля 2020 г. [1]

Первая реакция на шок среднестатистического человека – отрицание. Именно поэтому американцы, как и миллионы людей в других странах, восприняли призывы властей к самоизоляции не как необходимые меры по социальному дистанцированию и удаленной работе, а как внеочередные каникулы с возможностью устроить вечеринку или поехать за город. Это явление нормально. На микроуровне, чтобы начать адекватно воспринимать опасность, психике нужна адаптация. На макроуровне – для правительства США, и в особенности для руководителей ряда штатов – этого времени не хватило.

После начала эпидемии, сильнее всего поразившей самые густонаселенные штаты (Нью-Йорк, Нью-Джерси, Калифорния), перед правительством встал ряд насущных проблем. Во-первых, экономическая: предотвратить резкое падение уровня жизни, в особенности беднейших слоев населения, по которым безработица бьет в первую очередь, не дать обанкротиться крупным отраслям, прежде всего в сфере услуг: туристическому, развлекательному секторам, перевозчикам, несущим потери от 35 до 80% в результате кризиса [2], малому бизнесу, а также не впасть в экономическую стагнацию на уровне страны.

Во-вторых, социальная проблема: обеспечить в условиях изначально неравного и чрезвычайно дорогого для американских граждан доступа к медицине справедливые условия оказания помощи в случае заражения коронавирусом; оснастить больницы и мобильные пункты медицинской помощи всем необходимым оборудованием и материалами во всех уголках страны; в срочном порядке перевести на “цифровые” рельсы систему медицинских консультаций, образования, оказать помощь школам, университетам, их учащимся, преподавателям, а также выпускникам, ищущим работу в “падающих” секторах экономики.

В-третьих, операционно-правовая проблема: обеспечить проведение мероприятий федерального значения, таких как голосование по законопроектам, выборы президента, включая первичные выборы, а также демократический конвент в условиях пандемии и повсеместного карантина.

В-четвертых, проблема федерализма: избежать традиционного “перетягивания одеяла” между федеральным центром и штатами, прежде всего при осуществлении общегосударственных мер по борьбе с коронавирусом, по введению или снятию самоизоляции, а также выделению финансовой и материальной помощи на места.

“АНАТОМИЯ” ЗАКОНА О ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ПОМОЩИ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В БОРЬБЕ С КОРОНАВИРУСНОЙ ЭПИДЕМИЕЙ

Антикризисный закон *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act* [3], в результате принятия которого на борьбу с последствиями эпидемии выделена беспрецедентная сумма в 2.1 трлн долл., то есть около 10% ВВП США, был одобрен в рекордно короткие сроки обеими палатами Конгресса и подписан президентом Трампом 27 марта 2020 г.

Никогда за всю историю Соединенных Штатов, ни в один кризис правительство не выделяло столь большой объем средств для поддержания экономики страны. Даже предыдущая массивная государственная интервенция во время глобального финансово-экономического кризиса 2008 г., вызвавшая шквал обвинений о попрании принципов кейнсианства, насчитывала около 1.5 трлн долл. и предоставлялась в несколько этапов (при Дж. Буше мл. и при Б. Обаме).

Введенное Д. Трампом 13 марта 2020 г. чрезвычайное положение в соответствии с Законом Стэффорда от 1988 г. “О чрезвычайной помощи при бедствиях” предоставило федеральной исполнительной власти возможность выделения помощи штатам посредством исполнительных указов президента (которые не требуют одобрения Конгресса). Благодаря этим мерам штаты получали средства на закупку оборудования, оснащение больниц, оказание медпомощи малоимущим гражданам и другие действия чрезвычайного характера [4]. В условиях нехватки времени это стало залогом относительно низкой смертности от коронавирусной инфекции при очень высоких степени зараженности и плотности населения.

Экономический пакет мер по Закону *CARES*, единогласно принятый Конгрессом спустя всего несколько дней после объявления Трампом чрезвычайного положения, является не только беспрецедентным финансовым событием, но также переломным трендом во внутривнутриполитической ситуации в Америке, который продлится минимум до конца эпидемии. Речь идет об объединении политических элит перед лицом угрозы пандемии. Опасения в уже ставшей тенденцией недееспособности “разделенного” Конгресса, в котором нижняя палата принадлежит демократам, а Сенат контролируется республиканцами, не оправдались. Неожиданная консолидация вчерашних непримиримых врагов объясняется все тем же психологическим фактором.

Традиционно в США в условиях кризисов наблюдается повышение уровня сплоченности граждан и политических партий вокруг фигуры президента. Так было с Дж. Бушем мл. в 2001 г. – после терактов 11 сентября; так было с Б. Обамой в 2008 г. – на пике глобального финансово-экономического кризиса. Рост доверия к главе государства с началом эпидемии испытал на себе и идущий в этом году на переизбрание Д. Трамп (его рейтинг поднялся с 43 до 49%) [5]. Но если рейтинговые показатели – это краткосрочный тренд, удержать который до ноябрьских выборов действующему президенту вряд ли удастся, то объединение американского истеблишмента, для которого в последние годы единственным пунктом для поиска согласия оставалась Россия и ее якобы доказанное вмешательство в американские выборы в 2016 г., – это гораздо более серьезное и долгосрочное достижение.

Вопрос предвыборной гонки в ее традиционном понимании отходит на второй план: не столь важно, кого демократы назначат на роль кандидата в президенты, победа или поражение Трампа будет зависеть от его успехов в борьбе с пандемией. Вот почему огромные усилия федерального правительства были направлены прежде всего на стабилизацию экономической ситуации в США. Принятый 27 марта 2020 г. *CARES Act* предусматривает помощь по значительному количеству направлений, которые условно можно объединить в пять крупных категорий [6]:

1. физические лица и семьи (30%) – 603.7 млрд долл.;
2. крупный бизнес (25%) – 500 млрд долл.;
3. малый бизнес (19%) – 377 млрд долл.;
4. правительства штатов и местные власти (17%) – 340 млрд долл.;
5. государственные медицинские и социальные службы (9%) – 179.5 млрд долл.

Рассмотрим подробнее каждую из названных категорий.

Фонды для физических лиц

Для быстрого стимулирования экономики и платежеспособности населения правительство США решило использовать так называемые вертолетные деньги (англ. *helicopter money*) – прямые выплаты частным лицам и семьям с максимально упрощенной процедурой получения. Центральным элементом этого транша стал платеж в размере 1200 долл. каждому гражданину, который зарабатывал менее 75 тыс. долл. в год. Для лиц с более высоким доходом суммы выплат пропорционально уменьшались, чтобы в целом ежегодный доход не превысил 99 тыс. долл. Семьям также предполагалось дополнительно выделить 500 долл. за каждого ребенка младше 16 лет.

Данная часть средств предполагала еще три формы стимулирования: во-первых, выплаты по студенческим кредитам, полученным при содействии правительства, было решено приостановить до конца сентября 2020 г., проценты по ним также не начислялись. Во-вторых, заемщики с федеральным обеспечением кредитов получали отсрочку по ипотечным платежам на срок до шести месяцев. В-третьих, пособия по безработице, в том числе для фрилансеров, самозанятых и уволенных в связи с карантином сотрудников были увеличены и расширены.

Крупный бизнес

Этот компонент пакета государственной поддержки в период пандемии был направлен на стабилизацию системообразующих компаний в сильно пострадавших секторах: туризм, перевозки, развлечения, казино. Приоритетной отраслью для федерального правительства стали авиакомпании, коммерческие и грузовые. Для них и их подрядчиков было выделено около 58 млрд долл. При этом компаниям, получающим стимулирующие выплаты, запрещалось участвовать в выкупе акций на срок кредита плюс один год.

Одним из интересных пунктов транша явилось выделение 17 млрд долл. на “поддержание национальной безопасности”. Хотя в этом положении закона не упоминалась какая-либо конкретная компания, основным получателем считается фирма *Boeing*. Согласно *CARES Act* контроль процесса восстановления отраслей возложен на генерального инспектора совместно со специальным комитетом. На момент подготовки данной статьи президент Трамп уволил уже двух генеральных инспекторов (из Разведуправления и из Министерства обороны), и должность ревизора по выполнению закона оставалась вакантной.

Малый бизнес

Чтобы ослабить нагрузку на небольшие компании Федеральное агентство по делам малого бизнеса (*US Small Business Administration, SBA*) получило 350 млрд долл. Дотации предназначались для предоставления займов соответствующим организациям в размере до 10 млн каждой. Эти средства могли быть использованы предприятиями малого бизнеса для таких операций, как оплата аренды или обеспечение сотрудников заработной платой во время проведения карантинных мер и самоизоляции в условиях пандемии *COVID-19*.

Кроме того, закон предусматривал выделение грантов в размере 10 млн долл. малым предприятиям, которые нуждаются в помощи для покрытия краткосрочных эксплуатационных расходов.

Правительства штатов и местные власти

Большая часть средств, 274 млрд долл. из 340 млрд долл., были выделены на прямой ответ *COVID-19* местным органам власти и штатов. Получатели сами должны были решить, каким образом ими распорядиться в зависимости от первостепенных потребностей.

Остальные средства в этом сегменте пошли на нужды школ, дошкольных учреждений и органов опеки.

Государственные медицинские и социальные службы

Большая часть этого транша, гранты в размере 100 млрд долл., выделена медицинским работникам. Лоббирование этих выплат было главной задачей групп влияния, представляющих отрасль здравоохранения. Основная их цель – восполнить потерянный

доход медиков, вызванный сосредоточением усилий медучреждений на борьбе со вспышкой коронавируса вместо плановых операций и других процедур. Также в рамках программы было предусмотрено 20%-ное увеличение выплаты по *Medicare*² за лечение пациентов с COVID-19.

Кроме того, денежные средства были направлены на такие неотложные нужды как: увеличение запасов и обеспечения доступности приборов ИВЛ, индивидуальных средств защиты – масок для лица, резиновых перчаток, респираторов и медицинских халатов (в том числе из хранилищ Национального стратегического резерва США³), на расширение охвата виртуальной медицинской помощи и на дополнительное финансирование Центра по контролю и профилактике заболеваний⁴. Помимо финансирования, связанного со здравоохранением, Закон CARES также коснулся программы продовольственной безопасности и длинного списка образовательных и социальных инициатив.

ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ ПО ЗАКОНУ CARES

С переходом подавляющей части населения США на режим самоизоляции экономическая ситуация в стране начала стремительно ухудшаться. Уже 16 марта торговая группа, представляющая американскую авиационную отрасль, запросила у правительства финансовую помощь на сумму 50 млрд долл. [7] 18 марта Национальная ассоциация ресторанов (основанная в 1919 г. бизнес-ассоциация, объединяющая более 380 тыс. заведений по стране) представила президенту и членам Конгресса свою оценку ущерба: продажи отрасли, по прогнозам ее представителей, сократятся на 225 млрд долл. в течение следующих трех месяцев, что приведет к потере от 5 до 7 млн рабочих мест. В связи с чем ассоциация запросила помощь на сумму 145 млрд долл. [8]

Потеря рабочих мест – рост количества которых являлся основным достижением первого срока правления Д. Трампа – стала главным вызовом национальной экономике. Дело в том, что на занятость гражданина США завязано куда большее количество факторов жизнеобеспечения, чем в других странах. Трудоустройство обеспечивает не только доход, возможность оплачивать кредиты, обучение детей и поддержку нормального уровня жизни, но прежде всего страховку, львиную долю которой покрывает работодатель. В отсутствие работы тяжелейшее бремя оплаты медицинских счетов ложится на домохозяйства, что в условиях пандемии недопустимо. Между тем к 21 марта почти 3.3 млн американцев подали заявки на пособие по безработице, а через месяц количество потерявших работу составило уже 22 млн человек [9]. Кроме того, по оценкам *Goldman Sachs* – одного из крупнейших в мире инвестиционных банков – падение ВВП США до конца 2020 г. составит 24% [10]. А *Deutsche Bank* предсказал сокращение экономики США во втором квартале 2020 г. на 12.9% [11]. Сочетание всех этих факторов указывало на необходимость срочного вливания денег в экономику.

Закон CARES был подготовлен на основе двух предыдущих “волн” государственной помощи: *Coronavirus 1.0* – Закон о готовности и ответе на угрозу коронавируса посредством дополнительных ассигнований [12] (от 6 марта), и *Coronavirus 2.0* – “Семья прежде всего” – Закон о реагировании на коронавирус [13] (от 14 марта). Согласно *Coronavirus 1.0* правительство выделило более 8 млрд долл. на дополнительное финансирование для федеральных агентств, органов власти штатов и других местных органов власти США, а также областных медицинских центров, в том числе на ряд мер, направленных на расширение доступа к телемедицине для пациентов по *Medicare* (лиц старше 65 лет), а *Coronavirus 2.0* включил в себя целевую помощь физическим лицам и семьям, в том числе оплачиваемый отпуск на время

² *Medicare* – национальная программа медицинского страхования в США для лиц от 65 лет и старше. Программа помогает оплачивать медицинское обслуживание, но покрывает лишь минимум расходов, что невыгодно как пациенту, так и медучреждениям. В обычной ситуации больной вправе в целях экономии отказаться от лечения под свою ответственность. Но в условиях эпидемии это невозможно. Поэтому возник вопрос о компенсации разницы затрат.

³ *Strategic National Stockpile* – сеть национальных хранилищ стратегических предметов медицинского назначения в США, расположенная на 12 засекреченных складах. С 1998 г. находился под ведомством СНБ США, с 2003 г. управляется Министерством обороны совместно с Министерством здравоохранения и социальных служб США.

⁴ *Center for Disease Control* – Федеральное агентство Министерства здравоохранения и социальных служб США.

самоизоляции.

Голосование по *CARES Act* было хоть и стремительным, однако далеко не единогласным. Лоббистские усилия ряда компаний и даже целых сегментов рынка превратили изначальный план экономической помощи из 50 млрд в более чем 2 трлн долл. за считанные дни [14]. Кроме того, несмотря на единодушие, не обошлось и без традиционных столкновений республиканцев и демократов, контролирующих Сенат и палату представителей соответственно.

В частности, после внесения законопроекта на рассмотрение лидером сенатского большинства Митчем Макконнелом, спикер Палаты представителей Нэнси Пелоси и лидер сенатского меньшинства Чак Шумер отмечали, что в большей степени билль направлен на поддержание крупных компаний, нежели простых граждан, а также критиковали республиканцев за то, что те не привлекли демократов к обсуждению законопроекта. Среди самих республиканцев также не наблюдалось единогласного принятия отдельных пунктов будущего закона. Например, Ричард Шелби, сенатор-республиканец от Алабамы, лидер Комитета по бюджетным ассигнованиям, критиковал предложение Трампа поддержать работающих американцев с ежегодным доходом ниже 75 тыс. долл. По его мнению, лучше было бы проводить материальную помощь для физических лиц через пособия по безработице. Дополнительную сложность голосованию прибавляла “увязка” законопроекта с налогом по *Obamacare*, отмененным палатой представителей еще в июле 2019 г.⁵ Конгрессмены наотрез отказывались проводить один спорный законопроект за счет другого.

Напряженность переговорного процесса по содержанию документа все более возрастала. Трижды демократы блокировали процедурное голосование 22 и 23 марта. Н. Пелоси даже заявила, будто Палата представителей готовит альтернативный документ, чем спровоцировала жесткую критику республиканцев в неспособности демократов даже в кризисной ситуации сплотиться и перестать “тянуть одеяло на себя”. Между тем счет шел на дни. Соединенные Штаты входили в пик заболеваемости и смертности от *COVID-19*. Больницы не справлялись, индекс Доу Джонса падал, рынки лихорадило – в стране нарастала паника.

В результате текст *CARES Act* был в значительной мере модифицирован [15]. Самым же интересным прецедентом стало голосование, которое частично прошло в онлайн формате. В связи с режимом самоизоляции ряд конгрессменов не смогли или в последний момент отказались очно присутствовать на обсуждении законопроекта (сенаторы Рэнд Пол, Майк Ли, Митт Ромни, Кори Гарднер, Рик Скотт, Джон Тьюн). Кто-то уже находился на карантине с подтвержденным диагнозом коронавирусной инфекции, кто-то отбыл в другие регионы страны с семьей. Те же, кто остались на Капитолийском холме, должны были соблюсти строгие меры социального дистанцирования, чтобы не допустить распространения начавшего проникать в стены Конгресса *COVID-19*.

Несмотря на сопротивление ряда законодателей (в частности, республиканца от штата Кентуки Томаса Месса), повлекшее даже личное вмешательство президента Трампа [16], решение надлежало принять путем устного голосования. Такая процедура, в отличие от голосования по спискам, не требует кворума и обычно применяется к незначительным, не подразумевающим серьезных дебатов законопроектам, вроде согласования изменения названия какого-нибудь госучреждения и т.п. Сенаторы, которые не смогли участвовать в обсуждении и принятии окончательного решения по законопроекту лично, выражали свое мнение дистанционно, путем устного (по телефону) либо письменного заявления или его записи в видеоформате. Результатом политики самоизоляции стало анонимное трехчасовое обсуждение с последующим одобрением *CARES Act* в Сенате США без записи самого голосования, без подтверждения наличия кворума, 25 марта (96 голосами за в отсутствие голосов против) [17]. Таким образом, закон стал беспрецедентным не только по масштабу выделенной финансовой помощи и уровню консолидации республиканцев и демократов, но и по способу принятия. Никогда в истории США ни один кризис не решался столь недемократическим путем, как кризис, вызванный пандемией коронавирусной инфекции 2020 г.

⁵ “Налог на кадиллак” для граждан, приобретающих дорогие медицинские полисы, – 40%-ный налог на страховку, получаемую по месту работы, если она оценивается в 10 200 долл. на человека или в 27 500 долл. на семью.

Анонимность голосования, несомненно, подстегнула скорость принятия решения по выделению 2.1 трлн долл. финансовой помощи. Даже в ходе двух крупнейших в новейшей американской истории кризисов – во время процедуры голосования касательно вторжения в Ирак в 2003 г. и выкупа государством крупных компаний в 2009 г. – конгрессмены не могли позволить себе “роскоши” открыто выражать собственную позицию по социально резонансным вопросам. Публичность неосторожно высказанного мнения могла обернуться для них потерей голосов избирателей, поддержки союзников в правительственных кругах, а впоследствии и политической карьеры.

Анонимное голосование в данном случае избавило их от подобных опасений. 27 марта законопроект одобрила и палата представителей, в таком же анонимном формате устного голосования. Несколько часов спустя Трамп подписал Закон о чрезвычайной помощи и обеспечению экономической безопасности в борьбе с коронавирусной эпидемией. На церемонии подписания закона не присутствовал ни один демократ.

ПОСЛЕДСТВИЯ: БЕЗРАБОТИЦА, ВЫБОРЫ, ФЕДЕРАЛИЗМ

К концу апреля 2020 г. катастрофическая ситуация с заболеваемостью в США начала постепенно выравниваться. На смену панике и сплоченности общества вокруг харизматичного Д. Трампа стало приходить обсуждение вопросов посткризисного развития: что будет со страной, людьми, экономикой, когда карантин закончится? Как изменится социальная организация общества, здравоохранение, политическая система, наконец, психология индивидов? Рейтинги президента снова начали опускаться (к 44.1%) [5].

Хотя последствия глобальной эпидемии пока только предстоит оценить, большинство экспертов сходятся в одном – они будут едва ли не более долгосрочными и трансформационными для общества, чем сама пандемия.

Соединенные Штаты ожидает так называемый экономический лимб. Он связан с двумя сопряженными факторами: социальным и экономическим. Социальный заключается в привычке к дистанцированию, которая неизбежно выработается у людей к окончанию карантина. Эта привычка, как отложенный психологический эффект, заставит большинство еще некоторое время избегать мест массового скопления. Речь идет не только об общественном транспорте, авиаперелетах и культурно-массовых мероприятиях, но даже о походах в ресторан и по магазинам. Такой эффект непременно отразится на экономике, особенно сильно ударив по малому бизнесу. Уже сегодня, несмотря на беспрецедентные суммы, выделяемые правительством для помощи пострадавшим отраслям, подсчеты показывают, что ассигнований не хватает на поддержку более 30 млн предприятий малого бизнеса, зарегистрированных в США. Объяснимое нежелание людей возвращаться к “привычному” образу жизни дольше, чем того требуют карантинные меры, усугубит положение предпринимателей, несмотря на планы правительства принять закон *Coronavirus 4.0*, по которому будет выделен четвертый транш финансовой помощи по борьбе с последствиями COVID-19.

На момент карантина без работы остались или зарегистрировали частичную занятость 22 млн американцев (6.7% населения). К концу года, учитывая отложенный психологический эффект от самоизоляции, уровень безработицы может достигнуть 15%, самого высокого показателя со времен Великой депрессии (24.9% населения) [9]. Это означает, что как минимум каждый десятый американец окажется нетрудоустроен. Такие цифры наблюдались только на пике рецессии во время глобального финансово-экономического кризиса, в 2009 г., и этот 10%-ный показатель удалось преодолеть лишь к 2016 г.

Для Трампа данный прогноз крайне неблагоприятен, поскольку одним из главных достижений первого срока своего правления президент называл рекордно низкую безработицу. Хотя структура безработицы, вызванная режимом самоизоляции, значительно отличается от естественного цикла, который формируется годами и преодолеть который значительно труднее, неясно, как бизнес переживет карантин и сколько времени займет преодоление других экономических и психологических последствий COVID-19.

С этим, в частности, связано стремление Трампа поскорее “запустить” национальную экономику, несмотря на жесткую критику и сопротивление как медиков, так и его политических оппонентов. Потенциально его инициативы могут привести к новой вспышке заболеваемости.

Помимо экономического кризиса, в Соединенных Штатах, пусть и в экстремальных условиях, полным ходом идет предвыборная гонка. Выборы президента впервые в истории страны проходят в период сразу и экономического упадка, и пандемии. Похожая ситуация наблюдалась в США только в 1918 г., но тогда выборы были промежуточными. Вероятным кандидатом от Демократической партии считается бывший вице-президент, 77-летний центрист Джо Байден, которого уже поддержали экс-президент Б. Обама, а также недавние соперники по гонке, демократы-социалисты Б. Сандерс и Э. Уоррен.

Козырем Байдена на грядущих выборах может стать его предшествующий политический опыт, в отличие от Трампа, чьим главным аргументом в 2016 г. было отсутствие такового. Байден в своей риторике основывается на предположении, что американский избиратель в условиях кризиса не захочет рисковать, снова выбирая миллионера-бизнесмена прежде всего потому, что политические задачи, стоящие сегодня перед страной, сильно изменились. Он же, Байден, обладающий опытом борьбы с вирусами Эболы и *H1N1* (“свиным гриппом”) и преодоления финансово-экономического кризиса 2008 г., как нельзя лучше подойдет на роль “антикризисного” президента.

Помимо этого, демократы обвиняют Трампа в изначально недостаточно серьезном отношении к эпидемии [18]. В частности, в том, что в январе, получив первые расчеты экспертов – результаты симуляций департамента Министерства здравоохранения и социальных служб⁶ о готовности Соединенных Штатов к пандемии, и доклада сенатора Ричарда Бера, главы Комитета по разведке, о необходимости для бизнеса быть готовым к началу эпидемии, Трамп проигнорировал серьезность этих заявлений. А двумя годами ранее, в 2018 г. была распущена команда по Всемирной охране здоровья⁷, возглавляемая контр-адмиралом Тимоти Зиммером, покинувшим Совет национальной безопасности США в связи с кадровыми перестановками в администрации Трампа. Экспертиза, доведенная до сведения президента, констатировала неготовность Соединенных Штатов к глобальной пандемии или биологической атаке противника.

Кроме того, президент был больше обеспокоен экономической сделкой с Китаем, чем необходимостью изолировать американское общество от угрозы заражения. Трамп публично одобрял действия Си Цзиньпина по борьбе с пандемией, вопреки развернувшейся антикитайской информационной кампании, главным тезисом которой стал факт якобы заражения китайцами *COVID-19* всего мира, а также фальсификация данных о заболевших и смертельных исходах в Поднебесной.

Вследствие этих нападок Трамп не только потерял с трудом набранный рейтинг одобрения в почти 50% избирателей, но и “неопределившиеся” штаты (Аризону, Флориду и Мичиган), от которых во многом зависит исход президентских выборов. Однако на его стороне статус и полномочия президента, позволяющие ему проводить чуть ли не ежедневные брифинги по мерам борьбы с коронавирусной инфекцией, благодаря которым Трамп поддерживает устойчивую связь с прессой и электоратом, в то время как Байден ведет свою кампанию в карантине, из далекого Делавера, сенатором которого являлся. Также в распоряжении Трампа весь финансовый ресурс страны, поддержка Сената, возможность использования налоговых стимулов для обеспечения граждан и бизнеса, лучшие аналитики и бизнес-стратегии Америки.

В связи с обвинениями президента в недостаточно оперативной реакции администрации на угрозу *COVID-19*, в частности, недостаточном обеспечении больниц необходимым оборудованием, проведении малого числа тестов, промедлении при объявлении ЧП, в США остро встала проблема федерализма и ответственности власти за

⁶ *United States Department of Health and Human Services* – федеральный департамент США, отвечающий за охрану здоровья граждан.

⁷ *Global Health Security (National Security Council)* – команда в составе СНБ США (распущена в 2018 г.).

сложившуюся ситуацию. Явление это отнюдь не новое, сопровождающее американское государство с момента его создания, и сознательно заложенное в механизм управления отцами-основателями [19]. Однако проявляющееся в кризисные периоды противоборство федерального центра и штатов всякий раз заканчивается новым интересным витком развития государственности в США. Это по сути поднимает извечный вопрос о пределе президентских полномочий, показывая, что даже в ситуации кризиса глава государства не имеет инструментов единоличного влияния на принятие решений на уровне властей штатов, кроме как финансовых и налоговых стимулов, приведение которых в действие требует, как правило, одобрения Конгресса.

Это подтверждает и нынешний кризис. Сначала Трамп не мог убедить некоторых губернаторов ввести режим самоизоляции, после чего горячие дебаты разгорелись вокруг даты отмены карантина, на которую президент, по мнению властей штатов, не имеет права влиять по Конституции. В преддверии выборов Трамп пробует различные тактики. Вначале он пытался в ультимативном ключе заставить губернаторов действовать согласованно в фарватере политики федерального центра, затем заявил об автономности штатов и их ответственности за введение и снятие режима самоизоляции и возвращение людей на рабочие места. Но есть у этой автономности и обратная сторона, ярко проявившая себя в условиях нехватки оборудования и материалов для снабжения региональных больниц – порядок финансирования, замкнутый во многих аспектах на федеральный центр.

Скандал разразился в начале апреля, когда главный советник Трампа и по совместительству зять президента Джаред Кушнер заявил, что запасы Национального стратегического резерва США являются федеральной собственностью и не обязаны предоставляться штатам по первому требованию, так как предполагается, что штаты сами создают свои резервы медоборудования и других запасов на случай чрезвычайного положения [20]. В сложившейся трагической ситуации с нехваткой в американских больницах аппаратов ИВЛ и средств барьерной защиты заявление прозвучало особенно неожиданно, поскольку в прошлом федеральный центр не раз оказывал помощь штатам из Национального стратегического резерва, последний раз уже при Трампе в 2017 г., после разрушений, вызванных ураганом Харви.

На следующий день Трамп опроверг такое заявление своего зятя, но проблема не потеряла актуальности: в сложной бюрократической системе США, со множеством пересекающихся функций министерств и ведомств, администрации понадобилось несколько недель на то, чтобы понять, какой комитет отвечает за цепочки поставок медицинского оборудования, продовольственных товаров и продуктов первой необходимости, почему возник дефицит и как быстро его восполнить. Путаница начала разрешаться только к 18 марта, когда Федеральное агентство по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (*Federal Emergency Management Agency, FEMA*) взяло на себя обязанности по координации поставок. Однако к тому времени ситуация с зараженными уже вышла из-под контроля.

География распространения коронавирусной инфекции также связана с проблемой федерализма и двухпартийного противостояния. Хотя изначально демократический электорат представлял собой рабочий класс, а республиканский – городской зажиточный, с течением времени роли поменялись. Сегодня демократические избиратели – не только меньшинства, но и либеральные, высокообразованные американцы, интеллектуальная элита и молодежь, проживающая в городах, в то время как электорат республиканцев – это не только богатая прослойка политиков и бизнесменов, но и белые американцы из среднего и рабочего класса, проживающие в глубине страны. Таким образом получилось, что распространение *COVID-19* затронуло сначала демократов, а затем уже республиканцев: в то время, как крупные города спешно запустили меры по самоизоляции, в глубинке продолжал функционировать бизнес, дети посещали школу, а социальное дистанцирование воспринималась как мера необязательная и даже надуманная [21]. Тогда и возникла идея делегировать полномочия по объявлению карантина по нисходящей. Трамп рассудил, что коль скоро губернаторы так сопротивляются его прямому указу, необходимо возложить эту ответственность, вкупе с ответственностью за падение экономики в штатах и, заодно, за количество смертей, на сами местные власти. Причем такая модель “опустилась” дальше на все остальные уровни – в графства, области, города.

По мере того как Соединенные Штаты достигают плато по заболеваемости, рождается обратная проблема: как снять карантинные меры максимально безопасно для общества, избегая новой эпидемической волны? Среди инструментов Трампа, подрывающих власть штатов, – твит-призывы к протесту и бойкотированию мер социальной изоляции. Это уникальный случай, когда действующий президент призывает своих граждан выйти на улицы против местных властей. Демонстрации уже прошли в Миннесоте, Огайо, Нью-Йорке, Вирджинии, Мичигане и Пенсильвании [22].

Одной из уже тестируемых менее радикальных мер могло бы стать создание “дружины” для отслеживания контактов вновь зараженных граждан. Пока федеральный центр не спешит анонсировать такие действия на государственном уровне. По подсчетам специалистов, даже после снятия карантина, для определения контактов и изоляции новых заболевших понадобится порядка 300 тыс. человек. Однако некоторые штаты действуют на опережение: например, Мичиган одним из первых основал такую “дружину”. Ее участники, после прохождения специального тренинга, предположительно смогут отслеживать до 20 тыс. контактов в день путем телефонных звонков. Штаты Юта и Сан-Франциско также привлекают граждан к подобной волонтерской работе.

Наконец, особую остроту обретает вопрос о социальной ответственности. С точки зрения психологии, американские горожане более склонны причислять себя к глобальному пространству и бережнее относиться к окружающим, в то время как жители американской глубинки, как правило, сосуществуют в более тесных социальных общностях. Иными словами, они могут позаботиться о здоровье своей семьи и ближайшего окружения, но не станут действовать в ущерб себе ради абстрактных сограждан. Поэтому по мере распространения *COVID-19* в пригороды – где не столь развита система здравоохранения, не все граждане имеют страховку или привыкли обращаться к врачу, не хватает социальной ответственности для добровольного прохождения теста на наличие заболевания и соблюдения затем мер самоизоляции – Америку, вероятно, ждет следующая вспышка эпидемии с высоким коэффициентом смертности. В этой ситуации основной удар придется как раз на электорат Трампа в финальный период голосования, что, весьма вероятно, может обеспечить победу его основному сопернику.

* * *

Все описанные тенденции, возникшие в связи с эпидемией *COVID-19*, способны изменить лицо Соединенных Штатов не в ходе десятилетий, как это представлялось совсем недавно, а в течение нескольких месяцев. Одним из первых, вероятно, будет поднят вопрос о демократичности американской политической системы, которая и так подвергалась сомнению во все времена, но сегодня ее двойственная природа стала заметна особенно сильно. Если допустить, что правительство может анонимно и практически безотчетно принять решение о выделении суммы в более чем 2 трлн долл. на свое усмотрение, то возникает вопрос, почему в таком же или похожем формате нельзя провести президентские выборы в условиях кризиса, избегая вероятно фатального для Трампа географического партийного разделения? И где в таком случае здесь место “смотрящего за властью”, прозрачность и подотчетность политической системы, принцип сдержек и противовесов, свободы волеизъявления граждан – основ американской государственности? Если допустить, что в Соединенных Штатах происходит обусловленный механизмами развития государства отход от демократии и принципов общественного договора, встает другой вопрос – о социальном устройстве. Он касается не только адекватной существующим нуждам системы здравоохранения и страхования граждан, недостатки которых были наглядно продемонстрированы в ходе эпидемии *COVID-19*. Дело в принципиально новом технологическом витке, вход в который повлияет на принципы сбора и организации больших объемов данных в масштабах страны, на их использование правительством с целью воздействия на собственное население. То есть речь идет об основе основ американской нации – обеспечении ее прав и свобод.

Наконец, третий фундаментальный вопрос. Какое место займет Америка “с новым лицом”, после окончания эпидемии, в мире: будут ли перераспределены экономические мощности в пользу Азиатского региона, как это повлияет на глобальное управление, институты и систему

связей между союзниками, выстроенную Соединенными Штатами после окончания холодной войны, появятся ли новые центры силы в мире, какой внутри и внешнеполитический курс в связи с этим изберет новая администрация в 2021 г.?

Представляется, что именно научное сообщество будет искать ответы на эти, а также множество других вопросов, поднятых глобальной пандемией COVID-19 и ее последствиями. Пока же ясно одно, мы стоим на пороге глобальных перемен, смысл и последствия которых человечеству еще только предстоит осознать.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU). Available at: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html?fbclid=IwAR1ckXsPxSCMNbb8UZqIrGtGYhjiVGmlJht4LiCotFFeHWq6w-vbE54Fl4s#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6> (accessed 20.04.2020).
2. Neufeld D. The Hardest Hit Companies of the COVID-19 Downturn: The 'BEACH' Stocks. *Visual Capitalist*, 25.03.2020. Available at: <https://www.visualcapitalist.com/covid-19-downturn-beach-stocks/> (accessed 10.04.2020).
3. Public Law No: 116-136. Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act or the CARES Act by the 116th Congress of the United States. *Congress.gov*, 03.27.2020. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/748> (accessed 03.04.2020).
4. Журавлева В.Ю. Избирательная кампания в условиях чрезвычайного положения. ИМЭМО РАН, 19.03.2020 [Zhuravleva V.Yu. Izbiratel'naya kampaniya v usloviyakh chrezvychaynogo polozheniya [Presidential Election Campaign in a State of Emergency]. ИМЭМО РАН, 19.03.2020]. Available at: <https://www.imemo.ru/news/events/text/izbiratelynaya-kampaniya-v-usloviyah-chrezvichaynogo-polozheniya?ret=1101&specrubb=5634> (accessed 20.03.2020).
5. How Unpopular is Donald Trump? *FiveThirtyEight Rating Calculator*. Available at: <https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings/> (accessed 20.04.2020).
6. Routley N. The Anatomy of the \$2 Trillion COVID-19 Stimulus Bill. *Visual Capitalist*, 30.03.2020. Available at: <https://www.visualcapitalist.com/the-anatomy-of-the-2-trillion-covid-19-stimulus-bill/> (accessed 10.04.2020).
7. Wallace G., Mattingly P., Atwood K., Isidore C. US Airline Industry Seeks about \$50 Billion in Federal Help. *CNN*, 17.03.2020. Available at: <https://edition.cnn.com/2020/03/16/business/us-airlines-federal-bailout/index.html> (accessed 19.04.2020).
8. Gangitano A. Restaurant Industry Estimates \$225B in Losses from Coronavirus. *The Hill*, 18.03.2020. Available at: <https://thehill.com/business-a-lobbying/business-a-lobbying/488223-restaurant-industry-estimates-225b-in-losses-from> (accessed 10.04.2020).
9. Desjardins J. These Charts Put the Historic U.S. Job Losses in Perspective. *Visual Capitalist*, 17.04.2020. Available at: <https://www.visualcapitalist.com/charts-historic-u-s-job-losses-perspective/> (accessed 19.04.2020).
10. Reinicke C. Goldman Sachs Now Says US GDP Will Shrink 24% Next Quarter Amid the Coronavirus Pandemic – Which Would Be 2.5 Times Bigger than Any Decline in History. *Markets Insider*, 20.03.2020. Available at: https://markets.businessinsider.com/news/stocks/us-gdp-drop-record-2q-amid-coronavirus-recession-goldman-sachs-2020-3-1029018308?utm_source=msn.com&utm_medium=referral&utm_content=msn-slideshow&utm_campaign=bodyurl (accessed 10.04.2020).
11. Winck B. The Worst Global Recession Since World War II: Deutsche Bank Just Unveiled a Bleak New Forecast as the Coronavirus Rocks Economies Worldwide. *Markets Insider*, 19.03.2020. Available at: https://markets.businessinsider.com/news/stocks/coronavirus-recession-worst-wwii-economic-recovery-global-deutsche-bank-2020-3-1029012757?utm_source=msn.com&utm_medium=referral&utm_content=msn-slideshow&utm_campaign=bodyurl (accessed 11.04.2020).
12. *Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act*. Available at: <https://www.congress.gov/116/plaws/publ123/PLAW-116publ123.pdf> (accessed 09.04.2020).
13. *Families First Coronavirus Response Act*. Available at: <https://www.congress.gov/116/bills/hr6201/BILLS-116hr6201enr.pdf> (accessed 09.04.2020).
14. Werner E., DeBonis M., Kane P. Senate Approves \$2.2 Trillion Coronavirus Bill Aimed at Slowing Economic Free Fall. *The Washington Post*, 26.03.2020. Available at: https://www.washingtonpost.com/business/2020/03/25/trump-senate-coronavirus-economic-stimulus-2-trillion/?utm_campaign=wp_the_5_minute_fix&utm_medium=email&utm_source=newsletter&wpisrc=nl_fix (accessed 01.04.2020).
15. Covington Team. The CARES Act: What You Need to Know. *Global Policy Watch*, 30.03.20. Available at: <https://www.globalpolicywatch.com/2020/03/the-cares-act-what-you-need-to-know/> (accessed 02.04.2020).
16. Trump D.J. Twitter Account, 27.03.2020. Available at: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1243534441772974081?lang=en> (accessed 05.04.2020).
17. Fang L., Chávez A. It's a Scandal That We Don't Know Who Supported the Coronavirus Bailout. Help Us Find Out. *The Intercept*, 09.04.2020. Available at: <https://theintercept.com/2020/04/09/coronavirus-stimulus-package-congress-vote/> (accessed 15.04.2020).
18. Schoen D. President Trump and Republicans Could Face Trouble this November. *The Hill*, 04.19.20. Available at: <https://thehill.com/opinion/campaign/493560-president-trump-and-republicans-could-face-trouble-this-november> (accessed 11.04.2020).

19. Журавлева В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. Москва, ИМЭМО РАН, 2011. 163 с. [Zhuravleva V.Yu. Peretyagivanie kanata vlasti: vzaimodeistvie Prezidenta i Kongressa SSHA [American Presidents and Congress in Tug-of-War for Power]. Moscow, IMEMO RAN, 2011. 163 p.]
20. Forgey Q. Strategic National Stockpile Description Altered Online After Kushner's Remarks. *Politico*, 03.04.2020, Available at: <https://www.politico.com/news/2020/04/03/strategic-national-stockpile-description-altered-after-kushners-remarks-163181> (accessed 18.04.2020).
21. Rodden J. How America's Urban-Rural Divide Has Shaped the Pandemic. The High Cost of Geographic Political Polarization. *Foreign Affairs*, 18.04.2020. Available at: https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-04-18/how-americas-urban-rural-divide-has-shaped-pandemic?utm_medium=newsletters&utm_source=fatoday&utm_campaign=Don't%20Let%20Great%20Powers%20Carve%20Up%20the%20World&utm_content=20200420&utm_term=FA%20Today%20-%20112017 (accessed 20.04.2020).
22. Tucker E. Gun-Rights Activists Are Reportedly Masterminding Anti-Coronavirus Lockdown Protests. *The Daily Beast*, 20.04.2020. Available at: <https://www.thedailybeast.com/pro-gun-activists-reportedly-masterminding-anti-coronavirus-lockdown-protests> (accessed 20.04.2020).

**NEW "SYMPTOMS" OF THE US SYSTEMIC CRISIS THROUGH
THE PRISM OF THE COVID-19 RESPOND
(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 2, pp. 30-41)**

Received 21.04.2020.

Aleksandra R. BORISOVA (a-borisova@imemo.ru), ORCID: 0000-0003-0295-1312, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

Throughout the entire period of D. J. Trump's presidency, the United States has been experiencing an unfolding systemic crisis at all levels of its political process organization. It includes a conflict between the government and American society, between US business and political elites, between the President and the legislature, between Democratic and Republican parties, and even among citizens supporting two diametrically opposed "Americas":

A new round of the systemic crisis marked the beginning of 2020. The crisis expressed in an unexpected combination of oil prices reduction - a blow to shale companies, due to the withdrawal of Saudi Arabia and Russia from the 'OPEC +' agreement and the outbreak of coronavirus infection (COVID-19), which paralyzed the world economy, but more importantly, raised theoretical existential questions that seemed to have been resolved long ago.

What is the role of the State and social contract in the modern world? To what extent should it interfere in the life of citizens? What political system is most effective in its response to a crisis? Where the jurisdiction of the federal government ends and the authority of regional powers begins? Will there be a return to socialism within the framework of a Western democratic system and liberal values, or the authoritarian model will take its place as the most effective in solving the crisis, and also as a way to effectively manage society in peacetime. And most importantly, whether civilian support for this trend is a temporary phenomenon related to the shock and confusion that usually accompany a crisis, or is it a natural "rollback" after a long-term globalization and liberalization trend of the last thirty years?

The article explores current situation with coronavirus respond in the United States, trying to predict its social, political and economic aftermaths. The author shows how rapidly the political life is changing on the Capitol Hill, using as an example a complicated decision-making process about CARES Act – the most undemocratic in the US modern history.

Keywords: USA, coronavirus, COVID-19, CARES Act, systemic crisis, political decision-making process, D. Trump, federalism, forecasting studies.

About the author:

Aleksandra R. BORISOVA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Researcher, Sector of US Foreign and Domestic Policy, Center of North American Studies.

DOI: 10.20542/afj-2020-2-30-41