

## ПРОГРАММА МОДЕРНИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРЫ США: "ВАШИНГТОНСКАЯ ФАНТАЗИЯ" ИЛИ РАЗУМНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ?

© 2018 г. **С.С. Дмитриев\***

*Статья поступила в редакцию 06.05.2018.*

*В статье анализируется программа модернизации инфраструктуры США, инициированная администрацией Д. Трампа. Делаются выводы в отношении эффективности намеченных стимулирующих мер, оценивается степень их влияния на конкурентоспособность транспортного, энергетического, инновационного и других секторов американской экономики. Отмечается, что развитая инфраструктура – это одно из важных конкурентных преимуществ США, однако в последние десятилетия она постепенно деградирует, в том числе вследствие недофинансирования. При этом главной проблемой является не высокая изношенность инфраструктуры, а её несоответствие критериям XXI века. Дальнейшее промедление с экстренными мерами может обернуться значительными потерями для американской экономики и престижа страны. Проблема имеет также важный политический аспект, компрометируя заявленную Д. Трампом идею восстановления единоличного лидерства США. Президент объявил о своём намерении превратить страну в государство с "самой совершенной в мире" инфраструктурой, которая должна работать на укрепление конкурентоспособности. Основные надежды на мобилизацию необходимых ресурсов возлагаются на привлечение частного капитала. Акцент принимаемых решений сдвигается на администрации штатов. Важная отличительная черта программы Д. Трампа – стремление разрушить административные барьеры, затрудняющие реализацию инфраструктурных проектов.*

**Ключевые слова:** США, Д. Трамп, экономическая политика, инфраструктура, транспорт, энергетика, инновации, инвестиции, субсидии.

"Дороги навсегда объединят нацию"

*Дж. Вашингтон*

Одно из важных конкурентных преимуществ США – развитая инфраструктура. Она позволяет экономить время и ресурсы для их производительного использования, вовлекать в процессы экономического развития труднодоступные территории, повышать уровень и качество жизни. Подсчитано, что каждый дол-

---

\* ДМИТРИЕВ Сергей Сергеевич – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра североамериканских исследований Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова (ИМЭМО) РАН. Российская Федерация, 117997 Москва, Профсоюзная ул., 23 (america@imemo.ru).

лар, вложенный в модернизацию дорог, приносит 5,2 долл. в форме экономии горючего, сокращения затрат на сервис и др.<sup>1</sup> Велико влияние вложений в инфраструктуру и на состояние рынка трудовых ресурсов. В соответствующих отраслях занято 13 млн американцев, или 9% общей численности рабочей силы. При этом каждый 1% прироста расходов на новые проекты добавляет 1,5 млн рабочих мест<sup>2</sup>.

Не секрет, что в течение последних 20 лет инфраструктура США радикально не обновлялась. По критериям Международного экономического форума, страна занимает сейчас девятое место в мире по основным качественным показателям состояния инфраструктуры<sup>3</sup>. Действующая администрация Белого дома оценивает её крайне негативно – на уровне стран третьего мира, перекладывая основную ответственность за это на правительство Обамы. "Инфраструктура нашей страны находится в неприемлемом аварийном состоянии, что наносит ущерб конкурентоспособности страны и качеству жизни граждан. Слишком долго законодатели инвестировали неэффективно, игнорируя важнейшие потребности, и позволяя ей разрушаться. В результате Соединённые Штаты отстают всё больше от других стран"<sup>4</sup>.

Американская ассоциация гражданских инженеров (ААГИ) характеризует состояние инфраструктуры более взвешенно – как ущербное (*poor* или *D+*). При этом существенно ниже оценивается состояние общественного транспорта, энергетической и транспортной инфраструктуры, плотин и дамб, систем водоснабжения<sup>5</sup>.

Таблица 1

### Важнейшие параметры инфраструктуры США

	Главные объекты	Текущее состояние
Автомобильные дороги ( <i>D</i> )	4402 тыс. км дорог с покрытием	60% межштатных шоссе построены до 1970 г.; 32% городских и 14% сельских дорог нуждаются в ремонте; 55% дорожного покрытия не соответствуют современным требованиям.
Мосты ( <i>C+</i> )	614 тыс.	200 тыс. эксплуатируются свыше 50 лет; 56 тыс. имеют структурные недостатки.

<sup>1</sup> Mortimer E. Long-Term Funding for Highways and Transit Programs. Washington, DC, March 3, 2018.

<sup>2</sup> McBride J. The State of U.S. Infrastructure. Council for Foreign Relations. Washington, DC, January 12, 2018.

<sup>3</sup> Global Competitiveness Report Survey. World Economic Forum. Geneva, 2017-18.

<sup>4</sup> Presidential Executive Order on Establishing Discipline and Accountability in the Environmental Review and Permitting Process for Infrastructure. Washington, DC, August 15, 2017.

<sup>5</sup> Распространению алармистских настроений способствовала серия катастроф национального масштаба: обрушение моста в районе Сиэтла в 2013 г., прорыв крупной плотины в Калифорнии в 2017 г., аварии при перевозке нефти из сланцевых месторождений железнодорожными цистернами и др.

Общественный транспорт (D-)	435 тыс. км – общая протяжённость маршрутов.	лишь 11% жителей регулярно пользуются услугами общественного транспорта.
Железные дороги (B)	225 тыс. км путей; 100 тыс. мостов.	перевозят в 14 раз меньше пассажиров, чем межштатные шоссе; отстают от лидеров по развитию скоростных пассажирских перевозок.
Аэропорты (D)	20 тыс. аэропортов (514 коммерческих).	только четыре аэропорта входят в число 50 самых современных в мире.
Морские порты (C+) Внутренний водный транспорт (D)	926 морских, озёрных и речных портов (360 коммерческих); 58 тыс. км внутренних водных путей.	лишь 10 коммерческих портов способны переваливать грузы, доставляемые судами класса "post-Panamax"; ледокольный флот состоит из двух судов при минимальной потребности в шесть единиц.
Плотины (D) Дамбы (D)	84 тыс. плотин.	большинство плотин и шлюзов эксплуатируются более 50 лет; 15,5 тыс. плотин и 2,2 тыс. дамб признаны потенциально опасными.
Водоснабжение (D)	3 млн км – протяженность трубопроводов для питьевой воды.	часть трубопроводов эксплуатируется 50–70 лет.
Водоочистные сооружения (D+)	15 тыс. водоочистных станций.	требуется ввести в строй к 2032 г. 532 новые станции.
Электроэнергетика (D+)	7700 действующих электростанций (44% – ПГ, 23% – уголь, 9% АЭС); 1115 тыс. км высоковольтных ЛЭП обслуживают 159 млн потребителей.	большинство ЛЭП эксплуатируются свыше 50 лет.
Нефтегазовая отрасль	480 тыс. км газовых, 120 тыс. км нефтяных трубопроводов; 400 подземных газохранилищ; 24 газораспределительных хаба; 141 НПЗ совокупной мощностью 930 млн т в год.	трубопроводная сеть и большинство НПЗ не рассчитаны на транспортировку и переработку сланцевого газа и нетрадиционной нефти; 50% газопроводов эксплуатируются свыше 50 лет.

Утилизация твёрдых бытовых отходов (С+)	230 млн т в год.	35% перерабатываются, 13% сжигаются, 53% отправляются на полигоны.
Опасные отходы (D+)	9 млн га отведены под хранилища и полигоны.	свыше 5 млн человек проживают в 5 км от полигонов.

Infrastructure Report Card. A Comprehensive Assessment of America's Infrastructure. American Society of Civil Engineers, Reston, VA, 2017;

Energy at Work. Upgrading America's Energy Infrastructure. Business Roundtable. December 2017.

И всё же текущую ситуацию с инфраструктурой США вряд ли можно признать угрожающей. В популярных рейтингах американцы занимают сопоставимые с их основными конкурентами позиции, а Китай – пока заметно отстаёт от США. При этом конкурентные позиции Соединённых Штатов в последние годы в целом улучшались, чего нельзя сказать о многих других странах.

Таблица 2

### Качественные параметры инфраструктуры США, Франции, Германии и Китая

	США		Франция		Германия		Китай	
	место в рейтинге	рейтинг						
2010 г.	16	5,68	4	6,30	2	6,35	44	4,63
2015 г.	11	5,94	7	6,12	8	6,06	42	4,71
2016 г.	9	6,01	7	6,10	10	5,96	46	4,66
аэропорты	9	6,60	18	5,70	16	5,80	45	4,90
порты	9	5,80	27	5,10	18	5,50	49	4,60
шоссе-ные дороги	10	5,70	7	6,0	15	5,50	42	4,60
железные дороги	10	5,50	5	5,8	9	5,50	17	4,80
электро-энергия	26	6,2	7	6,8	29	6,20	65	5,0
сотовая связь*	47	127,2	98	103,5	76	114,5	102	96,9

\* количество абонентов на 1 тыс. населения.

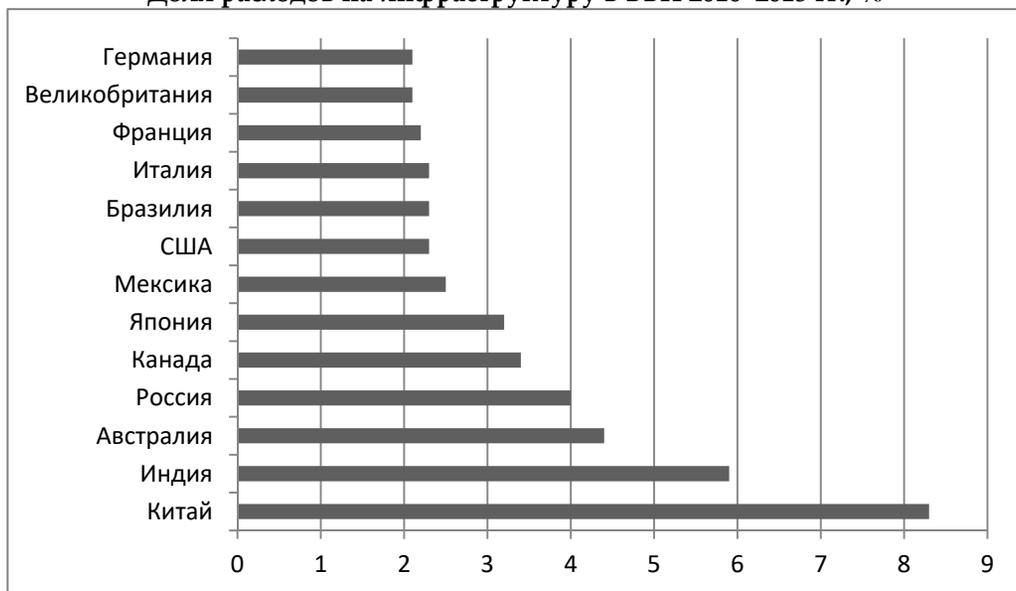
Global Competitiveness Report Survey. World Economic Forum. Geneva, Various issues.

Уязвимость США в международной конкуренции состоит в том, что содержание накопленного колоссального фонда объектов инфраструктуры требует огромных ежегодных затрат на её содержание и обновление. Между тем, по подсчётам "Маккинзи глобал инститьют" (*McKinsey Global Institute*), в среднем за 2010–

2015 г. расходы США на инфраструктуру составляли лишь 2,3% ВВП. Это примерно соответствует показателям для Евросоюза, но существенно ниже, чем в Китае (8,3%).

Рисунок 1

**Доля расходов на инфраструктуру в ВВП 2010–2015 гг., %**



Woetzel J., Garemon N., Mischke J., Kamra P., Palter R. Bridging Global Infrastructure Gaps. McKinsey Global Institute. Chicago, June 2016, p. 12.

Китай в отдельные годы инвестировал в инфраструктуру почти вдвое больше средств, чем США. Так, в 2015 г. затраты США на транспортную инфраструктуру составляли 85,4 млрд евро по сравнению 414,2 млрд евро в Китае. В сфере скоростного железнодорожного транспорта Китай уже обогнал американцев; по доле хозяйств, подключённых к электросетям, сравнялся с США, а по протяженности автодорог или обеспеченности интернет-услугами, разрыв сокращается.

**"Инфраструктура не держится на идеологии...  
Мосты либо стоят, либо разрушаются"<sup>6</sup>**

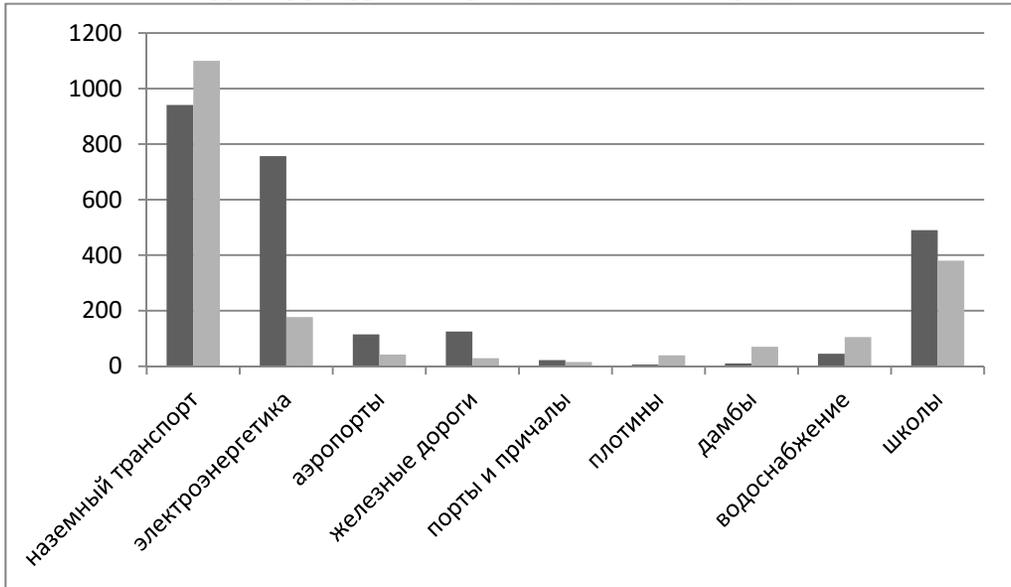
Подсчитано, что дальнейшее промедление с экстренными мерами для модернизации инфраструктуры может обойтись американской экономике потерями, оцениваемыми в 3,9 млрд долл. и 2,5 млн рабочих мест<sup>7</sup>. На её капитальный ремонт и восстановление в период до 2025 г. потребуются более 2 трлн долл., а для приведения всего хозяйства к "удовлетворительному" состоянию (рейтинг B) – как минимум, 4,6 трлн долларов<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Kanter R. "Move: Putting America's Infrastructure Back in the Lead", Norton & Company, 2015.

<sup>7</sup> Ryan T. How Better Infrastructure Could Ensure more Americans Prosper. World Economic Forum, January 17, 2018.

<sup>8</sup> McBride J. The State of U.S. Infrastructure. Council for Foreign Relations. Washington, DC, January 12, 2018.

### Ассигнования и потребности в дополнительном инвестировании инфраструктуры в период до 2025 г., млрд долл.



*Infrastructure Report Card. American Society of Civil Engineers, Reston, VA, 2017, p. 8.*

Потребности в инвестициях на расширение и модернизацию дорожной сети в течение предстоящего десятилетия оцениваются некоторыми экспертами в 1,5 трлн долл. и более. Основная сеть межштатных автомагистралей и мостов была построена ещё по инициативе Эйзенхауэра. По сравнению с 1980 г. протяжённость автодорог увеличилась на 7%, а совокупный ежегодный пробег автотранспорта удвоился<sup>9</sup>. В результате в рейтинге автомобильных дорог мира США занимают сейчас скромное 19-е место. В пробках на шоссе дорогах непроизводительно сжигаются 5 млн литров горючего ежегодно. Если ситуация не изменится, убытки от заторов на дорогах, которые сейчас оцениваются в 160 млрд долл., могут возрасти до 1,4 трлн в год<sup>10</sup>.

Эксперты высказывают сомнения в рациональности действующей схемы перевозок, возлагающей непропорционально высокое бремя ответственности на автомобильный транспорт<sup>11</sup>. Транспортные артерии страны перевозят ежегодно 16 млрд т грузов, из которых свыше 10 млрд т – автомобилями<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Economic Report of the President. Washington, DC, 2018, p. 164.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Среднестатистический американец ездит на автомобиле (среднегодовой пробег 22,5 тыс. км) или летает на самолёте (3 тыс. км), но редко пользуется общественным и железнодорожным транспортом (600 км и 30 км в год соответственно).

<sup>12</sup> По прогнозам, масштабы грузоперевозок возрастут в течение предстоящих 40 лет ещё на 40%, в том числе авиационным транспортом – в 2,3 раза, автомобильным – на 44%, морским – на 38%, железнодорожным – на 24%. *Schroer J. Long-Term Funding for Highway and Transit Programs. Washington, DC, March 7, 2018.*

Правда, в перевозках пассажиров на дальние расстояния растёт роль авиационного транспорта. Так что к концу следующего десятилетия его услугами смогут воспользоваться более 1 млрд пассажиров в год, а сейчас – 750 млн. Проблема лишь в том, что последний крупный аэропорт был построен 20 лет назад, а в Китае, например, за последние десять лет были введены в строй 75 аэропортов.

В том, что касается инфраструктуры ТЭК, сохраняется устойчивый фон для инвестирования в нефтегазовую отрасль. В 2017–2035 гг. на эти цели предстоит израсходовать от 1,1 трлн до 1,3 трлн долл., из которых около четверти средств – на расширение трубопроводных сетей. Существенно, на 50–150 млн т в год возрастут и мощности по нефтепереработке<sup>13</sup>.

В электроэнергетике планируется добавить 20 ГВт новых генерирующих мощностей электростанций на ПГ. 350–500 млрд долл. потребуется затратить на модернизацию энергосетей страны, большая часть которых была введена в эксплуатацию в 1960–1970-е годы<sup>14</sup>.

Осложняет ситуацию необходимость гибко реагировать на радикальные изменения энергетического ландшафта США. Так, введённый в строй в 2009 г. трубопровод "Рокис экспресс пайплайн" (*Rockies Express Pipeline*), построенный для доставки ПГ из западных штатов в восточные, всего пятью годами позже был реверсирован на транспортировку сланцевого газа в западные штаты. Из-за отсутствия альтернативы для доставки нефти из сланцевого месторождения Баккен в Северной Дакоте к местам потребления, её транспортировка осуществляется в основном железнодорожными цистернами.

Достаточно амбициозной выглядит также инициированная Б. Обамой программа по переуплотнению на экспорт СПГ 11 портовых терминалов, строящихся в расчёте на регазификацию сжиженного газа, который американцы предполагали импортировать из стран Африки и Ближнего и Среднего Востока.

В результате завершения реконструкции первых терминалов в Луизиане и Мэриленде удельный вес сжиженного газа в экспорте ПГ вырос с 0,5% в 2010 г. до 20% сейчас. После ожидаемого ввода в строй других терминалов, доля США в мировом экспорте СПГ может увеличиться с текущих 1,2% до более весомых показателей. Для этого, правда, потребуется инвестировать в инфраструктуру СПГ в 2017–2035 гг. 50–85 млрд долларов<sup>15</sup>.

Открытым остаётся вопрос о будущем инфраструктуры угольной и ядерной энергетики. Проект строительства экспортного угольного терминала на западном побережье не реализован (90% отгрузок в страны Азии по-прежнему приходятся на атлантические порты). Несмотря на обещания поддерживать угольную отрасль со стороны администрации Белого дома, до 2035 г. могут быть выведены из эксплуатации электростанции на угле совокупной мощностью 108–132 ГВт по причине их неспособности конкурировать с газовой энергетикой. Такая же участь ожидает некоторые ядерные электростанции совокупной мощностью 28–30 ГВт<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> U.S. Oil and Gas Infrastructure Investment Through 2035. American Petroleum Institute/International Financial Corporation. April 2017, pp. 1-2, 57, 70-71.

<sup>14</sup> Economic Report of the President. Washington, DC, 2018, p. 206.

<sup>15</sup> U.S. Oil and Gas Infrastructure Investment Through 2035. American Petroleum Institute/International Financial Corporation. April 2017, p. 57.

<sup>16</sup> Ibid., p. 26.

**Действующие и строящиеся терминалы для экспорта СПГ**

	Ввод в эксплуатацию	Мощности по сжижению, млн. т в год	Компании
Кенай, Аляска	1969 г.	1,5	"Коноко Филлипс" ( <i>Conoco Phillips</i> )
Сабин-Пасс, Луизиана T1-5	2016–2017 г., 2019 г.	22,5	"Чернье индастриз Блэкстоун" ( <i>Chernier Industries, Blackstone</i> )
Коув-Пойнт, Мериленд	2017 г.	5,25	"Доминьон ресорсиз" ( <i>Dominion Resources</i> )
Эльба-Айленд, Джорджия LNG T1-10	2018–2019	2,5	"Киндер Морган" ( <i>Kinder Morgan</i> )
Камерон, Луизиана LNG T1-3	2018–2019	12,0	"Семпра", "Мицубиси" / "Эн-Вай-Кей Джей-Ви", "Митцуи", "И-Эн-Джи-Ай-И" ( <i>Sempra, Mitsubishi/NYK JV, Mitsui, ENGIE</i> )
Фрипорт, Техас LNG T1-3	2018–2019	15,3	"Фрипорт Эл-Эн-Джи", "Джей-И-Ар-Эй", "Осака гз", "Ай-Эм-Эф инвесторс" ( <i>Freeport LNG, JERA, Osaka Gas, IMF Investors</i> )
Корпус-Кристи, Техас LNG T1-2	2019	9,0	"Чернье индастриз" ( <i>Chernier Industries</i> )
Всего		68,05	

*World LNG Report. IGU. Barcelona, 2017, appendixes 1-3; North American LNG Export Terminals. Federal Energy Regulatory Commission. Washington, DC, January 24, 2018.*

По экологическим и бюджетным соображениям не реализуется замороженный в 2011 г. проект строительства хранилища отработанного ядерного топлива "Юкка маунтин" (*Yukka Mountain*) в штате Невада.

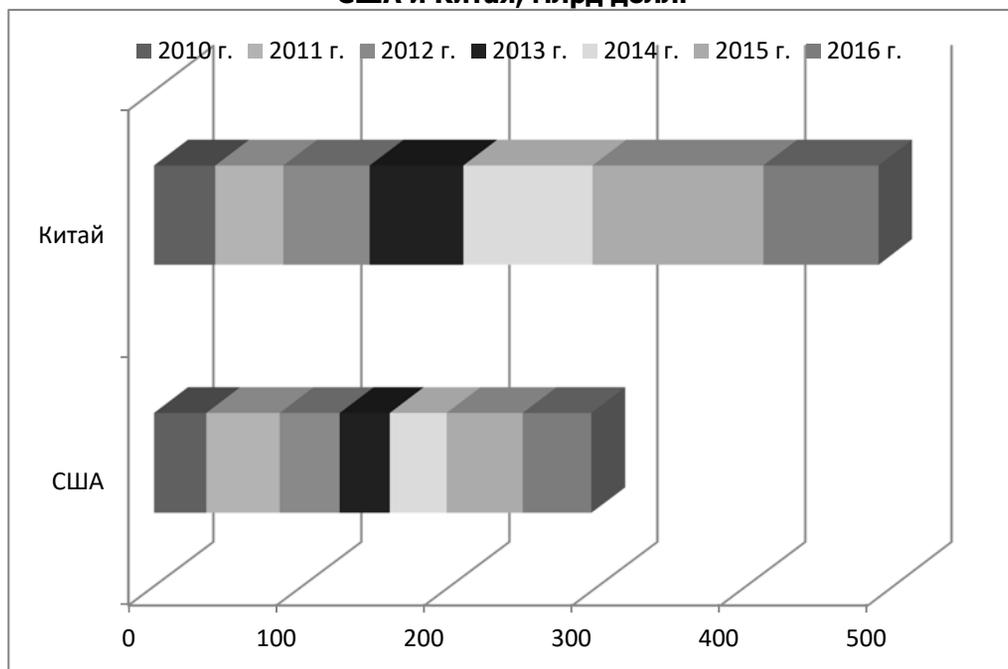
Несмотря на заверения президента в том, что задача федерального правительства – создавать "равные возможности для ответственного развития всех источников энергии, от ископаемого топлива до полного спектра возобновляемых источников энергии", на практике его "всеобъемлющая" стратегия становится причиной для постоянного конфликта интересов. Эксперты иронизируют, что Трамп оказался зажатым между "большой кукурузой" и "большой нефтью" – нефтепереработчиками и производителями этанола из кукурузы. Американские НПЗ требуют изменить регулирование, которое предусматривает добавку минимум 10% этанола в моторное топливо, а такая мера может негативно отразиться не только на интересах производителей биотоплива, но и на аграриях.

Между тем, несмотря на снижение вдвое размеров государственного субсидирования за последние семь лет, именно возобновляемые источники энергии (ВИЭ) обеспечивают сейчас основную часть прироста мощностей электрогенерации. Средние издержки производства электроэнергии из ВИЭ сократились, что позволяет им достаточно успешно конкурировать с угольными электростанциями.

По прогнозам, к 2035 г. совокупные мощности возобновляемой энергетики США возрастут ещё на 70–85 ГВт. Но этого может оказаться недостаточно для того, чтобы преодолеть сложившееся почти двукратное отставание от Китая. Ведь именно Китай, а не США, выступает лидером по вводу в эксплуатацию новых мощностей солнечной и ветряной энергетики.

Рисунок 3

**Динамика ежегодных инвестиций в возобновляемую энергетику США и Китая, млрд долл.**



*Renewables 2017 Global Status Report. REN 21. Paris, 2017, p. 114-115.*

Неожиданно острой проблемой для США становится наметившаяся тенденция к недофинансированию инновационной инфраструктуры. Не получила дальнейшего развития инициированная Б. Обамой программа создания сети из 45 новых исследовательских комплексов (хабов) для инвестирования в инновационные технологии. Не ясна дальнейшая судьба программы "умные города", на которую Министерство транспорта ассигновало в 2015 г. 350 млн долларов.

Сложившуюся ситуацию в обеспечении населения услугами современного интернета американские СМИ характеризуют как "широкополосный провал" (*broadband gap*). США занимают по этому показателю далеко не почётное, 19-е ме-

сто в мире. Четверть американцев живёт в поселениях, в которых менее 40% резидентов имеют доступ к широкополосному интернету, и только 20% там, где его услугами пользуются свыше 80% резидентов<sup>17</sup>.

## **"Никогда больше мы не позволим инфраструктуре нашей великолепной страны разрушаться и деградировать"**

*Д. Трамп, 9 апреля 2018 г.*

Нельзя сказать, что предшествующие администрации Белого дома уделяли мало внимания вопросам развития инфраструктуры. Одобренный администрацией Клинтона закон "О финансировании и модернизации транспортной структуры" 1998 г. предусматривал выделение 2,5 млрд долл. на реабилитацию дорожной сети. Администрация Б. Обамы по закону "О восстановлении и reinvestировании экономики" 2009 г. выделила на инфраструктуру 105 млрд долл. – на автодороги, скоростные железные дороги, "умные" энергосети и др.

Действующий президент объявил о своём намерении пойти по стопам Дж. Вашингтона и Ф. Рузвельта и превратить США в страну с "самой совершенной в мире" инфраструктурой<sup>18</sup>. Согласно концепции Трампа, инфраструктура должна быть "перестроена и модернизирована" и работать на укрепление конкурентоспособности страны. Утверждается, что реализация предложенной президентом "крупнейшей и самой амбициозной за последние полвека" программы, будет способствовать ускорению темпов роста ВВП в предстоящее десятилетие на 0,1–0,2% ежегодно и приведёт к созданию 290–414 тыс. новых рабочих мест<sup>19</sup>.

Акцент в решениях по расходованию средств сдвигается на администрации штатов и низшие эшелоны власти, которые, по мнению Трампа, лучше осведомлены о конкретных нуждах своих регионов<sup>20</sup>.

Следуя из заявленного курса на снижение государственных расходов, администрация Белого дома считает необходимым минимизировать нагрузку на федеральный бюджет. Федеральные субсидии и кредиты в размере 200 млрд долл. предназначены для привлечения инвестиций частного сектора, штатов и муниципальных органов власти (*seed money*) в размере 1,3 трлн долл. На оказание поддержки конкретных инвестиционных проектов на региональном уровне (*incentive*

---

<sup>17</sup> *McBride J.* The State of U.S. Infrastructure. Council for Foreign Relations. Washington, DC, January 12, 2018.

<sup>18</sup> State of the Union Address. Washington, DC, January 31, 2018.

<sup>19</sup> Building a Stronger America: President Donald J. Trump's American Infrastructure Initiative. Washington, D.C., February 12, 2018; Remarks by President Trump on Infrastructure. New York, NY, August 15, 2017.

<sup>20</sup> По данным "РЭНД корпорейшн", штаты и местные органы власти осуществляют 62% совокупных расходов на новую транспортную инфраструктуру и водоснабжение и 92% – на их ремонт и обслуживание. Из 217 млрд долл., инвестированных в строительство дорог и мостов, 80% приходилось на штаты и местные органы власти. Ежегодные расходы на дорожное строительство составляют 400 млрд долл., из которых на долю федерального правительства приходится 100 млрд долл. Инвестиции в основную инфраструктуру – автомобильные и железные дороги, аэропорты и коммунальные энергетические предприятия считаются более привлекательными для частных компаний, чем вложения в больницы, библиотеки, школьные и другие общественные здания. Available at: <https://www.rand.org/blog/2018/02/the-long-game-on-infrastructure.html> (accessed 20.02.2018).

grants) выделяется половина указанных федеральных бюджетных средств – 100 млрд долл. Субсидии будут распределяться по итогам национальных конкурсов. Их размеры не должны превышать 20% стоимости проекта и ни один штат не сможет рассчитывать более, чем на 10% выделяемых федеральными властями средств.

Четверть федеральных средств – 50 млрд долл. – составят субсидии штатам, из которых 40 млрд долл. – это средства, которыми они смогут распоряжаться по своему усмотрению (*block grants*), и 10 млрд долл. предназначаются для реализации инфраструктурных проектов в сельской местности (*rural formula funds*).

Ещё 20 млрд долл. будут доступны для поддержки "преобразующих" проектов (*transformative projects*), которые в силу их уникальных характеристик или использования не апробированных рискованных технологий, имеют мало шансов получить доступ к обычным источникам финансирования. До 20 млрд долл. могут быть использованы для расширения доступа к кредитным ресурсам при реализации инфраструктурных проектов и приблизительно 10 млрд долл. выделяются на нужды федеральных учреждений<sup>21</sup>.

Проблема оказалась в том, что даже эти сравнительно скромные средства, выделяемые федеральными властями, не столько "новые деньги", сколько "экономия", достигнутая за счёт урезания некоторых других статей бюджета, в том числе регулярных расходов на инфраструктуру. В американских СМИ эти ухищрения были охарактеризованы как "наживка на крючке", или политика "давать одной рукой и отбирать другой"<sup>22</sup>. Сокращаются, в частности, ассигнования Министерству транспорта и Национальной железнодорожной компании "Амтрак" (*Amtrak*), а также отчисления в Дорожный целевой фонд, в котором аккумулируются средства, используемые на поддержку транспортной инфраструктуры.

Другая отличительная черта программы Д. Трампа связана со стремлением разрушить административные барьеры, затрудняющие реализацию масштабных проектов и ухудшающие их экономические показатели. Количество природоохранных актов и распоряжений, касающихся транспортных проектов, например, составляет сейчас 70 против 26 в 1970 г.<sup>23</sup> Действующие регулирования, введённые Б. Обамой, требуют, чтобы крупные инфраструктурные проекты проходили инспекции, по меньшей мере, в девяти государственных учреждениях.

Трамп считает необходимым сократить предельный срок рассмотрения заявок на федеральном уровне с 6,6 лет в среднем всего до двух лет, в том числе за

---

<sup>21</sup> The White House FY2019 Infrastructure Plan. Penn Wharton Budget Model, February 22, 2018, p. 3/10.

<sup>22</sup> По оценке сенатора Меркли, выделяя 200 млрд долл. из федерального бюджета, Трамп забирает 280 млрд долл. за счёт урезания ряда действующих программ. А сенатор Карден заявил по этому поводу следующее: "Я не понимаю, как мы собираемся привлечь 1,5 млрд долл. Я не понимаю, что такое 200 млрд долл., потому что думаю, что это уже задействованные средства (*recycled money*), так что мы в действительности не вкладываем ничего дополнительно". (The Administration's Framework for Rebuilding Infrastructure in America. Hearing. US Senate, March 1, 2017).

<sup>23</sup> Процесс получения разрешений на строительство моста в Северной Каролине растянулся на 20 лет. Решение о строительстве межштатной дороги I-73 в Южной Каролине было принято ещё 35 лет назад, но реализация проекта начнется лишь в 2019 г. *Edwards C. Who Owns U.S. Infrastructure?* CATO Institute. Washington, DC, June 1, 2017, p. 2.

счёт внедрения технологии "одно решение в одном агентстве" (*one agency, one decision*).

Аннулируются введённые Обамой регулирования, предусматривавшие обязательность проведения экологических экспертиз, если есть опасения, что реализация проекта может способствовать повышению уровня Мирового океана, спровоцировать наводнения или иметь другие катастрофические последствия. Отменён ряд ограничений на освоение ресурсов нефти, ПГ и угля, поощряется организация "энергетических коридоров" (*energy right-of-way corridors*) на федеральных землях.

Вместе с тем план Белого дома содержит настолько мало рецептов для развития инновационной инфраструктуры, за исключением достаточно скромной программы "преобразующих" проектов, что в американских СМИ Трамп заслужил прозвище "президент антиинноваций". В заявлениях представителей его администрации содержатся указания на необходимость сосредоточиться в дальнейшем на выполнении более узких прагматических задач – поощрение коммерческой космической промышленности, выход на технологии 5G, внедрение "интернета вещей", широкополосного интернета и др.

В Конгресс США внесены законопроекты, нацеленные на укрепление инфраструктуры нескольких исследовательских центров, занимающихся вопросами проектирования ядерных реакторов, производством ядерного топлива, применением лучевой терапии в медицине и др.

### **"Добро пожаловать в удивительный мир инфраструктуры – мир расточительства, мошенничества и злоупотреблений"<sup>24</sup>**

Амбициозные инфраструктурные реформы достаточно часто оказывались затратными и далеко не всегда успешными для американских президентов, включая Рузвельта, Эйзенхауэра и Обаму. Причина в том, что в условиях США федеральное правительство определяет лишь общую инфраструктурную политику страны, но степень его влияния на действия региональных властей существенно ограничена американской спецификой – децентрализацией собственности на объекты инфраструктуры.

Частные компании контролируют многие электростанции, железные дороги, трубопроводы, спутники связи и телекоммуникационные сети. Штаты и местные органы власти владеют 98% автомобильных дорог, мостами, внутригородскими транспортными артериями, водопроводными и канализационными сетями, школами, тюрьмами, полицейскими участками, пожарными станциями и т.д. Федеральная необоронная инфраструктура включает гидроэлектростанции, плотины, почтовые учреждения, системы управления воздушным движением, национальные парки и др.

---

<sup>24</sup> Hanke S. Public Infrastructure: Welcome to the World of Waste, Fraud, and Abuse. November 28, 2016. Available at: <https://www.aier.org/sound-money-project/public-infrastructure-welcome-world-waste-fraud-and-abuse> (accessed 28.11.2018).

В 2015 г. частные инфраструктурные активы, оцененные в 40,7 трлн долл., в 4 раза превышали соответствующие показатели для штатов и местных органов власти – 10,1 трлн долл. и в 27 раз – федеральные активы – 1,5 трлн долларов<sup>25</sup>.

Таблица 4

**Источники финансирования расходов на транспортную инфраструктуру в 2014 г., млрд. долл.**

	Федеральный бюджет	Штаты и местные органы власти	Частный сектор	Всего
Автомобильные дороги	46,4	118,3	0	164,7
Железные дороги	3,0	н.д.	9,7	12,7
Общественный транспорт	12,5	52,9	0,2	65,6
Воздушный транспорт	16,1	20,0	1,0	37,1
Водный транспорт	4,3	5,6	0,3	10,2
Всего	82,3	196,8	11,2	290,3

*Knopman D., Wachs M., Miller B., Davis S., Pfrommer K. Not Everything Is Broken: The Future of U.S. Transportation and Water Infrastructure Funding and Finance. RAND Corporation. Santa Monica, CA, 2017, p. 29.*

В условиях напряжённого состояния федерального бюджета администрация Д. Трампа возлагает основные надежды на привлечение частного капитала, в том числе посредством организации частно-государственных партнёрств. В качестве резервных вариантов рассматриваются: организация инвестиционного фонда, финансируемого из доходов, получаемых от разработки минеральных и энергетических ресурсов на федеральных землях, приватизация некоторых частных объектов инфраструктуры, таких как системы управления движением воздушных судов, а также привлечение средств зарубежных инвесторов, в том числе Китая и Саудовской Аравии.

Скептицизм в отношении федеральных мегапроектов, подобных программе Трампа, традиционно присутствует в США. Утверждается, что чем более амбициозными они выглядят, тем с большей вероятностью можно прогнозировать превышение конечных затрат на их реализацию над первоначальным бюджетом (*over budget, over time, over and over again*), как вследствие коррупции, так и в связи с необходимостью соблюдать требования закона "покупай американское", экологических и других регулирований<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Исключая активы оборонных предприятий и учреждений, оцениваемые в 1,7 трлн долл. *Edwards C. Who Owns U.S. Infrastructure? CATO Institute. Washington, DC, June 1, 2017, p. 2-3, 6.*

<sup>26</sup> По экспертным оценкам, перерасход в пределах от 50% до 100% считается нормой. "Хотя проекты могут выглядеть хорошо на бумаге, реальность – это совсем другая история... Принимая во внимание перерасход средств и потери на собираемости налогов, можно гадать, существуют ли проекты общественных работ, которые могли бы оправдать федеральное финансирование, не говоря уже о финансировании в размере 1 трлн долл." *Hanke S. Public Infrastructure: Welcome to the World*

В качестве классического примера долгостроя с завышением сметы принято вспоминать проект Калифорнийской скоростной железной дороги, инициированный администрацией Р. Рейгана и реанимированный Б. Обамой. В 1998 г. Калифорния оценивала стоимость строительства участка от Лос-Анджелеса до Сан-Франциско в 10 млрд долл., но к настоящему времени бюджет проекта вырос до 100 млрд, и он всё ещё не осуществлён. Смета проекта бостонского тоннеля ("большая траншея" – *big dig*) за время его реализации выросла в 5 раз и теперь составляет 14,6 млрд долл. и т.д.<sup>27</sup>

Инвестиционная привлекательность инфраструктурных проектов снижается также из-за распространения на местах защитного менталитета – строите, "но не в моём дворе". В частности, возобновление строительства межштатных трубопроводов "Кейстоун Экс-Эл" (*Keystone XL*) и "Дакота Эксес" (*Dakota Access*) всколыхнуло "зелёных" и коренное население штатов, через территории которых должны пройти эти магистрали. Сторонники защиты экологии смогли затормозить решения о строительстве экспортного терминала для СПГ в Орегоне и т.д.

## Не в ладах с математикой

Задачи, стоящие перед США по модернизации инфраструктуры можно охарактеризовать как масштабные, но решаемые. Инфраструктура страны в целом действительно постепенно деградирует, в том числе вследствие недофинансирования, но в ряде секторов ситуация за последние годы стабилизировалась (мосты и др.).

Главной проблемой является не столько высокая изношенность инфраструктуры, сколько её несоответствие критериям XXI века. Среди американцев растёт понимание того факта, что США не могут продолжать считаться самой развитой в мире экономикой с рейтингом *A*, располагая инфраструктурой на уровне *D+*, и что дальнейшее промедление с реновацией умножает риски и увеличивает конечные расходы.

Данная проблема имеет также важный политический аспект: она компрометирует заявленную Трампом идею восстановления единоличного лидерства США, серьёзно пошатнувшегося в связи с обострением конкуренции со стороны Китая и ряда стран Европы. Так что администрации Д. Трампа жизненно необходим новый прорыв в сфере экономики, сопоставимый по значению с налоговой реформой.

Заявленный президентом консолидированный план восстановления инфраструктуры выглядит пока что как рамочный документ, не конкретизированный по объемам, направлениям, срокам и объектам инвестиций. Более того, если полагаться на авторитет экспертов Уортонской школы бизнеса Пенсильванского

---

of Waste, Fraud, and Abuse. November 28, 2016. Available at: <https://www.aier.org/sound-money-project/public-infrastructure-welcome-world-waste-fraud-and-abuse> (accessed 28.11.2016).

<sup>27</sup> "Когда средства предоставляются Вашингтоном "бесплатно", чиновники в штатах обычно их непродуктивно растрачивают, а федеральные чиновники не осуществляют должный надзор... В сфере дорожной политики доминируют лоббистские группы, старающиеся увеличить федеральные ассигнования". Edwards C. and Roth G. *Federal Highway Policies*. August 1, 2017. Available at: <https://www.downsizinggovernment.org/transportation/federal-highway-policies> (accessed 01.08.2017).

университета, обещания Трампа расходятся с математическими расчетами "на 98%". Согласно их заключению, которое, впрочем, можно воспринимать как политически ангажированное, федеральному правительству в лучшем случае удастся привлечь всего лишь порядка 30 млрд долл. средств частных организаций и региональных органов власти вместо обещанных 1,3 трлн долларов<sup>28</sup>.

Трудности, связанные с необходимостью преодоления межпартийных разногласий, сравниваются в американских СМИ с проблемами, возникавшими при строительстве Вавилонской башни. Принятие ряда важнейших решений на законодательном уровне, скорее всего, будет тормозиться. Саботаж в Конгрессе США продолжается, хотя сама по себе идея необходимости реформирования инфраструктуры не встречает явного отторжения у оппонентов Трампа. Инициатором программ по модернизации инфраструктуры, как известно, выступал Обама, так что критики Трампа иронизируют о его возвращении к "демократическим корням".

В противовес Трампу фракция Демократической партии в Сенате обнародовала альтернативный план развития инфраструктуры, в котором были учтены некоторые просчёты президента. Основные различия указанных программ проявляются по поводу расходования средств из федерального бюджета, а их сходство – в отсутствии обоснованных рекомендаций: как и где найти необходимые ресурсы. План демократов предусматривает инвестировать 1 трлн долл. из средств федерального бюджета, в том числе 140 млрд долл. на автомобильные дороги и мосты, 115 млрд – на водоснабжение и канализацию, 40 млрд долл. – на аэропорты, 40 млрд долл. – на высокоскоростной интернет и т.д. Предлагается также выделить в течение следующих десять лет 140 млрд долл. на пополнение Дорожного целевого фонда<sup>29</sup>.

В этих условиях не исключается, что в дальнейшем может быть разработан консолидированный документ, объединяющий самые жизнеспособные положения как плана Д. Трампа, так и проекта демократов.

В условиях ожидаемой конкуренции за ограниченное бюджетное финансирование особенно важно, какими критериями будет руководствоваться администрация Белого дома при отборе проектов. Пока не ясно, пойдут ли основные средства на традиционную инфраструктуру – транспортную и энергетическую, или будут инвестированы в "драйверы экономического роста" XXI века, хотя первый вариант представляется более вероятным. Нельзя также сбрасывать со счетов и тот факт, что под влиянием изменений международной обстановки у администрации Д. Трампа могут возобладать совсем другие приоритеты – в виде увеличения инвестиций в оборонную и критическую инфраструктуру.

И, тем не менее, состояние экономики США в настоящее время является достаточно благоприятным для инвестиционного рывка. Заинтересованность в успехе реформ уже выразили губернаторы ряда штатов, предложившие для совместной с федеральным правительством реализации 428 новых инфраструктурных проектов. В поддержку плана Трампа высказались Американский институт

---

<sup>28</sup> The White House FY 2019 Infrastructure Plan. Penn Wharton Budget Model. February 22, 2018.

<sup>29</sup> *McNichol E.* New Infrastructure Plan Would Boost Economy. Center on Budget and Policy Priorities. Washington, DC, March 14, 2018. Available at: <https://www.cbpp.org/blog/new-infrastructure-plan-would-boost-economy> (accessed 14.03.2018).

нефти, крупнейший производитель цемента "Мартин Мариетта" (*Martin Marietta*), а также лоббисты строительных компаний.

В случае их реализации в полном объёме, намеченные стимулирующие меры в сфере инфраструктуры будут способствовать макроэкономической стабилизации и повышению конкурентоспособности США на мировых рынках.

Накапливаемый в ходе реализации программы Трампа опыт постановки и решения амбициозных задач по модернизации инфраструктуры США заслуживает внимания и может оказаться полезным для ряда стран при разработке национальных и региональных программ реабилитации инфраструктуры.

Вышесказанное применимо и в отношении России, которая по уровню развития инфраструктуры пока уступает в рейтинге Международного экономического форума не только США и Китаю, но и Индии. За последние годы Россия значительно продвинулась в модернизации транспортной и информационной инфраструктуры в крупных городских агломерациях, но всё ещё отстаёт по разным направлениям, особенно в развитии инфраструктуры в малых городах и сельской местности.

## References

Knopman D., Wachs M., Miller B., Davis S., Pfrommer K. Not Everything Is Broken: The Future of U.S. Transportation and Water Infrastructure Funding and Finance. RAND Corporation. Santa Monica, CA, 2017, 130 p.

### **Modernization of US Infrastructure – "Washington Fantasy" or Rational Imperative?**

*(USA& Canada Journal, 2018, no.9, p. 52-67)*

*Received 6.05.2018.*

DMITRIYEV Sergei Sergeyeovich, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO RAN). 23 Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation (america@imemo.ru).

*This article analyzes the infrastructure modernization program, initiated by the Trump administration, draws conclusions regarding the effectiveness of the planned stimulus measures, evaluates the degree of their influence on the competitiveness of the transport, energy, innovation and other sectors of the American economy. It is stated that the developed infrastructure is one of the most important competitive advantages of the United States, but in recent decades it has gradually degraded, due partly to underfunding. The main challenge is not the high depreciation of infrastructure, but its inadequacy for the challenges of the twenty-first century. This problem has an important political dimension, compromising the idea claimed by Trump of restoring the sole leadership of the United States. Further delay in the adoption of emergency measures may result in significant losses to the American economy and to the prestige of the Nation. The President announced his intention to turn the United States into a country with "the world's most advanced" infrastructure, which should work to strengthen the country's competitiveness. His main hopes for attracting necessary financing are for mobilization of private capital. The focus in decision making is shifted to the states. Another important specific of the Trump program is its focus on the elimination of the administrative barriers impeding the realization of infrastructure projects.*

**Keywords:** *United States, Trump, economic policy, infrastructure, transportation, energy, innovation, investment, subsidies.*

About the author:

DMITRIYEV Sergei Sergeyeovich, Candidate of Sciences (Economics), Lead Researcher.