

Ю.И. РИГИН

ГОСУДАРСТВО  
И  
МОНОПОЛИИ

СССР



ИНСТИТУТ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ  
И КАНАДЫ АКАДЕМИИ НАУК СССР

**Ю.И. РИГИН**

**ГОСУДАРСТВО  
И  
МОНОПОЛИИ  
США**

(государственное стимулирование  
структурных сдвигов в экономике)



Издательство «Мысль»

Москва · 1978

ЗЗИ  
Р49

РЕДАКЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Отв. редактор канд. экон. наук Ю. И. БОБРАКОВ

Р  $\frac{11105-047}{004(01)-78}$  147-78

© Издательство «Мысль». 1978

## ВВЕДЕНИЕ

Одним из важных направлений государственно-монополистического регулирования экономического развития США в послевоенный период является стимулирование структурных изменений в экономике. Основная цель этого воздействия — более гибкое приспособление американского хозяйства к условиям, которые объективно складывались в процессе современной научно-технической революции и отражали в то же время дальнейшее обострение внутренних противоречий капиталистического общества. «Капитализм — указывал на XXV съезде партии Генеральный секретарь ЦК КПСС товарищ Л. И. Брежнев, — всячески стремился идти, так сказать, в ногу со временем, применять различные методы регулирования экономики. Это позволяло стимулировать экономический рост, но... не смогло устранить противоречий капитализма»<sup>1</sup>.

Существенное значение в активизации государственного вмешательства в экономику США имело такое последствие научно-технического прогресса, как ускорение темпов физического и особенно морального износа производственного оборудования. Необходимость стимулирования структурных изменений в американском хозяйстве вызывалась также и самими потребностями в финансовой поддержке со стороны государства новых отраслей и производств, которые возникали в последние десятилетия на базе передовых научно-технических достижений. Государственное воздействие на структуру экономики в немалой степени обуславливалось и все большим усложнением хозяйственных связей, в особенности межотраслевых, а также растущей интенсификацией промышленного и сельскохозяйственного производства, столь характерной для современного экономического развития США.

Сфера экономического воздействия государства, резко возросшего в последние десятилетия, охватила по существу все основные компоненты хозяйственной

---

<sup>1</sup> «Материалы XXV съезда КПСС». М., 1976, с. 28.

структуры США. Важная роль отводилась совершенствованию межотраслевой структуры посредством стимулирования развития ключевых отраслей, выступающих носителями современного научно-технического прогресса, таких, как машиностроение, станкостроение, химическая промышленность и т. д. Воздействие государства на внутриотраслевую структуру обеспечивалось главным образом путем преимущественного финансирования развития новых видов отраслей и производств, будь то лазерная или полупроводниковая промышленность, производство электронно-вычислительных машин, космического оборудования или станков с программным управлением. Особые финансовые льготы предоставлялись государством монополиям в целях поощрения модернизации и замены быстро изнашиваемого или морально устаревшего производственного оборудования, что вызывало тем самым соответствующие изменения в воспроизводственной структуре экономики.

Весьма примечательной особенностью воздействия государства на структуру американской экономики в современных условиях является растущее стимулирование развития инфраструктуры и регулирование размещения производства по отдельным экономическим регионам. Главная причина усиления этого направления государственного вмешательства в экономику состоит в наличии очевидных «узких мест» в экономике США, способных стать серьезным тормозом для ее дальнейшего развития.

Значительное увеличение масштабов использования, особенно с начала 60-х годов, рычагов государственного воздействия на структуру экономики явилось в целом важным фактором в капиталистической «рационализации» общественного производства и повышении тем самым конкурентоспособности США на мировом капиталистическом рынке. Дальнейшее возрастание экономической роли американского государства диктовалось, таким образом, необходимостью обеспечения наиболее общих, стратегических интересов монополистического капитала. Государственно-монополистическое стимулирование определенных, целенаправленных изменений в хозяйственной структуре США свидетельствует об усилении попыток внести в развитие американской экономики элементы планомерности, как-то огра-

ничить анархию производства, органически присущую капиталистической экономике. В последнее время, стремясь, в частности, приспособиться к условиям борьбы на мировой арене двух систем, американские правящие круги в качестве важнейшей практической задачи, стоящей перед государством, все настойчивее выдвигают вопрос о дальнейшем развитии централизованного регулирования экономики, внедрении долгосрочного экономического программирования в общенациональных масштабах<sup>2</sup>.

Предметом настоящей работы является исследование роли государства в стимулировании структурных сдвигов в экономике США. Под понятием «структурные сдвиги» в данном случае понимаются долгосрочные изменения в важнейших пропорциях общественного воспроизводства. Отдельные аспекты такого рода государственного вмешательства в экономику уже получили освещение в нашей экономической литературе<sup>3</sup>.

Поэтому на круг вопросов, рассматриваемых в данной монографии, во многом повлияла степень их исследованности советскими экономистами. Главная цель работы — показать тот государственный инструментарий, который используется для целенаправленного воздействия на структуру американской экономики (на связи между отдельными отраслями, между различными производствами внутри отраслей и т. д.). В то же время в работе большое внимание уделяется и таким сферам растущего государственного регулирования, как производственная инфраструктура (включая в первую очередь такие ее важнейшие компоненты, как энергетика и автодорожное строительство) и экономически отстающие районы США. Рассмотрение данного аспекта деятельности государства, на наш взгляд, осо-

---

<sup>2</sup> «Fortune», March 1977, p. 150.

<sup>3</sup> См., в частности, следующие работы: «Новые явления в накоплении капитала в империалистических странах». М., 1967; «Соединенные Штаты Америки». М., 1972; С. А. Далин. США: послевоенный государственно-монополистический капитализм. М., 1972; В. М. Шамберг. США: проблемы и противоречия государственно-монополистического регулирования экономического роста. М., 1974; «Экономический рост в условиях монополистического капитализма: проблемы и противоречия». М., 1975; «Политическая экономия современного монополистического капитализма», т. 1, 2. М., 1975, изд. 2; «США: государство и экономика (механизм государственно-монополистического регулирования экономики)». М., 1976.

бенно важно ввиду наблюдающейся тенденции к дальнейшему усилению экономической роли производственной инфраструктуры. В свою очередь с этим процессом в значительной мере связаны и происходящие сдвиги в размещении производительных сил по отдельным регионам Соединенных Штатов Америки.

Вместе с тем государственное стимулирование структурных сдвигов в экономике рассматривается в качестве важной составной части общей проблемы экономического роста в условиях современного государственно-монополистического капитализма США. Анализ изменений в хозяйственной структуре дается в тесной связи с порождаемыми ими социально-экономическими последствиями.

При рассмотрении целей и классовой сущности государственного стимулирования структурных сдвигов в экономике автор исходил из ленинского положения о государственно-монополистическом капитализме как едином механизме, в основе которого лежит слияние силы буржуазного государства и силы монополий<sup>4</sup>. Активизацию вмешательства буржуазного государства в экономическую сферу В. И. Ленин ставил в прямую связь с обострением противоречий капиталистического производства, нарастанием социальных конфликтов<sup>5</sup>. Это ленинское указание о сути государственно-монополистического капитализма в полной мере определяет и основное классовое содержание деятельности современного американского государства — сохранение капитализма в качестве общественной системы и создание наиболее благоприятных условий для дальнейшего обогащения монополистической буржуазии. Вот почему в работе значительное место отводится критическому исследованию экономической политики американской администрации, способствующей, с одной стороны, наращиванию прибылей монополиями и завуалированию, с другой стороны, обостряющихся в стране социально-экономических конфликтов.

Хронологические рамки работы охватывают в основном 60-е и первую половину 70-х годов — период, когда государственное воздействие на структуру экономики США получило наибольшее развитие.

---

<sup>4</sup> См. В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 27, с. 370; т. 32, с. 83.

<sup>5</sup> См. В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 31, с. 449—550.

## СТРУКТУРНЫЕ СДВИГИ В ЭКОНОМИКЕ И РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

Государственное стимулирование структурных сдвигов в США осуществлялось в послевоенный период средствами как косвенного, так и прямого, непосредственного воздействия на экономическое развитие страны. При этом предпочтение отдавалось косвенным методам, что составляет специфику государственного регулирования американской экономики по сравнению с другими развитыми капиталистическими странами. В отличие, например, от западноевропейских стран, где существенное развитие получил процесс огосударствления экономики, в том числе национализации отдельных отраслей хозяйства, в основе государственного вмешательства в экономику США лежит использование прежде всего таких косвенных рычагов, как налоговая, амортизационная и кредитно-денежная политика. Будучи высокоцентрализованным, американский частный капитал обеспечивает значительный уровень самофинансирования своих предприятий, что существенно ослабляет их зависимость от внешних заемных, особенно правительственных, источников финансирования. Соединенные Штаты располагают «разносторонним и гибким арсеналом средств государственного воздействия на экономику, который со времени второй мировой войны значительно расширился»<sup>1</sup>. Смена администраций вела к известной модификации методов государственного регулирования с учетом изменений в экономической конъюнктуре страны. Основные же направления воздействия государства на структуру хозяйства носили, как правило, долгосрочный характер. Для более ясного понимания того, как действует государственный

---

<sup>1</sup> «США: государство и экономика (механизм государственно-монополистического регулирования экономики)», с. 11.



регулирующий механизм на развитие экономики, необходимо проанализировать тенденции структурных сдвигов, которые имели место в США в рассматриваемый период.

## **1. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В СТРУКТУРНЫХ СДВИГАХ**

После второй мировой войны, особенно в 60-х и первой половине 70-х годов, структура американской экономики претерпела в целом заметные изменения. Важнейшие из них связаны по большей части с воздействием долговременных факторов: с одной стороны, с развертыванием научно-технической революции, с другой — с милитаризацией экономики и усилением ее государственно-монополистического регулирования. Влияние НТР на структуру хозяйства США наиболее резко проявилось в массовом обновлении основного капитала. Так, в 60-х годах валовые частные капитальные вложения в экономику росли темпами, опережавшими темпы роста валового национального продукта. Особенно высокого уровня, превзойденного лишь в самом конце десятилетия, валовые частные капиталовложения достигли в 1966 г., когда они составили (в ценах 1958 г.) более 109 млрд. долл., что на 40 млрд. долл. превышало уровень 1961 г. В целом в период «инвестиционного бума» (1962—1966 гг.) среднегодовой темп прироста валовых частных капиталовложений достиг почти 10%. Однако с начала 70-х годов в связи с усилением кризисных явлений темп прироста капитальных вложений заметно снизился и в последние годы также имел тенденцию к дальнейшему снижению<sup>2</sup>.

В общей сумме частных капиталовложений в экономику как в 60-х, так и в 70-х годах преобладающая часть приходилась на долю производственных капиталовложений, т. е. инвестиций в производственное оборудование и здания и сооружения производственного назначения. Именно этот приток новых капитальных вложений и явился материальной основой всех тех наиболее значительных структурных сдвигов, которые имели место в экономике США в последние полтора десятилетия.

---

<sup>2</sup> "Economic Report of the President", February 1970, p. 178; "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 381.

Наряду с воздействием НТР как фактора объективного порядка привлечению частного капитала в экономику во многом способствовали налоговые и прочие льготы, предоставленные государством монополиям в указанный период в целях более гибкого приспособления к последствиям научно-технической революции. В то же время само распределение капитальных вложений и стимулирование на этой базе изменений в структуре хозяйства были по существу целиком подчинены интересам извлечения прибыли монополиями.

Наиболее наглядно это видно на примере сферы материального производства<sup>3</sup>. Именно здесь в рассматриваемый период произошли особенно заметные изменения в отраслевой структуре. С 1960 по 1973 г. выпуск промышленной продукции, исчисленной в неизменных ценах, увеличился почти вдвое. В результате возрос и удельный вес отрасли в экономике с 34,3 до 37,5% (см. табл. 1).

Рост произошел в основном за счет обрабатывающей и лишь отчасти энергетической (включающей в себя, по американской статистике, производство электроэнергии и газоснабжение) промышленности. В первую очередь он коснулся отраслей, пользующихся широкой финансовой поддержкой государства, т. е. связанных с военным производством. Так, в обрабатывающей промышленности — ведущем подразделении сферы материального производства — относительно высокими темпами развивались отрасли машиностроения, в том числе общее машиностроение, автомобилестроение, приборостроение и особенно электромашиностроение. И дело здесь не только в том, что в этих отраслях наряду с химической промышленностью в наиболее значительных масштабах внедрялись новейшие достижения науки и техники. Не менее важную роль сыграло и то, что развитие этих отраслей, в которых мощные позиции занимают военно-промышленные фирмы, работающие по правительственным контрактам, особо активно стимулируется государством.

---

<sup>3</sup> К сфере материального производства здесь и далее автором отнесены следующие отрасли американской экономики: промышленность (обрабатывающая, добывающая, энергетическая), сельское хозяйство, подрядное строительство, транспорт, связь и государственные предприятия. Непроизводственная сфера включает в себя торговлю, услуги, финансы и государственный аппарат.

Таблица 1

**Изменения отраслевой структуры  
сферы материального производства США**  
(доля отраслей в валовом  
внутреннем продукте)\*

Отрасль экономики	1950 г.		1960 г.		1970 г.		1973 г.	
	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%
Промышленность								
в целом . . . . .	122,1	34,5	166,4	34,3	255,9	35,6	312,9	37,5
обработывающая	105,5	29,8	140,9	29,0	217,5	30,3	272,4	32,7
добывающая . . .	10,7	3,0	13,1	2,7	17,2	2,4	17,3	2,1
энергетическая**	5,9	1,7	12,4	2,6	21,2	2,9	23,2	2,7
Сельское хозяйст- во*** . . . . .	20,4	5,8	23,1	4,8	26,2	3,7	28,9	3,5
Подрядное строи- тельство . . . . .	16,2	4,6	21,7	4,5	23,6	3,3	25,7	3,1
Транспорт . . . . .	19,7	5,6	22,5	4,6	33,9	4,7	41,0	4,9
Связь . . . . .	5,2	1,5	10,0	2,1	22,3	3,1	25,9	3,1

\* Валовой внутренний продукт (не учитывающий сальдо операций по платежному балансу США) исчислен в ценах 1958 г.

\*\* Электро- и газоснабжение.

\*\*\* Включая лесоводство и рыболовство.

Рассчитано по: "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 382.

Вместе с тем на динамику промышленного производства в США повлияло имеющее до сих пор место снижение удельного веса добывающей промышленности: в рассматриваемый период ее доля сократилась с 2,7 до 2,1%, или почти на  $\frac{1}{4}$  (см. табл. 1). Произошло это не только в результате действия в условиях НТР тенденции к снижению материалоемкости производства. Существенное значение имело также обострение конкурентной борьбы между монополиями в указанной отрасли, что в частности, привело к сокращению добычи жидкого топлива внутри страны и к усилению ориентации США на зарубежные источники топливно-энергетического сырья и целого ряда других видов полезных ископаемых.

Из важнейших изменений, происшедших в отраслевой структуре материального производства в период 60-х и 70-х годов, примечательным является также наряду с падением роли добывающей промышленности

дальнейшее снижение удельного веса (но не экономической значимости) сельского хозяйства.

Как видно из табл. 1, доля сельскохозяйственной продукции в валовом внутреннем продукте, исчисленном на базе постоянных цен, снизилась почти в 1,5 раза. Это прежде всего прямое следствие дальнейшего развития механизации, электрификации и химизации сельскохозяйственного производства. Наряду с высоким уровнем технической оснащенности характерной особенностью американского сельскохозяйственного производства на современном этапе его развития является и то, что оно по существу превратилось в неразрывную составную часть аграрно-промышленного комплекса. На каждого американского фермера в среднем приходится около двух работников в несельскохозяйственных отраслях, непосредственно занимающихся обслуживанием сельского хозяйства. Продолжала усиливаться тенденция к увеличению в общей сумме производственных затрат фермеров удельного веса товаров и услуг, закупавшихся вне сельскохозяйственной сферы (семян, кормов и минеральных удобрений, электроэнергии, ремонта и эксплуатации построек, машин и т. д.); к настоящему времени доля этих затрат возросла до  $\frac{3}{4}$ .

Определенным показателем интенсивного развития американского сельского хозяйства является также продолжающееся снижение на душу населения обрабатываемой сельскохозяйственной площади, необходимой для обеспечения внутренних потребностей населения в сельскохозяйственных продуктах. К началу 70-х годов ее размер сократился до менее чем 0,5 га по сравнению, например, с 0,7 га 10 лет назад. Дальнейший рост производительности труда в сельском хозяйстве США нашел свое совокупное выражение в увеличении числа лиц, потребности которых в сельскохозяйственной продукции обеспечивались трудом одного сельскохозяйственного работника, по сравнению с началом 60-х годов с 26 до 48 человек, т. е. более чем в 1,5 раза<sup>4</sup>.

В то же время интенсификация сельскохозяйственного производства сопровождалась массовым разорением фермеров. Плодами роста производительности

---

<sup>4</sup> The First National Bank of Chicago. "Business and Economic Review", January 1970, p. 4—5; "U. S. News and World Report", 1976, September 27, p. 42.

труда, достигаемого таким путем, пользуются главным образом частные корпорации, монополизировавшие как снабжение сельского хозяйства необходимой техникой и материалами, так и сбыт его продукции. Только с 1960 по 1975 г. в результате наступления монополий разорились и оказались вытесненными из сельскохозяйственного производства около 2 млн. фермеров (см. табл. 2). И ныне политика американских монополий, в основе которой лежит погоня за сверхприбылями, нацелена преимущественно на экономию затрат живого труда, что неизбежно ведет к дальнейшему сокращению занятости в данной отрасли. В 1975 г. в сельскохозяйственном производстве США было занято лишь около 4% всей рабочей силы, или вдвое меньше, чем, например, в начале 60-х годов.

Снижение доли подрядного строительства (в 1960—1973 гг. почти на  $\frac{1}{3}$ , см. табл. 1) является результатом прежде всего довольно значительного сокращения жилищного строительства, которое в свою очередь было обусловлено ростом инфляции, а вследствие этого и процентов по ипотечному кредиту. Столь неблагоприятная для американского потребителя хозяйственная конъюнктура в стране оказала в конечном счете сдерживающее влияние и на масштабы жилищного строительства.

Среди прочих основных отраслей материального производства по существу лишь для одной из них, а именно связи (как это видно и по изменениям ее доли в валовом внутреннем продукте США, см. табл. 1), была характерна в 60-х и 70-х годах довольно четко выраженная тенденция к росту. Этот рост был преимущественно связан с резко возросшими в указанный период масштабами развития радиотелефонной и телеграфной связи в США.

За относительной стабилизацией удельного веса транспорта в экономике США, наблюдавшейся в последние десятилетия (см. табл. 1), скрывается в действительности дальнейшее обострение капиталистической конкуренции между отдельными видами транспорта. В частности, конкуренция со стороны автомобильного и воздушного транспорта сильно тормозила развитие железнодорожного и внутреннего водного транспорта.

Наряду со сдвигами в межотраслевой структуре глубокие изменения произошли и внутри отдельных отрас-

Таблица 2

**Отраслевая структура занятости лиц  
наемного труда**

Отрасль экономики	1947 г.		1960 г.		1970 г.		1975 г.	
	Млн. чело- век	%	Млн. чело- век	%	Млн. чело- век	%	Млн. чело- век	%
Экономика в целом	51,8	100,0	59,7	100,0	74,5	100,0	81,2	100,0
промышленность	17,0	32,8	18,1	30,3	20,7	27,8	20,5	25,3
сельское хозяй- ство . . . . .	7,6	14,7	5,1	8,5	3,3	4,4	3,2	3,9
лесоводство и рыболовство	0,3	0,6	0,3	0,5	0,3	0,4	0,3	0,4
подрядное строи- тельство . . .	2,0	3,9	2,9	4,9	3,5	4,7	3,5	4,3
транспорт . . . .	2,9	5,6	2,6	4,3	2,7	3,6	2,5	3,1
связь . . . . .	0,7	1,4	0,8	1,4	1,1	1,5	1,2	1,5
торговля . . . .	9,0	17,3	11,4	19,1	15,0	20,1	17,0	20,9
сфера услуг и фи- нансы . . . . .	6,8	13,1	10,1	16,9	15,3	20,6	18,2	22,4
государственный аппарат . . . . .	4,8	9,3	7,4	12,4	} 12,6	} 16,9	} 14,8	} 18,2
государственные предприятия . . .	0,7	1,3	1,0	1,7				

Примечание. Данные о занятости по всем отраслям, кроме сельского хозяйства, учитывают только лиц наемного труда, т. е. исключаются владельцы предприятий и помогающие члены семьи.

Рассчитано по: "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 353—357; 1976, p. 365—367; "The Handbook of Basic Economic Statistics", October 1976, p. 16—17, 64—65.

**лей сферы материального производства.** Наиболее резко это проявилось в обрабатывающей промышленности.

Рост ведущих отраслей обрабатывающей промышленности обусловил в конечном счете дальнейшее увеличение их удельного веса. Так, доля общего машиностроения в национальном доходе США, исчисленном по официальной американской методологии, возросла за 1960—1973 гг. с 2,9 до 3,1%, доля электромашиностроения и автомобилестроения — с 2,5 и 2,1 до 2,6 и 2,4% соответственно (см. табл. 3). В этот же период доля ряда других отраслей обрабатывающей промышленности — металлургической, стекольно-керамической, пищевой, швейной, текстильной, кожевенной и некоторых других — имела тенденцию к снижению. Особенно

сильно снизилась (с 2,7% в 1960 г. до 2,1% в 1973 г.) доля такой базисной отрасли, как металлургия. Это явилось в значительной мере следствием конкурентной борьбы со стороны фирм — производителей алюминия и пластмасс, столь широко используемых ныне в качестве заменителей черных металлов.

На изменение внутриотраслевой структуры обрабатывающей промышленности повлияло также наряду с ростом основных возникновение и дальнейшее развитие новых отраслей и производств. К их числу в первую очередь относятся производство электронно-вычислительных машин и станков с программным управлением, полупроводниковая и лазерная промышленность, производство пластических материалов и космического оборудования и некоторые другие. Особо важная роль в рассматриваемый период принадлежала производству электронно-вычислительных машин (ЭВМ). Форсированный выпуск ЭВМ позволил в широких масштабах внедрить их в промышленности и некоторых других (особенно в банковском и страховом деле) сферах экономики. Ускоренный рост указанных новых отраслей и производств был по существу наиболее примечательной тенденцией в структурных изменениях в обрабатывающей промышленности США в 60-х и 70-х годах.

Помимо указанных сдвигов в сфере материального производства важной чертой изменений отраслевой структуры американской экономики в последние полтора десятилетия явилось дальнейшее возрастание удельного веса непроизводственной сферы. Это прослеживается при анализе распределения лиц наемного труда по отдельным отраслям хозяйства. Именно в непроизводственные отрасли направлялась основная масса тех занятых, которые высвобождались, в частности, в промышленности и сельском хозяйстве в результате растущей автоматизации и механизации производства и прочих форм интенсификации труда, насаждаемой монополиями в погоне за прибылями.

В 1975 г. на долю отраслей непроизводственной сферы (т. е. услуг, финансов, торговли и государственного аппарата) уже приходилось более 60% всех занятых в экономике по сравнению, например, с 48,4% в 1960 г. и 39,7% в 1947 г. В абсолютном выражении прирост занятых в 1960—1975 гг. составил в отраслях

непроизводственной сферы около 20 млн. человек против менее 1 млн. человек в сфере материального производства (см. табл. 2).

Как показывают изменения в структуре занятости, расширение непроизводственной сферы в 60-х и 70-х годах шло преимущественно за счет ускоренного развития таких отраслей, как сфера услуг и финансы (различного рода деловые и банковские услуги, частное медицинское обслуживание и частное образование) и государственный аппарат (в первую очередь органы управления штатов и муниципалитеты). Особо следует отметить всевозрастающую экономическую роль таких специфических услуг, как наука и образование. Эта тенденция — еще одно наглядное свидетельство того, что американский капитализм настойчиво стремится приспособиться к нынешнему этапу научно-технической революции, предполагающей в качестве неперемennого условия дальнейшего развития экономики широкое использование научных достижений и повышение образовательного уровня населения.

Длительное и притом довольно заметное расширение непроизводственной сферы в США является в известной степени отражением роста экономической эффективности сферы материального производства. Это подтверждается, в частности, тем, что в указанный период производительность труда в ведущих отраслях данной сферы, особенно в промышленности и сельском хозяйстве, имела в целом тенденцию к возрастанию. Так, среднегодовой темп прироста производительности труда в обрабатывающей промышленности составил в 1960—1975 гг. около 2,4% по сравнению с 1,4% в 1955—1959 гг., т. е. возрос в 1,7 раза. Еще более высоким был в указанные полтора десятилетия среднегодовой темп прироста производительности труда в сельском хозяйстве (почти 5,3%)<sup>5</sup>.

Одновременно в эти же годы спрос на услуги как производственного, так и личного характера в значительной мере сдерживался относительно медленными темпами роста производительности труда в сфере услуг главным образом из-за все еще широкого использования в ней ручного труда. Это явилось также наряду с возрастанием экономической эффективности мате-

---

<sup>5</sup> Рассчитано по: "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 358, 628; 1976, p. 371, 653.



Таблица 3

**Изменения в отраслевой структуре  
обрабатывающей промышленности США**  
(доля отраслей в национальном доходе)

Отрасль промышленности	1950 г.		1960 г.		1970 г.		1973 г.	
	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%
Общее машиностроение . . . . .	6,6	2,7	11,9	2,9	24,3	3,0	32,5	3,1
Электромашиностроение . . . . .	4,8	2,0	10,5	2,5	20,3	2,5	26,9	2,6
Транспортное машиностроение (исключая автомобилестроение)	2,3	0,9	8,3	2,0	14,3	1,8	15,7	1,5
Автомобилестроение	6,6	2,7	8,5	2,1	13,8	1,7	25,4	2,4
Приборостроение . . . . .	1,3	0,5	3,0	0,7	5,8	0,7	7,2	0,7
Металлургия . . . . .	7,4	3,0	11,1	2,7	16,0	2,0	22,0	2,1
Металлообработка . . . . .	5,1	2,1	8,1	2,0	14,6	1,8	20,3	1,9
Химическая . . . . .	4,9	2,0	9,2	2,2	16,3	2,0	21,0	2,0
Нефтеперерабатывающая . . . . .	3,5	1,4	4,6	1,1	7,3	0,9	9,4	0,9
Целлюлозно-бумажная	2,7	1,1	4,7	1,1	8,0	1,0	10,4	1,0
Деревообрабатывающая . . . . .	3,0	1,2	3,3	0,8	5,1	0,6	8,7	0,8
Мебельная . . . . .	1,4	0,6	2,1	0,5	3,7	0,5	5,0	0,5
Стеклобно-керамическая . . . . .	2,8	1,2	4,6	1,1	6,9	0,8	9,9	0,9
Полиграфическая . . . . .	3,7	1,5	6,7	1,6	11,9	1,5	14,9	1,4
Резиновая . . . . .	1,3	0,5	2,8	0,7	5,8	0,7	8,4	0,8
Пищевая . . . . .	7,7	3,2	12,2	3,0	19,5	2,4	21,4	2,0
Табачная . . . . .	0,5	0,2	1,0	0,2	1,7	0,2	2,0	0,2
Текстильная . . . . .	4,4	1,8	4,5	1,1	7,4	0,9	8,7	0,8
Швейная . . . . .	3,5	1,4	5,0	1,2	8,6	1,1	10,3	1,0
Кожевенная . . . . .	1,1	0,4	1,6	0,4	2,2	0,3	2,3	0,2

Примечание. По данным о национальном доходе США, исчисленном в текущих ценах.

Источник. "Statistical Abstract of the United States", 1975, р. 387.

риального производства существенным фактором, способствовавшим ускоренному притоку рабочей силы в непроеизводственные отрасли. Так, в течение 1960—1975 гг. среднегодовой темп прироста производительности труда в сфере услуг был около 1%, или в 2,5 раза ниже, чем для экономики в целом.

Возрастающая значимость непроеизводственной сферы не ограничивается ее ролью в качестве основного

«поглотителя» рабочей силы, высвобождаемой в результате развертывания современной научно-технической революции и непрекращающегося наступления монополий на жизненный уровень трудящихся. Расширение этой сферы отражает также увеличение масштабов непроизводственного потребления в США, вызываемого зачастую исключительно интересами более быстрого извлечения прибылей монополиями. Наглядным примером может служить чрезмерно раздутая система рекламных услуг и некоторые другие виды предпринимательской деятельности, нацеленные, в частности, на искусственное создание потребительского спроса у населения (услуги в области банковского кредита и т. д.)<sup>6</sup>.

В последние полтора десятилетия подверглась глубоким изменениям, что ощутимо сказалось на темпах экономического роста США, воспроизводственная структура экономики, характеризуемая соотношением между двумя основными подразделениями общественного производства — производством средств производства и производством предметов потребления. На состояние этой важнейшей народнохозяйственной пропорции самым непосредственным образом повлиял ускоренный приток частных капитальных вложений, особенно в 60-х годах. Даже в конце прошлого десятилетия, когда темпы их роста в США замедлились, норма производственного накопления, отражающая динамику I подразделения, оставалась довольно высокой и составляла около 11%<sup>7</sup>. В то же время в условиях сравнительно высокого уровня нормы производственного накопления, как это имело место в 60-х годах, сдерживающее влияние на I подразделение и стимулирующее — на II оказывало то, что фондоемкость (капиталоемкость) продукции (измеряемая затратами средств производства на единицу произведенной продукции) не только не росла, но, напротив, имела в целом тенденцию к снижению. Это вызывалось прежде всего растущей эффективностью использования основного капитала<sup>8</sup>. В результате проис-

---

<sup>6</sup> См. С. М. Загладина. США: обращение товаров и услуг в экономике. М., 1975, с. 223—229.

<sup>7</sup> Норма накопления исчислена в виде отношения валовых производственных капиталовложений (т. е. не учитывающих капитальные затраты на жилищное строительство) к валовому национальному продукту (в неизменных ценах).

<sup>8</sup> Под основным капиталом здесь и далее подразумевается суммарная стоимость машин и оборудования, зданий и сооружений про-

ходило сближение в темпах роста I и II подразделений общественного производства, что и обусловило в конечном счете относительную стабильность в их соотношении в рассматриваемый период<sup>9</sup>.

К анализу американской экономики, и в частности ее воспроизводственной структуры, полностью применим вывод, сделанный Генеральным секретарем ЦК КПСС тов. Л. И. Брежневым в выступлении на международном Совещании коммунистических и рабочих партий в июне 1969 г. Отмечая своеобразие современного этапа в развитии государственно-монополистического капитализма, он особо указал на то, что «империализм наших дней все еще располагает мощным, высокоорганизованным производственным механизмом... В ряде стран это приводит к известному повышению эффективности общественного производства»<sup>10</sup>.

Наряду с рассмотренными структурными сдвигами для периода 60—70-х годов характерно усиление неравномерности территориального размещения производства по отдельным штатам, что привело к возникновению разрыва между ними по уровню экономического развития и обострению социально-экономических проблем, проявившемуся в ряде районов особенно резко. В частности, это нашло свое выражение в усилении различий в уровне занятости и уровне жизни населения по отдельным районам. Подобные диспропорции в экономике США со всей очевидностью свидетельствуют о справедливости мысли Ф. Энгельса о том, что капитализм в силу присущих ему внутренних органических противоречий не может обеспечить подлинно рационального развития и размещения производительных сил. «Только общество, — писал Ф. Энгельс в «Анти-Дюринге», — способное установить гармоническое сочетание своих производительных сил по единому общему плану, может позволить промышленности разместиться по всей стране так, как это наиболее удобно для ее развития и

---

изводственного назначения, функционирующих в частном секторе американской экономики.

<sup>9</sup> Более подробно об этом см.: «Современная научно-техническая революция в развитых капиталистических странах: экономические проблемы». М., 1971, с. 148—177; «Экономический рост в условиях монополистического капитализма: проблемы и противоречия». М., 1975, с. 252—255, 237—379.

<sup>10</sup> «Международное Совещание коммунистических и рабочих партий». Документы и материалы. М., 1969, с. 44.

сохранения, а также и для развития прочих элементов производства»<sup>11</sup>.

Диспропорциональность развития американской экономики, которая проявляется в столь разнообразных формах (усиление неравномерности в размещении производительных сил, ведущей к расширению экономически отстающих районов; гипертрофированные размеры непроизводственной сферы; форсированный рост отраслей, ориентирующихся на военный рынок; несбалансированность в развитии основных видов транспорта и освоении отдельных источников энергии; резкое сокращение занятости в сфере сельского хозяйства и промышленности, усиливающее массовую безработицу, и т. д.), все более становится ныне фактором, тормозящим экономический рост США. Совершенно очевидно, что усиление диспропорций в структуре американской экономики, будучи в конечном счете порождением внутренних противоречий, имманентно присущих современному капиталистическому производству, не является тем самым явлением кратковременного, конъюнктурного порядка. Оно носит, напротив, определенно выраженный долгосрочный характер.

## **2. ГЛАВНЫЕ РЫЧАГИ ВОЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА НА СТРУКТУРУ ЭКОНОМИКИ**

Анализ структурных сдвигов наглядно показывает, что в современных условиях даже такая ведущая капиталистическая страна, как США, не в состоянии обеспечить необходимые правящим классам темпы и пропорции в развитии экономики. Такое положение сохраняется, несмотря на постоянное и активное вмешательство в этот процесс государства. Активизация его деятельности идет преимущественно по линии использования косвенных методов воздействия в масштабах всей экономики. Следовательно, государство выступает носителем не просто частных интересов отдельных монополий, а наиболее общих интересов монополистической буржуазии как господствующего класса американского общества.

Среди рычагов косвенного государственного регулирования экономического развития США особо важное

<sup>11</sup> К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 20, с. 307.

место в 60—70-х годах отводилось налоговой и амортизационной политике. В качестве наиболее действенного рычага по существу выступает налоговая политика. При этом среди целого ряда налоговых мер, принятых американской администрацией, прежде всего выделяются налоговые льготы частному бизнесу, призванные обеспечить как общее техническое переоснащение экономики, так и ускоренное развитие ее ключевых отраслей.

*Налоговые льготы частным корпорациям.* Таковую направленность налоговая политика государства уже совершенно явно приобретает с начала 60-х годов, когда перед правящими кругами ввиду длительного застоя в хозяйственном развитии страны остро встала необходимость ускорения темпов экономического роста. Это ознаменовало в свою очередь качественно новый этап в правительственной экономической стратегии по сравнению с предшествующей политикой «антициклического» регулирования экономики. Одной из таких новых налоговых мер, которая взята администрацией на вооружение в течение последних почти полутора десятилетий, является так называемая 7%-ная налоговая скидка на капиталовложения в оборудование производственного назначения. По налоговому законодательству, действовавшему с 1962 по 1969 г., компаниям предоставлялось право сокращать сумму уплачиваемого налога на 7% от общего объема новых капиталовложений в оборудование при условии, что срок его службы составляет восемь и более лет. Для оборудования с меньшим сроком службы налоговая скидка несколько понижалась: при сроке службы шесть—восемь лет — до 4,66%, а при сроке четыре—шесть лет — до 2,33%.

Важная особенность, а вместе с тем и исключительная привлекательность для компаний такой меры, как 7%-ная налоговая скидка на капиталовложения, заключалась в том, что она вычиталась непосредственно из суммы налога, а не из всего облагаемого налогом дохода, как это имеет, например, место в амортизационных отчислениях. Тем самым компании, пользовавшиеся данной льготой, по существу снижали на 7% стоимость вновь закупаемого производственного оборудования. Дополнительной выгодой являлось также предоставленное им, согласно закону о налогах 1964 г., разрешение производить амортизационные отчисления

со всей суммы стоимости оборудования, т. е. и с той ее части, на которую уже распространялась льгота в виде налоговой скидки на инвестиции.

Общая сумма «экономии», полученная монополиями за весь период действия законодательства о 7%-ной налоговой скидке, составила более 14 млрд. долл.<sup>12</sup> За счет высвобожденных таким образом финансовых средств и был обеспечен значительный прирост капитальных вложений в новое производственное оборудование.

Наиболее значительное воздействие эта мера оказала на рост производства оборудования длительного пользования (на оборудование со сроком службы менее четырех лет она вообще не распространялась). Только за трехлетний период после ее введения (1963—1965 гг.) среднегодовой темп прироста капитальных вложений в такого рода оборудование (исключая сельскохозяйственное) составил 12%, или увеличился почти в 2,5 раза по сравнению с аналогичным периодом до установления данной налоговой льготы<sup>13</sup>.

Специфический характер новой налоговой льготы и ее воздействие на структуру экономики США были специально отмечены таким ведущим органом американских деловых кругов, как «Мэгэзин оф Уолл-стрит». «Налоговая скидка на инвестиции, — писал этот журнал, — первоначально введенная в 1962 г., была составной частью законодательных мероприятий, предпринятых исходя из концепции, что основная ответственность правительства состоит в том, чтобы стимулировать развитие экономики, и особенно тех ее компонентов, через посредство которых происходит рост и улучшение основного капитала»<sup>14</sup>.

И действительно, стимулирующий эффект указанной налоговой меры на рост производства ощутимо сказался почти во всех ведущих отраслях обрабатывающей промышленности. В то же время ее воздействие на некоторые прочие отрасли экономики было совсем мало заметным и по существу заведомо ограниченным. Это касалось в первую очередь предприятий коммунального обслуживания, для которых максимальный размер налоговой скидки на капиталовложения лимитировался

<sup>12</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1968, p. 479, 487.

<sup>13</sup> "Business Horizons", February 1970, p. 6—7.

<sup>14</sup> "The Magazine of Wall Street", 1967, April 29, p. 16.

всего лишь 4% независимо от срока службы вновь закупаемого оборудования.

Законодательство о налоговой скидке на капиталовложения ставило в наиболее выгодное положение среди отраслей обрабатывающей промышленности тяжелое машиностроение и приборостроение. Целенаправленное воздействие на рост продукции этих отраслей достигалось дополнительной финансовой льготой для промышленных компаний, целиком занятых производством оборудования для других отраслей экономики. Относящиеся к этой категории машиностроительные и приборостроительные фирмы получали в конечном счете двойную выгоду. Несмотря на то что они пользовались 7%-ной налоговой скидкой на капиталовложения в производственное оборудование и уже тем самым извлекали весьма существенную финансовую выгоду, продажа этого оборудования другим компаниям производилась ими, однако, без какого-либо снижения цены на него. Закупка производственного оборудования фирмами-потребителями оказывалась также весьма выгодной, поскольку разница в цене, создаваемая 7%-ной скидкой на капиталовложения, все-таки выплачивалась этим фирмам-потребителям, но не компаниями-производителями, а непосредственно федеральным правительством, распространявшим указанную налоговую льготу также и на компании, покупающие оборудование производственного назначения.

Таким образом, налоговая скидка на капиталовложения не только давала машиностроительным и приборостроительным компаниям весьма существенные финансовые выгоды, но и одновременно способствовала — что не менее важно — расширению рынка сбыта их продукции.

Из всех отраслей машиностроения и приборостроения особенно заметное влияние данная льгота оказала на производство электронно-вычислительных машин (ЭВМ). В данном случае сказалось не только то, что эти фирмы, уже будучи занятыми исключительно выпуском оборудования, в наиболее полном объеме извлекли выгоды, связанные с указанным налоговым законодательством. Немаловажным явилось и то, что налоговые льготы пришлись как раз на период становления производства ЭВМ как самостоятельной отрасли американской обрабатывающей промышленности. В ре-

в результате государственное стимулирование посредством налоговой политики в немалой степени способствовало наращиванию исключительно высоких темпов роста данной отрасли в период 60-х годов, который являлся по существу еще только начальным этапом в ее развитии.

Одним из важных последствий налогового стимулирования, которое предусматривалось законодательством о 7%-ной скидке на капиталовложения, явилось также наряду с ростом производства средств производства значительное техническое перевооружение ряда отраслей, в том числе воздушного и особенно железнодорожного транспорта, представлявшего из-за оснащенности относительно устаревшим оборудованием одно из наиболее «узких мест» в экономическом развитии США в послевоенные годы.

Законодательство о налоговой скидке на капиталовложения способствовало определенному техническому перевооружению и отраслей промышленности, занятых производством потребительских товаров, особенно длительного пользования, будь то легковые автомобили или мебель. Но главное назначение этой меры состояло, однако, в стимулировании ускоренного развития отраслей, производящих средства производства.

Официальная отмена в апреле 1969 г. 7%-ной налоговой скидки была вызвана «инфляционным перегревом» экономики США, вынудившим американскую администрацию, поставленную перед лицом нарастающего экономического кризиса перепроизводства и резкого усиления инфляции, пойти на некоторые меры по сдерживанию притока производственных капиталовложений в экономику. Однако сделанные при отмене специальные оговорки позволяли по-прежнему использовать указанную налоговую льготу тем компаниям, которые не в полной мере воспользовались ею в период 60-х годов.

В 1971 г. налоговая скидка с капиталовложений в новое производственное оборудование была восстановлена. В результате только одной этой меры за два последующих года приток капиталовложений (исчисленных на базе неизменных цен) в экономику увеличился на 13%. Всего же в период 1962—1972 гг. благодаря стимулирующему воздействию 7%-ной скидки среднегодовой темп прироста основного капитала повысился, по подсчетам американских экономистов, до 5,5%,



т. е. возрос в 1,5 раза по сравнению, например, с аналогичным показателем в 1950—1960 гг.<sup>15</sup> Учитывая полученный эффект, администрация Форда в 1975 г. в числе мер по преодолению очередного экономического кризиса увеличила налоговую скидку с 7 до 10% (в том числе и для предприятий коммунального обслуживания, где, как уже указывалось, она ранее составляла лишь 4%). А в начале 1977 г. администрация Картера внесла в свою очередь законопроект о повышении ее до 12%<sup>16</sup>.

Благодаря этой льготе частные компании только в течение двух лет (1975—1976 гг.) дополнительно получили для модернизации производства около 3,4 млрд. долл. Согласно решению конгресса, компании правомочны пользоваться указанной льготой вплоть до 1980 г. И тем не менее уже начата подготовка к тому, чтобы повышенную налоговую скидку с капиталовложений в новое оборудование сделать не временной, а постоянной мерой<sup>17</sup>.

Актом субсидирования монополий, предпринятым в 60-х годах американской администрацией в целях стимулирования частных капиталовложений в экономику страны, явилось также существенное снижение налоговых ставок на прибыли корпораций. По закону о налогах 1964 г. ставка налога на первые 25 тыс. долл. прибылей снизилась с 30 до 22%, а на прибыль сверх этой суммы — с 52 до 48%. Непосредственным результатом такого рода государственного субсидирования явилось освобождение компаний от уплаты значительной части налогов на прибыль на общую сумму до 1 млрд. долл. в год.

О том, насколько ощутимыми оказались для федерального бюджета потери, связанные с данной льготой, можно судить по изменениям в динамике налоговых поступлений в этот бюджет. В первый же финансовый год (1964/65) после указанной налоговой реформы эти поступления сократились на 1,5% по сравнению со среднегодовым темпом прироста в 5% в предшествующую

---

<sup>15</sup> "Business Week", 1974, November 16, p. 118; "Survey of Current Business", April 1976, p. 48.

<sup>16</sup> "Business Week", 1977, February 7, p. 34.

<sup>17</sup> "U. S. News and World Report", 1975, April 7, p. 25; October 20, p. 12; December 29, p. 8; 1977, February 7, p. 62; "Newsweek", 1977, January 17, p. 33.

щие четыре года<sup>18</sup>. Субсидирование монополий одновременно сопровождалось проведением со стороны правительства жесткого курса в отношении профсоюзов, дабы не допустить роста заработной платы рабочих и обеспечить тем самым получение монополиями высокой нормы прибыли.

Новые щедрые налоговые льготы были предоставлены частным компаниям в 1975 г. В результате монополии вновь смогли значительно пополнить свои финансовые ресурсы, в том числе и используемые для расширения производственных мощностей. Так, налог на первые 25 тыс. долл. их прибыли был снижен с 22 до 20%, а на прибыли в размере от 25 тыс. до 50 тыс. — с 48 до 22%. Общий выигрыш корпораций должен был составить здесь за два года (1975—1976), по официальной оценке, не менее 3,4 млрд. долл.<sup>19</sup> При этом делался определенный расчет на то, что недостающие налоговые поступления в госбюджет будут вследствие роста цен на товары первой необходимости компенсированы за счет широких масс трудящихся. Как и ранее, именно на них оказалась переложеной государством основная тяжесть расходов по стимулированию развития капиталистической экономики.

*Амортизационная политика.* Воздействие на структуру американской экономики посредством налоговой скидки на капитальные вложения в производственное оборудование весьма существенно дополнялось в послевоенные годы и новыми льготами в области амортизационных отчислений<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> "Business Horizons", February 1970, p. 6—7.

<sup>19</sup> "U. S. News and World Report", 1975, April 7, p. 28; December 29, p. 8.

<sup>20</sup> Под амортизацией, согласно определению Службы внутренних доходов Министерства финансов США, понимается возмещение в денежной форме выбытия основного капитала по мере физического износа или же морального устаревания (в связи с внедрением в производство технических новшеств и т. д.) средств труда (машин и оборудования, зданий и сооружений производственного назначения и т. д.). Накопление денежных средств, образующих амортизационный фонд частных компаний, должно иметь своим конечным назначением восстановление в натурально-вещественной форме выбывающей части основного капитала. Нормы ежегодных отчислений на амортизацию, устанавливаемые в законодательном порядке, непосредственно влияют на величину налогов, поступающих в казну: амортизационные отчисления не подлежат налогообложению и изымаются государственными налоговыми органами из общей суммы дохода частных фирм. Предоставление такой льготы официально

Необходимость пересмотра и повышения эффективности амортизационной политики в США после второй мировой войны вызывалась как воздействием научно-технической революции, так и рядом специфических факторов, характерных для послевоенного развития.

Прежде всего ускорение морального старения техники в условиях развертывающейся научно-технической революции и связанное с этим быстрое повышение удельного веса морально устаревшего оборудования, сказываясь негативно на производительности труда, поставили США в первые полтора послевоенных десятилетия в явно невыгодное положение по сравнению с наиболее развитыми капиталистическими странами Западной Европы и Японией. Восстановление экономики, разрушенной в результате войны, осуществлялось в этих странах, как правило, на базе новейшей техники. На такой же основе шло по преимуществу и последующее промышленное строительство. Между тем в США только за 1954—1959 гг. объем использовавшегося оборудования со сроком службы свыше 10 лет (оно составляет большую часть функционирующего в американской экономике оборудования) возрос в 1,5 раза. Эта тенденция грозила в перспективе снижением конкурентоспособности американской экономики и ослаблением позиций США на мировом капиталистическом рынке.

Помощь американским фирмам была оказана через правительственную амортизационную политику, основным содержанием которой объявлялось ускоренное списание производственных фондов, «расчистка» места для внедрения новой техники. В этой связи особо актуально указание К. Маркса о необходимости учета воздействия морального износа на продолжительность жизни основного капитала. Как отмечал К. Маркс, срок службы основного капитала в промышленности «сокращается вследствие постоянных переворотов в средствах производства, переворотов, которые с развитием капиталистического способа производства также постоянно учащаются. С этим связаны и смена средств производства, и необходимость постоянного их возмещения вследствие морального износа, наступающего задолго до то-

---

мотивируется необходимостью стимулировать техническое перевооружение производства, на деле же она оказывается средством прямого обогащения монополий.

го, как они физически отживут свое время»<sup>21</sup>. В современных условиях важнейшим рычагом модернизации производства, технической перестройки его в соответствии с требованиями научно-технической революции является амортизационная политика.

Фактор межимпериалистического соперничества оказывал воздействие на амортизационную политику США на протяжении всего послевоенного периода. Как подчеркивал орган американских деловых кругов «Бизнес уик», «для того чтобы не отставать по росту производительности от иностранных конкурентов, американская промышленность должна вкладывать крупные средства в орудия производства»<sup>22</sup>. Одним из главных аргументов администрации в обосновании новых налоговых льгот корпорациям, предоставленных в последние годы, была также ссылка на отставание США от других развитых капиталистических государств по темпам накопления капитала. Это иллюстрировалось тем, что за 1960—1973 гг. доля инвестиций в машины, оборудование и производственные здания в валовом национальном продукте страны, исчисленная на базе неизменных цен, составляла в США лишь 13,6% против 29% в Японии, 20% в ФРГ и 18,2% во Франции. Отмечая эту тенденцию, советник Форда по экономическим вопросам Л. Сидман заявил: «По мере того как другие страны вкладывают все большую часть своих ресурсов в основной капитал и повышают удельный вес современных заводов и оборудования в своей экономике, наша конкурентоспособность на мировых рынках подрывается»<sup>23</sup>.

Мероприятия американского правительства по стимулированию технического перевооружения экономики, предпринятые в конце 50-х и первой половине 60-х годов, были и определенной реакцией на запуск — впервые в мире — советских искусственных спутников Земли, наглядно продемонстрировавший всему миру огромные достижения в научно-техническом развитии СССР.

Внимание правительства к вопросам амортизации было постоянно связано с внутренними экономическими трудностями, циклическими кризисами перепроизводства. Выход из этих кризисов монополии неизменно искали на путях сокращения рабочей силы и замены ее ко-

---

<sup>21</sup> К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 24, с. 208.

<sup>22</sup> "Business Week", 1972, September 9, p. 89.

<sup>23</sup> "U. S. News and World Report", 1975, July 14, p. 25.

вейшей техникой. Проведение такого курса во многом обеспечивалось посредством амортизационной политики, предоставляющей немалые льготы частным компаниям, внедряющим новую технику. К этому испытанному средству администрация прибегла, в частности, и в 1975 г., в условиях особенно глубокого за весь послевоенный период экономического кризиса.

Амортизационная политика рассматривалась и как способ стимулирования общей деловой активности в стране в послевоенные годы. Расчет строился на том, что, поскольку по действующему законодательству отчисления на амортизацию не облагаются налогом (и соответственно вычитаются из суммы прибыли при налогообложении), частные компании, заинтересованные в использовании данной налоговой льготы, должны постоянно стремиться увеличивать свой амортизационный фонд и осуществлять на этой основе непрерывные закупки новой техники, а это вело бы к оживлению хозяйственной конъюнктуры в США. Стимулом для частных компаний остается и наличие в законодательстве, регламентирующем порядок амортизационных списаний, разного рода лазеек для уклонения их от уплаты налогов, в частности путем искусственного завышения объема своих расходов на амортизацию основного капитала. Это создает по существу возможность использовать амортизационные отчисления в качестве средства скрытого субсидирования компаний за счет государственного бюджета.

Наконец, немаловажное влияние на амортизационную политику США после второй мировой войны оказал фактор военно-политического характера. Гонка вооружений постоянно толкала к обновлению военной техники, разработке и внедрению все более совершенных ее образцов. Этот процесс весьма существенно стимулировался тем, что в области технического перевооружения своего производственного аппарата военные отрасли американской промышленности были поставлены в исключительно привилегированное положение особо большими льготами по амортизационным отчислениям. Ныне, в условиях процесса международной разрядки, военно-промышленные корпорации, придавая особое значение качественному совершенствованию военного производства на базе его технического переоснащения, также опираются на поддержку государства.

Как показывает опыт послевоенных лет, амортизационная политика государства формально исходит из принципа самофинансирования частных предприятий. Учитывая прежде всего нарастающие антимонополистические настроения в стране, американская администрация избегает прямого финансирования технического перевооружения их производственного аппарата за счет государственного бюджета. Но косвенно налоговыми и прочими льготами она активно способствует росту внутренних источников финансирования частных компаний, будь то амортизационные отчисления или нераспределенные прибыли. Особо важное значение среди этих источников самофинансирования корпораций придается амортизационным отчислениям<sup>24</sup>. С 1948 по 1974 г. объем их возрос с 6,2 млрд. до 80 млрд. долл., или почти в 13 раз (см. табл. 4), а их удельный вес среди внутренних источников финансирования капитальных вложений (т. е. амортизационных отчислений и нераспределенных прибылей) частных компаний увеличился за указанный период с  $\frac{1}{3}$  примерно до  $\frac{3}{4}$ .

Что касается нераспределенных прибылей<sup>25</sup>, то в качестве источника самофинансирования корпораций они играют ныне уже вспомогательную роль. Хотя общий объем нераспределенных прибылей, используемых для финансирования капитальных вложений частных компаний, имеет в послевоенные годы тенденцию к возрастанию (с 1948 по 1974 г. он увеличился с 12,6 млрд. до 40,3 млрд. долл.), относительное значение этих прибылей среди внутренних источников финансирования (даже без учета отчислений из них, связанных с изменениями в запасах) резко упало (с  $\frac{2}{3}$  до  $\frac{1}{4}$  соответственно).

Амортизационный фонд корпораций в послевоенные годы — немаловажный источник и скрытого накопления. Такая его роль связана главным образом с тем, что в

---

<sup>24</sup> Размер таких отчислений зависит от стоимости оборудования и сооружений и полезного срока их службы. Так, при равномерном списании оборудования (каждый год равными долями) общей первоначальной стоимостью 10 млн. долл. и со сроком службы 10 лет ежегодные отчисления составят 1 млн. долл. Полное же списание первоначальной стоимости оборудования будет завершено лишь по истечении полезного (амортизационного) срока его службы, в данном случае через 10 лет.

<sup>25</sup> Часть всей объявленной прибыли компаний после выплаты налогов государству и дивидендов акционерам.

условиях ускорения технического прогресса и непрерывного совершенствования производственного оборудования для экономической эффективности капиталовложений в новые машины и оборудование характерна определенная повышательная тенденция. В конечном же счете это проявляется в более высоком уровне производительности оборудования, которое приходит на смену амортизированному (изношенному). Следовательно, за счет амортизационного фонда происходит не просто возмещение основного капитала, а воспроизводство его на расширенной основе, что также способствует повышению темпов технического перевооружения производства<sup>26</sup>.

Определяющая роль амортизационного фонда в финансировании затрат на обновление средств труда характерна почти для всех основных отраслей американской экономики. Особенно наглядно это видно на примере обрабатывающей промышленности. Так, согласно официальным данным за 1968 г. (более поздние данные такого рода не опубликованы), стоимость возмещенного здесь производственного оборудования составила около 7,3 млрд. долл. при фонде амортизационных отчислений 9,3 млрд. долл.<sup>27</sup> Следовательно, затраты на полное возмещение производственного оборудования в данной отрасли целиком покрывались (и притом с сохранением остатка в 2 млрд. долл.) за счет выделенных на амортизацию средств. Такое положение наблюдалось во всех ведущих отраслях обрабатывающей промышленности, включая общее машиностроение и электромашиностроение, металлообрабатывающую и инструментальную промышленность. Лишь в судостроении и производстве железнодорожного оборудования амортизационные отчисления не покрывали в полной мере затраты на возмещение оборудования.

В целом за счет амортизационных отчислений и нераспределенных прибылей в послевоенные годы покрывалась подавляющая часть потребностей американской экономики в новых капитальных вложениях, и в первую

---

<sup>26</sup> Более подробно о роли амортизационных отчислений в качестве источника расширенного воспроизводства основного капитала см.: В. Ю. Будаев. Воспроизводство основного капитала в США. М., 1966; А. Н. Цыгицко. Возмещение основного капитала как фактор экономического роста. М., 1977, с. 45—55.

<sup>27</sup> "Fixed Nonresidential Business Capital in the United States, 1925—1970". Washington, 1971, p. 2, 8—31.

Таблица 4

**Источники финансирования капитальных вложений в экономику США**  
(в текущих ценах)\*\*\*

Источники финансирования	1948 г.		1960 г.		1970 г.		1972 г.		1973 г.		1974 г.	
	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%
Всего*	28,4	100,0	47,6	100,0	105,1	100,0	154,0	100,0	181,7	100,0	183,0	100,0
внутренние**	18,8	66,2	34,7	72,9	58,9	56,0	80,8	52,5	83,9	46,1	77,6	42,4
амортизационные отчисления . . .	6,2	21,8	26,8	56,3	52,7	50,1	62,2	40,4	68,1	37,5	80,0	43,7
нераспределенная прибыль . . .	12,6	44,4	9,8	20,6	9,6	9,1	22,5	14,6	32,5	17,9	40,3	22,0
изменения в запасах . . . . .	—	—	-1,9	-4,0	-3,4	-3,2	-3,9	-2,5	-16,7	-9,3	-42,7	-23,3
внешние (займы, эмиссия ценных бумаг и пр.) . . . . .	9,6	33,8	12,9	27,1	46,2	44,0	73,2	47,5	97,8	53,9	105,4	57,6

\* По данным о нефинансовых корпорациях в частном секторе экономики.

\*\* Без учета корпораций, занятых обслуживанием сельскохозяйственного производства.

Р а с с ч и т а н о п о: "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 494; 1976, p. 512; "Economic Report of the President", January 1977, p. 285.



очередь для модернизации производства. Наиболее высокие темпы роста внутренних источников их финансирования приходится на 60-е годы, когда в значительной мере был обновлен производственный аппарат почти всех основных отраслей экономики. В свою очередь это вызывалось ускорением физического и морального износа основного капитала под воздействием научно-технической революции.

Значительный рост внутренних источников финансирования корпораций дает довольно наглядное представление о тех финансовых возможностях, которые были предоставлены государством этим корпорациям в целях приспособления американской экономики к новым условиям, связанным с развитием научно-технической революции.

Обобщенным показателем ускорения темпов обновления и модернизации производства могут служить изменения, происшедшие в технологической структуре основного капитала США. Главное, чем они характеризуются, — это рост удельного веса активных элементов основного капитала (машин, оборудования и т. п.), полезный (экономически целесообразный) срок службы которых, как правило, в несколько раз короче, чем срок службы производственных зданий и сооружений. В 1975 г., например, на долю его активной части приходилось уже 53,3% основного капитала (исчисленного в неизменных ценах) по сравнению с 48,1% в 1960 г. и 35,4% в 1946 г. (см. табл. 5).

Конкретно обновление и модернизация производства в США проявляются в послевоенные годы, особенно в последние десятилетия, в частности в широком внедрении средств автоматизации и электронной техники. В 60-х годах одни лишь затраты на автоматизацию составляли около  $\frac{1}{5}$  всех капитальных вложений в обрабатывающую промышленность. Стремительный рост капиталовложений в такую отрасль обрабатывающей промышленности, как авиаракетостроение, был в значительной мере связан и со сравнительно быстрым моральным устареванием оборудования в ней. Так, в 1969 г. на долю этой отрасли приходилось около 4,5% всех капитальных вложений в производственное оборудование в экономике по сравнению, например, с 0,4% в 1948 г. Столь же примечательно развитие новых отраслей и освоение новых видов промышленных това-

Таблица 5

**Динамика технологической структуры  
основного капитала экономики США**

Год	Основной капитал		В том числе			
	Млрд. долл.	%	оборудование		здания и сооружения	
			Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%
1939	408,0	100	125,5	30,8	282,5	69,2
1946	410,8	100	145,5	35,4	265,3	64,6
1950	480,9	100	204,2	42,5	276,7	57,5
1955	572,7	100	268,9	46,9	303,8	53,1
1960	663,6	100	318,8	48,1	344,8	51,9
1965	778,1	100	384,6	49,4	393,5	50,6
1970	974,4	100	500,4	51,4	474,0	48,6
1975	1 170,0	100	624,0	53,3	546,0	46,7

Примечание. Основной капитал дается в неизменных ценах (1958 г.) по полной стоимости, т. е. с учетом его физического и морального износа. Расчеты сделаны на базе сроков службы, которые на 15% короче, чем по «Бюллетеню Ф».

Рассчитано по: "Fixed Nonresidential Business Capital in the United States, 1925—1970", p. 1—3; "Survey of Current Business", April 1976, p. 48.

ров. Например, более половины всей продукции химической промышленности, производившейся в конце 60-х годов, было принципиально новой, совершенно неизвестной еще и в первое послевоенное десятилетие.

Использование амортизационного фонда предприятий в качестве важнейшего источника финансирования обновления и модернизации производства во многом стало возможным благодаря крупным налоговым и прочим льготам по амортизации основного капитала, предоставляемым государством частным компаниям. Эти льготы в конечном счете позволили корпорациям быстрее приспособиться к научно-технической революции, к ускорению морального износа оборудования.

Финансовые льготы, предоставленные компаниям федеральным правительством на основе законодательства о налоговой скидке на капитальные вложения и об ускоренной амортизации основного капитала, обусловили то, что в восьмилетний период (1962—1969 гг.) капитальные вложения (в ценах 1958 г.) в производственное оборудование в американской экономике росли

среднегодовым темпом в 9,4% по сравнению с 1,1% в предшествующие восемь лет и 4,4% за все предшествующие послевоенные годы<sup>28</sup>.

Особенно большое значение с точки зрения воздействия на воспроизводственную структуру американской экономики федеральные власти придают периодическим сокращениям амортизационных сроков службы основного капитала, и в первую очередь его активной части — оборудования. В первые полтора послевоенных десятилетия эти сроки целиком регулировались специальной инструкцией, действовавшей еще с 1942 г. и известной под названием «Бюллетень Ф». И при дальнейших их изменениях, в частности в 1954 и даже в 1962 г., когда эта инструкция была заменена новыми амортизационными правилами, она по существу использовалась в качестве основополагающего документа<sup>29</sup>. Так, в новых правилах амортизационных отчислений, введенных в 1962 г., особый упор делался на сокращение амортизационных сроков службы основного капитала. По усредненной оценке, амортизационные сроки для оборудования сократились почти на 15% для обрабатывающей промышленности и на 10% для прочих отраслей экономики.

Определенная периодичность сокращения амортизационных сроков (примерно через каждые 10 лет), столь характерная для послевоенного периода, явно рассматривалась федеральными властями как одна из наиболее действенных мер, имеющих своей целью приспособить американскую экономику к последствиям, которые вызывались дальнейшим развертыванием научно-технической революции. В результате амортизационные сроки службы активной части основного капитала претерпели в послевоенные годы весьма существенные изменения. Так, в обрабатывающей промышленности, взятой в целом, срок службы оборудования в настоящее время составляет в среднем 10—11 лет против 13 лет по пра-

---

<sup>28</sup> "Economic Report of the President", February 1970, p. 178.

<sup>29</sup> Однако практика показывает, что «Бюллетень Ф» вовсе не рассматривался как нечто неизменное и подлежащее безусловному соблюдению. В порядке вещей считались обращения отдельных компаний по вопросу о дополнительных льготах относительно сокращения амортизационных сроков службы оборудования. Если мотивировка представлялась достаточно убедительной, то налоговые органы, в обязанность которых вменялся контроль за соблюдением правил амортизации, выдавали соответствующие разрешения.

вилам 1962 г. и 19 лет по «Бюллетеню Ф» 1942 г. Таким образом, амортизационный срок менее чем за полтора десятилетия после отмены «Бюллетеня Ф» сократился почти вдвое.

К тому же необходимо иметь в виду, что фактические сроки службы оборудования оказываются, как правило, еще короче, чем это предусматривается официальными правилами списания основного капитала. В той же обрабатывающей промышленности в период с 1942 до 1962 г. он составлял 15 лет вместо 19 лет, предусмотренных правилами амортизации. Подобное положение характерно для большинства обрабатывающих отраслей.

Целенаправленный характер изменений в отраслевой структуре экономики, вызываемых средствами амортизационной политики правительства, обеспечивался в значительной мере путем дифференциации льгот по амортизационным отчислениям, предоставляемых отдельным отраслям. Посредством этих льгот государством устанавливался по существу определенный приоритет для отраслей, развитие которых имело на данном этапе решающее значение для поддержания высокой конкурентоспособности американской экономики в целом. Так, по закону 1962 г., установившему сроки ускоренной амортизации для ведущих отраслей обрабатывающей промышленности, наибольшие льготы при амортизационных списаниях стоимости производственного оборудования были установлены для машиностроения, особенно электромашиностроения, а также для металлообрабатывающей, металлургической, нефтеперерабатывающей и химической промышленности и приборостроения. Если, например, для обрабатывающей промышленности, взятой в целом, минимальный срок амортизационных списаний стоимости оборудования сокращался на 15%, то для электромашиностроения — на 33, для прочих отраслей машиностроения — на 20%. Тем самым государством стимулировался новый приток капитала в эти отрасли, в том числе и за счет определенного перелива капитала из других отраслей, ибо более значительные льготы в области амортизационных отчислений гарантировали частному бизнесу и более высокую норму прибыли.

По новым амортизационным правилам, действующим с 1971 г., сроки амортизации в ведущих отраслях, определяющих технический прогресс, также устанавли-

ваются заведомо короче, чем для промышленности в целом. Это в первую очередь относится к таким отраслям, как машиностроение (общее, транспортное и электротехническое) и химическая промышленность (см. табл. 6). Самые же короткие амортизационные сроки для оборудования установлены в авиаракетной промышленности (не более семи лет), наиболее длинные — в черной металлургии, целлюлозно-бумажной, лесной, деревообрабатывающей и мебельной промышленности (13—15 лет). Как показывает американский опыт, дифференциация амортизационных сроков службы оборудования по отдельным отраслям оказывается в конечном счете довольно эффективным средством ускорения модернизации производства в отраслях, определяющих технический прогресс.

Наибольшие льготы в области амортизации основного капитала получили в послевоенный период отрасли, занятые военным производством. Так, например, в 50-х годах им было предоставлено исключительное право ускоренного списания стоимости основного капитала в течение пяти лет. Это была явная уступка военно-промышленному бизнесу, ратовавшему за усиление гонки вооружений. Дополнительной льготой для военно-промышленных монополий являлось то, что расходы на ускоренную амортизацию уже заблаговременно включались в издержки производства и таким образом становились частью стоимости военной продукции, закупаемой федеральным правительством по контрактам с монополиями. Заведомо завышенные таким образом контрактные цены оказывались для них источником монопольно-высоких прибылей. Благодаря праву на ускоренную пятилетнюю амортизацию военно-промышленные монополии только в 50-х годах смогли дополнительно увеличить, по оценке американских экономистов, объем прибылей на 5—6 млрд. долл. Это являлось откровенным субсидированием военного производства за счет казны.

Своеобразной льготой по амортизации является так называемая скидка на истощение недр, предоставленная государством частным компаниям в горнодобывающей промышленности. Введение этой меры мотивировалось главным образом тем, что данная отрасль принадлежит к наиболее капиталоемким отраслям экономики. Скидка «на истощение недр» освобождает от

налогообложения весьма значительную часть прибылей, выступая по сути дела разновидностью государственной субсидии для горнодобывающих фирм, и прежде всего тех, которые вкладывают свои средства в новые, связанные с финансовым риском предприятия по добыче полезных ископаемых. Особенно широко в послевоенные годы пользовались этой льготой крупнейшие нефтяные и газовые компании, а также ведущие фирмы, занятые добычей руд. Так, по налоговому законодательству 1964 г. они фактически получили право производить дополнительные отчисления «на истощение недр» сверх средней нормы скидки в 27,5% от валового дохода для прочих горнодобывающих фирм<sup>30</sup>. Практически нефтяные и многие другие горнодобывающие компании, пользуясь правом отчислений «на истощение недр», могли за относительно непродолжительный период полностью возмещать свои первоначальные вложения в добычу сырья и вместе с тем поддерживать высокий уровень модернизации производства в данной отрасли. По тем же причинам в законе о налогообложении 1969 г. скидка была по-прежнему сохранена, лишь ее средняя норма для отрасли в целом несколько понизилась — до 22%<sup>31</sup>.

Скидка «на истощение недр» и теперь рассматривается как одно из важнейших средств стимулирования развития энергетики США в ближайшие годы. Однако в 1975 г. под влиянием общественного мнения, возмущенного тем, что американский нефтяной бизнес по сути дела сам нагнетал энергетический кризис в стране и беззастенчиво использовал его для получения огромных спекулятивных прибылей, крупнейшие нефтяные компании были лишены права на эту скидку. Для остальных нефтяных и газодобывающих фирм ее должны в течение 10 лет постепенно понижать и довести в конечном счете до постоянного уровня в 15% против 22% в настоящее время<sup>32</sup>.

Достаточно крупный выигрыш получили от ускоренной амортизации и другие отрасли экономики. Согласно последнему сокращению сроков амортизации, проведенному в январе 1971 г., эти сроки для производствен-

---

<sup>30</sup> "MSU (Michigan State University) Business Topics", Spring 1970, p. 23; "New York Times Magazine", 1975, April 13.

<sup>31</sup> "Industry Week", 1972, October 23, p. 46.

<sup>32</sup> "U. S. News and World Report", 1975, April 7, p. 28.

Таблица 6

**Амортизационные (нормативные) сроки службы  
оборудования в отдельных отраслях  
обрабатывающей промышленности США**

Отрасль промышленности	Усредненные сроки, лет		
	по правилам 1942 г.*	по правилам 1962 г.	по правилам 1971 г.**
Все отрасли . . . . .	19	13	10—11
В том числе:			
машиностроение (исключая электро- машиностроение) . . . . .	19	12	9—10
электромашиностроение . . . . .	17—20	12	9—10
автомобилестроение . . . . .	15—20	12	9—10
авиаракетная . . . . .	15	8	6—7
черная металлургия . . . . .	23	18	14—15
цветная металлургия . . . . .	23	14	11
химическая . . . . .	15—22	11	9
нефтеперерабатывающая . . . . .	19	16	13
резиновая . . . . .	15	14	11
производство пластмасс . . . . .	15	14	9
целлюлозно-бумажная . . . . .	19	16	13
стеклольно-керамическая . . . . .	19	14	11
кожевенная . . . . .	15	11	9
металлообрабатывающая . . . . .	17—20	12	9—10
точное приборостроение . . . . .	17—25	12	9—10
производство металлоизделий . . . . .	14—28	12	9—10
судостроение . . . . .	20—25	12	9—10
производство железнодорожного обо- рудования . . . . .	25—28	12	9—10
нефтяная и газовая . . . . .	5—33	6—16	5—13
лесная, деревообрабатывающая и мебельная . . . . .	10—25	10—16	8—13
полиграфическая . . . . .	10—25	11	9
швейная . . . . .	15—30	9	7
пищевая . . . . .	12—40	12	9—10
табачная . . . . .	15—20	15	12
текстильная . . . . .	15—25	14	11

\* По «Бюллетеню Ф».

\*\* Расчет автора.

Источники: В. Ю. Будаев. Указ. соч., с. 239—240; "Business Week", 1962, July 14, p. 25; "Industry Week", 1971, May 10, p. 30.

ного оборудования, закупленного начиная с 1 января того же года, укорочены на 20% по сравнению с ранее действовавшими. Кроме того, для оборудования, закупаемого в первом полугодии, при исчислении амортиза-

ционного срока этот год засчитывается полностью (раньше только полгода); для оборудования, закупаемого во второй половине года, эти полгода при расчете амортизационного срока также засчитываются (ранее второе полугодие в расчет не принималось)<sup>33</sup>.

По сути дела новые льготы в области амортизационных списаний 1971 г. представляют собой скрытую форму субсидирования модернизации производства частных предприятий за счет казны. Согласно указанным льготам, дополнительная сумма, от уплаты которой освобождаются частные компании, должна составлять не менее 3—4 млрд. долл. ежегодно. Всего же в течение 70-х годов выигрыш компаний от новых льгот, предоставленных им в области амортизации, составит, по подсчетам американских экономистов, почти 36,8 млрд. долл. Это, несомненно, является весьма солидным финансовым резервом для ускорения технической модернизации, сулящим одновременно компаниям быстрое получение новых прибылей<sup>34</sup>. Предпринятые американской администрацией в первой половине 70-х годов новые меры экономического стимулирования рассматриваются ею не только как одно из средств оживления экономики после кризисов 1969—1971 и 1973—1975 гг., но и как необходимое условие существенного повышения конкурентоспособности США на мировом капиталистическом рынке в текущем десятилетии.

Примечательной чертой амортизационной политики США является также то, что она устанавливает лишь усредненные сроки амортизации основного капитала. Это достигается уже тем, что регламентируют сроки лишь для основных, весьма укрупненных отраслей экономики и преднамеренно избегают более детализированной регламентации сроков по отдельным производствам внутри отраслей, учитывая прежде всего огромное многообразие используемых в экономике видов производственного оборудования, причем наблюдается тенденция дальнейшего укрупнения групп оборудования, для которых законодательно устанавливаются усредненные сроки амортизации. К настоящему времени все многочисленные виды производственного оборудования, функционирующие в американской экономике, объеди-

<sup>33</sup> "Industry Week", 1971, January 18, p. 11.

<sup>34</sup> "The New Republic", 1971, May 1, p. 11.



нены в этих целях примерно в 100 укрупненных групп. Таким путем государство стимулирует предпринимательскую деятельность частных компаний, поскольку в значительной мере на их усмотрение предоставляется выбор приоритетов в модернизации оборудования внутри отдельных групп.

В этой связи следует подчеркнуть, что в США законодательно регулируются амортизационные отчисления лишь на полное возмещение (реновацию) основного капитала. Затраты же на капитальный ремонт машин, оборудования и производственных зданий целиком производятся по усмотрению частных компаний. Эти расходы не учитываются в нормах амортизации и рассматриваются как неотъемлемая составная часть издержек производства, подлежащих покрытию из оборотных средств предприятий. В конечном же счете свои затраты на ремонтные работы компании, как правило, полностью покрывают за счет потребителя путем соответствующего повышения цен на выпускаемую продукцию.

Помимо периодического сокращения сроков амортизации основного капитала первостепенное значение придается в США и использованию методов ускоренной амортизации в пределах этих укороченных сроков. Федеральными властями всячески поощряется применение при амортизации частными компаниями методов так называемого уменьшающегося остатка и суммы чисел наряду с единственно применявшимся (до 1954 г.) равномерным (пропорциональным) методом, при котором списание основного капитала производится равными долями в течение всего амортизационного срока его службы. В результате фирмы получили возможность ускоренной амортизации большей части фондов в первой половине срока списания — до  $\frac{3}{4}$  капиталовложений в обрабатывающей промышленности и более  $\frac{1}{2}$  в прочих отраслях экономики. Это расценивается прежде всего как необходимая мера страховки на случай возможного более быстрого морального устаревания вновь закупаемых машин, оборудования и т. д. Поощрение компаний к преимущественному использованию методов неравномерных амортизационных списаний позволяет им резко ускорять накопление финансовых средств для технического перевооружения своих предприятий в первой половине срока службы основного капитала, что фактически создает возмож-

ность еще более сокращать допускаемые сроки амортизации.

При одном из двух основных ускоренных методов — «уменьшающемся остатке» — амортизационные отчисления рассчитываются как постоянный процент остаточной (еще не списанной к данному моменту) стоимости основного капитала. Причем норма амортизации (фиксированная доля ежегодных амортизационных отчислений) устанавливается в размере, как правило, в 1,5 или 2 раза большем, чем при равномерном методе. Расчет амортизации методом «уменьшающегося остатка» можно произвести по обычной математической формуле нахождения процента от данного числа. Например, необходимо начислить амортизацию для основного капитала первоначальной стоимостью 10 тыс. долл. и со сроком полезной службы 10 лет. Условимся, что для полного списания основного капитала норма амортизации в данном случае берется вдвое больше, чем при равномерном методе. Применительно к взятому общему сроку службы (10 лет) эта норма должна составить не 10% (как было бы при начислении амортизации равными долями в течение 10 лет), а уже 20%. Тогда в первый год отчисления составят:

$$\frac{10\,000 \times 20}{100} = 2000 \text{ (долл.)},$$

где 10 000 — первоначальная стоимость основного капитала, а

20 — норма амортизации.

Во второй год амортизационные отчисления будут равны:

$$\frac{(10\,000 - 2000) \times 20}{100} = 1600 \text{ (долл.)},$$

где (10 000—2000) — остаточная стоимость основного капитала.

В третий год службы амортизационные отчисления составят:

$$\frac{(8000 - 1600) \times 20}{100} = 1280 \text{ (долл.) и т. д.}$$

Другой метод ускоренной амортизации, названный «сумма чисел», не получил столь широкого распространения главным образом из-за сравнительной усложненности расчета. Здесь норма амортизации определяется путем деления числа лет, оставшихся до истечения

амортизационного срока, на сумму цифр от единицы до числа, равного общей продолжительности этого срока. Расчет амортизации для основного капитала со сроком службы, например, восемь лет выглядит следующим образом:

Амортизационный срок службы основного капитала, лет	Годы, записанные в обратном порядке	Норма амортизации
1	8	8/36
2	7	7/36
3	6	6/36
4	5	5/36
5	4	4/36
6	3	3/36
7	2	2/36
8	1	1/36

Сумма цифр 36.

Как видно из приведенного расчета, метод «суммы чисел» позволяет списывать в первую половину срока службы основного капитала почти  $\frac{3}{4}$  (72% в данном случае) его первоначальной стоимости.

Таким образом, использование ускоренных методов амортизации создает возможность увеличивать резерв свободных денежных средств для ускорения технического перевооружения. В этом, очевидно, и нужно искать основную причину того, что к настоящему времени, по оценке американских экономистов, на методы ускоренной амортизации по существу перешли уже более 90% всех имеющихся в стране компаний. Так, проведенный в 1969 г. выборочный опрос 229 фирм показал, что 57 из них пользовались методом «уменьшающегося остатка», 28 — методом «суммы чисел», 15 — равномерным (пропорциональным) методом, остальные 129 — той или иной комбинацией указанных трех методов.

Определенное представление о различии темпов начисления амортизации в зависимости от использования того или иного метода можно составить на примере следующего расчета (смотри таблицу на стр. 43). Так, при десятилетнем амортизационном сроке службы основного капитала стоимостью 10 тыс. долл. пользование методом «уменьшающегося остатка» дает возмож-

Амортиза- ционный срок службы основного капитала, лет	Метод амортизации		
	равномерный, долл.	«уменьшающегося остатка» (при удвоенной норме амортизации), долл.	«суммы чисел», долл.
1	1 000	2 000	1 819
2	2 000	3 600	3 456
3	3 000	4 880	4 911
4	4 000	5 904	6 184
5	5 000	6 724	7 275
6	6 000	7 380	8 184
7	7 000	7 904	8 911
8	8 000	8 324	9 456
9	9 000	8 660	9 819
10	10 000	8 929	10 000

ность компаниям списать в первые пять лет 67% всей первоначальной стоимости основного капитала (против 50% при равномерном списании), а при методе «суммы чисел» — до 73% всей его стоимости. В случае если пользование методом «уменьшающегося остатка» (с удвоенной нормой амортизации) не позволяет при установленном амортизационном сроке произвести полное списание основного капитала, компаниям предоставляется право производить дополнительные амортизационные отчисления с помощью равномерного метода<sup>35</sup>.

Благодаря амортизационным правилам 1962 г., стимулировавшим использование методов ускоренной амортизации, компании смогли только за 1962—1966 гг. дополнительно (по сравнению с прежней практикой) произвести амортизационные отчисления на сумму почти 9,6 млрд. долл.<sup>36</sup> Эти высвобожденные средства стали важным дополнительным источником финансирования модернизации промышленного производства в 60-х годах. В итоге на 1966 г. во многих отраслях обрабатывающей промышленности доля промышленного оборудования со сроком службы менее 10 лет уже превысила 50%, в то время как еще в конце 50-х годов она составляла лишь около 40%. Особенно существенно изменился «возрастной» состав производственного

<sup>35</sup> "Industry Week", 1971, May 10, p. 32.

<sup>36</sup> "Survey of Current Business", April 1968, p. 18.

оборудования в ключевых отраслях: так, в машиностроении и химической промышленности в 1966 г. свыше 40% составляло оборудование со сроком службы пять лет и менее. Следовательно, в этих отраслях возраст функционировавшего оборудования был вдвое меньше, чем в обрабатывающей промышленности в целом.

Тем не менее необходимо подчеркнуть, что, даже по оценке американских экспертов, Соединенные Штаты все еще заметно отстают от Японии и стран Западной Европы по темпам возмещения основного капитала, а вследствие этого и по темпам технического перевооружения производства. За первые три года службы производственного оборудования в США возмещается в среднем 55% его первоначальной стоимости, в то время как в Японии — 64, во Франции — 90, а в Англии — 100%<sup>37</sup>.

Поощряя техническое перевооружение производства, федеральные власти посредством налоговых органов одновременно осуществляли в послевоенные годы и определенный контроль за соблюдением принятыми компаниями сроков списания основного капитала. В этих целях обычно использовали специально разработанный способ проверки «резервных пропорций», который позволял в значительной мере выявлять степень соответствия между объемом амортизационных отчислений, произведенных компаниями, и фактическими потребностями их предприятий в амортизации основного капитала.

Суть этого способа заключается в следующем. Чтобы выяснить соответствие между фактически производимыми амортизационными отчислениями и допустимым их уровнем по действующему законодательству, компании обязывались представлять по требованию федеральных налоговых органов сведения как о величине отчислений, так и о первоначальной стоимости основного капитала. Отношение этих двух величин и дает то, что на языке американской статистики именуется «резервной пропорцией». Выявленное таким образом отношение сверялось со специальной таблицей «резервных пропорций», где приводились допустимые (по действовавшим амортизационным правилам) их величины в зависимости от различных амортизационных сроков

<sup>37</sup> "U. S. News and World Report", 1975, July 14, p. 24.

службы и темпов роста основного капитала, а также и используемых методов амортизации.

Если выявленная при проверке той или иной компании фактическая «резервная пропорция» превышает верхнюю границу интервала допустимой «резервной пропорции», то это означает, что компания использует более короткие сроки, чем разрешается законодательством. В таком случае налоговые органы имеют формальное право обязать компанию изменить порядок амортизационных отчислений и перейти на более удлиненный амортизационный срок. Но федеральные власти обычно всячески старались избегать использования принудительных мер в отношении частных компаний. Если же фактическая «резервная пропорция» выходит за пределы нижней границы указанного в таблице интервала, то в этом случае имеет место недоамортизация, т. е. списание основного капитала ведется более медленными темпами, чем это позволяют амортизационные правила. В таких случаях контроль за амортизационной практикой посредством метода проверки «резервных пропорций» обычно использовался налоговыми органами для подталкивания частных компаний к ускорению темпов начисления амортизации, с тем чтобы воздействовать на темпы технического перевооружения производства в стране.

Более наглядно суть метода проверки «резервных пропорций» можно проиллюстрировать следующим примером. Предположим, что проверяется правильность начисления амортизации для основного капитала первоначальной стоимостью 1000 долл. и со сроком службы 10 лет. Допустим также, что после пяти лет начисления равномерным методом амортизации для этого капитала (при среднегодовом темпе роста его стоимости 4%) амортизационные отчисления достигли суммы 560 долл. Это значит, что фактическая «резервная пропорция» (т. е. отношение амортизационных отчислений к первоначальному основному капиталу) составила 56%. Согласно же официальной таблице проверки «резервных пропорций», допустимый интервал «резервной пропорции» применительно к данному случаю составляет 42—54%. Следовательно, общий вывод должен быть таков: компанией были использованы более короткие амортизационные сроки, чем это допускалось амортизационными правилами.

Практическое использование метода проверки «резервных пропорций», обеспечивавшего наблюдение со стороны федеральных органов за амортизационной политикой частных компаний, оказывалось не в интересах монополий с их склонностью завышать объем расходов на амортизацию для того, чтобы сокращать таким образом (поскольку амортизационные отчисления не облагаются налогом) сумму уплачиваемого налога. Под давлением этих монополистических кругов американская администрация вынуждена была в конце концов отказаться в 1969 г. от этой формы контроля<sup>38</sup>. С тех пор регулирующая деятельность федеральных властей ограничивается по существу эпизодической выборочной проверкой амортизационной практики отдельных компаний. При этом власти основываются на тех сведениях, которые частные фирмы обязаны указывать в своих финансовых отчетах («налоговых декларациях»), ежегодно представляемых ими при уплате налогов в федеральное налоговое управление.

Стимулирование технического перевооружения производства является одним из важнейших направлений государственно-монополистического воздействия на экономику. Государство в США прибегает к средствам амортизационной политики всякий раз, когда стремится либо повысить деловую активность в стране, либо оказать помощь монополиям в укреплении позиций на мировом рынке. Такой курс находит поддержку еще и потому, что означает фактически щедрое финансирование монополий за счет казны. Расплачиваться за эту «щедрость» неизменно приходится широким массам налогоплательщиков.

Таким образом, основная классовая сущность амортизационной политики состоит в скрытом субсидировании монополий для их дальнейшего обогащения. Однако такой узкоклассовый подход к решению проблем технического перевооружения производства оказывает весьма существенным фактором, ограничивающим степень воздействия амортизационной политики администрации на развитие американской экономики. Наглядным примером может служить и нынешнее положение в США. Налоговые льготы, предоставленные частным корпорациям в последние годы, отнюдь не стали импульсом для широкого прилива капитала в экономи-

<sup>38</sup> "Industry Week", 1971, January 18, p. 11.

ку (в том числе ее ведущие отрасли), как сулили авторы налоговой реформы, предсказывая быстрое оздоровление на этой основе хозяйственной конъюнктуры в стране.

*Кредитно-денежная политика.* В целях стимулирования длительных структурных изменений в американской экономике широко использовалась государством в последние десятилетия и кредитно-денежная политика. Таким путем осуществлялось воздействие прежде всего на изменение пропорций между отраслями производственной сферы. Особенно большое значение придавалось регулированию через посредство Федеральной резервной системы, выполняющей в США функции центрального банка, уровня банковской учетной ставки. Так, поддержание в 60-х годах в течение длительного периода относительно низкого процента по долгосрочным ссудам в значительной мере преследовало цель стимулировать приток капитала в соответствующие отрасли экономики и последующий рост производства. Отчасти в этих же целях Федеральная резервная система соответственно регулировала и норму обязательных банковских резервов. Снижение, например, в начале 60-х годов обязательной нормы резервов весьма заметно повлияло на рост финансовых возможностей банков предоставлять ссуды промышленным компаниям<sup>39</sup>.

Помощь со стороны государства в немалой степени способствовала и тому, что в послевоенные годы, особенно в периоды экономического подъема, промышленные и прочие нефинансовые корпорации наряду с мобилизацией собственных средств стали весьма активно прибегать и к внешним заемным источникам финансирования капиталовложений — займам частных банков и страховых компаний и операциям на рынке ценных бумаг. Доля заемных средств в общей сумме источников финансирования возросла у этих фирм с  $\frac{1}{3}$  в 1948 г. до более  $\frac{1}{2}$  в 1974 г., т. е. в 1,5 с лишним раза (см. табл. 4). Однако эта тенденция отнюдь не свидетельствует, как это могло бы показаться на первый взгляд, о прогрессирующем ослаблении финансовой мощи про-

---

<sup>39</sup> Более подробно см.: Ю. И. Бобраков. США: федеральная резервная система и экономическое регулирование. М., 1971, с. 50—64, 113—134; «США: государство и экономика (механизм государственно-монополистического регулирования экономики)», с. 192—267.



мысленных корпораций или же растущей зависимости их от банковского капитала. На деле обращение этих корпораций к внешним источникам финансирования вызывается постоянным стремлением к увеличению массы прибыли. В этом отношении использование займов предоставляет промышленным фирмам немалые возможности. Это, в частности, достаточно наглядно иллюстрируется на примере широкого использования компаниями такой формы финансовой задолженности, как долгосрочный облигационный заем. Его выгодность объясняется прежде всего тем, что в послевоенные годы происходило непрерывное обесценение заемных средств вследствие непрекращающейся и даже, напротив, все более нарастающей инфляции. Так, по подсчетам американских экономистов, фактическая стоимость облигаций, выпущенных корпорациями на срок 25—30 лет, к началу 70-х годов оказывалась ниже первоначальной почти втрое. Выпуск долгосрочных облигаций выгоден корпорациям и потому, что выплачиваемый по ним процент также значительно ниже получаемой нормы прибыли. Наконец, корпорации извлекают выгоду и от того, что средства, идущие на выплату процента по облигациям, не подлежат, по существующим правилам, обложению налогом, что позволяет промышленным фирмам соответственно снижать общую сумму прибылей, подлежащих налогообложению. В результате облигационный заем превращается для этих компаний в искусственно удешевленный, а то и просто бесплатный кредит. Неслучайно поэтому у крупнейших промышленных фирм на долю облигационных займов приходится ныне половина всей их долгосрочной финансовой задолженности. Немаловажное значение имеет также и то, что в качестве получателя займов корпорации — согласно действующему в США законодательству — поставлены в заведомо преимущественное положение по сравнению, например, с некорпорированными организациями или даже государственными предприятиями, которые в данном случае связаны определенными финансовыми ограничениями.

Американские монополии широко использовали, особенно во второй половине 60-х и в 70-х годах, и такой скрытый источник финансирования, как задолженность перед государством (федеральным правительством) по выплате налога на прибыли. В условиях

растущей инфляции, когда резко повысились банковские учетные ставки и в результате произошло быстрое удорожание кредита, для фирм оказалось в финансовом отношении выгодным приостановить выплату налога на прибыли, даже если это было сопряжено с уплатой определенного штрафа. Согласно правилам в области налогового законодательства, установленным в 1967 г., корпорации формально обязывались выплачивать налог на прибыли ежеквартальными взносами. Однако при этом федеральным правительством в целях привлечения частного капитала в экономику делалась существенная уступка: допускалась недовыплата по взносам в размере 20% причитающейся суммы. В случае если недовыплаченная сумма оказывалась больше, корпорации обязывались уплачивать штраф в размере всего 6% годовых<sup>40</sup>. Это приводило к тому, что в годы значительного удорожания кредита, как это было в конце 60-х и в первой половине 70-х годов, когда процент за кредит составлял, как правило, не менее 8, корпорации превращали искусственно созданную ими задолженность в относительно дешевый источник финансирования новых капиталовложений.

Своеобразной формой поддержки государством частного бизнеса, а вместе с тем и средством воздействия на структуру потребительского спроса являлось в послевоенные годы стимулирование спроса населения на потребительские товары длительного пользования. В этих целях государство гарантировало, например, ссуды, выдаваемые банковскими и другими финансовыми учреждениями частным лицам на покупку в рассрочку данных видов потребительских товаров. Это способствовало в значительной мере созданию определенной базы для развития в широких масштабах потребительского кредита. Показательно в этой связи, что за период, например, с 1960 по 1975 г. общий объем потребительского кредита в США увеличился в 2,5 раза и более  $\frac{2}{3}$  всего кредита с рассрочкой платежа приходилось на долю товаров длительного пользования<sup>41</sup>.

В конечном счете государственное стимулирование потребительского кредита, особенно в 60-х и 70-х годах, способствовало развитию отраслей, занятых про-

---

<sup>40</sup> "Credit and Financial Management", January 1970, p. 25.

<sup>41</sup> "Economic Report of the President", January 1976, p. 240—241.

изводством товаров длительного пользования. Это нашло свое отражение и в изменении структуры потребительских расходов в этот период. Так, удельный вес товаров длительного пользования в общей сумме потребительских расходов возрос с 13,2% в 1960 г. до 15,2% в 1973 г.<sup>42</sup> Особенно высокими темпами росли расходы на такие товары, как телевизоры и радиоприемники, спортивный инвентарь и предметы культурного назначения (музыкальные инструменты и т. д.), а также мебель и предметы бытового назначения (холодильники, стиральные машины, электроприборы и т. д.).

### **3. ФОРМЫ ПРЯМОГО БЮДЖЕТНОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ СТРУКТУРНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В ЭКОНОМИКЕ**

Помимо косвенных средств (налоговой, амортизационной и кредитно-денежной политики) американская администрация в послевоенные годы активно прибегает и к прямому использованию, и притом в значительных масштабах, государственных бюджетных ресурсов для стимулирования целенаправленных структурных сдвигов в экономике. К прямым методам воздействия следует отнести следующие по степени их важности экономические рычаги: а) закупки товаров и услуг; б) финансирование НИОКР; в) субсидирование и кредитование отдельных отраслей экономики. С помощью такого инструментария государственные бюджетные ресурсы направляются главным образом на решение задач, стоящих перед монополистической буржуазией. Урезая одновременно финансовые средства на социальные нужды, государство тем самым приносит в жертву интересы широких масс трудящихся.

*Закупки товаров и услуг.* Особенно заметное влияние на сдвиги в структуре экономики в этот период оказали правительственные закупки, производившиеся, как и в годы второй мировой войны, в больших масштабах. Как видно из табл. 7, в послевоенные годы суммарные государственные закупки (федерального пра-

---

<sup>42</sup> "The Handbook of Basic Economic Statistics", May 1976, p. 227.

вительства, властей штатов и местных органов управления), исчисленные в постоянных ценах 1958 г., возросли более чем втрое, хотя и не достигли наивысшего уровня периода второй мировой войны (181,7 млрд. долл. в 1944 г.). Наиболее важная роль в стимулировании структурных изменений в экономике принадлежит федеральным закупкам. Производимые же властями штатов и местными органами управления закупки товаров и услуг, несмотря на их крупные масштабы (по общему объему они превосходят федеральные), оказывают на экономическое развитие США гораздо менее существенное воздействие (см. табл. 7).

Таблица 7

**Динамика государственных закупок  
товаров и услуг в 1939—1976 гг.  
(в постоянных ценах 1958 г.)**

Год	Всего, млрд. долл.	Федеральное правительство		Власти штатов и местные органы управления	
		Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%
1939	35,2	12,5	35,5	22,7	64,5
1944	181,7	165,4	91,1	16,3	8,9
1946	48,4	30,1	62,2	18,4	37,8
1950	52,8	25,3	47,9	27,5	52,1
1953	99,8	70,0	70,1	29,7	29,9
1955	85,2	50,7	59,5	34,4	40,5
1960	94,9	51,4	54,2	43,5	45,8
1965	114,7	57,9	50,5	56,8	49,5
1970	139,4	64,3	46,2	75,0	53,8
1971	138,4	60,9	44,0	77,5	56,0
1972	143,0	60,8	42,5	82,2	57,5
1973	144,4	57,3	39,7	87,0	60,3
1974	146,6	56,7	38,7	89,9	61,3
1975	149,2	56,9	38,2	92,3	61,8
1976*	151,0	57,5	38,1	93,5	61,9

\* По предварительным данным.

Рассчитано по: "Economic Report of the President", February 1974, p. 251; January 1977, p. 189; "Survey of Current Business", May 1975, p. 5.

Это объясняется прежде всего тем, что данными властями производятся лишь такие закупки, которые почти целиком предназначены для развития преимущественно социальной инфраструктуры (образование, здравоохранение, социальное обеспечение и т. д.) и в

гораздо меньшей степени производственной (главным образом дорожное строительство и городской транспорт).

В свою очередь в закупках товаров и услуг, осуществляемых федеральным правительством, наиболее значительная часть — от  $\frac{2}{5}$  до  $\frac{1}{2}$  — приходится (в отличие от закупок властей штатов и органов местного управления) на закупки товарной продукции (см. табл. 8). И именно эта категория государственных закупок оказала самое непосредственное и зачастую довольно ощутимое воздействие на темпы развития отдельных отраслей экономики и на связанные с этим изменения ее структуры. Только за период с 1950 по 1960 г. федеральные затраты на закупки товарной про-

Таблица 8

**Динамика закупок товаров  
федеральным правительством в 1939—1975 гг.  
(в текущих ценах)**

Год	Всего		Министерство обороны		НАСА*		Комиссия по атомной энергии**	
	Млрд. долл.	% от общей суммы федеральных закупок товаров и услуг	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%	Млрд. долл.	%
1939	0,5	9,8	0,5	100,0	—	—	—	—
1950	10,9	56,5	10,4	95,4	—	—	0,5	4,6
1960	26,7	49,9	23,7	88,9	0,4	1,5	2,6	9,6
1965	35,7	52,4	28,0	78,6	5,1	14,3	2,6	7,3
1968	51,0	50,6	43,8	85,9	4,7	9,2	2,5	4,9
1969	48,7	49,3	42,0	86,2	4,2	8,6	2,5	5,2
1970	42,2	43,7	36,0	85,3	3,7	8,8	2,5	5,9
1971	40,1	41,1	34,5	86,1	3,3	8,2	2,3	5,7
1972	44,1	42,0	38,3	86,9	3,4	7,7	2,4	5,4
1973	42,6	39,9	36,9	86,6	3,3	7,8	2,4	5,6
1974	44,8	40,6	40,1	89,5	3,2	7,1	1,5	3,4
1975	50,6	40,7	45,8	90,5	3,2	6,3	1,6	3,2

\* Национальное управление по авиации и исследованию космического пространства.

\*\* В январе 1975 г. решением конгресса США Комиссия по атомной энергии упразднена, а ее функции переданы двум вновь созданным федеральным органам — Администрации по энергетическим исследованиям и разработкам и Комиссии по регулированию ядерной энергетики.

Рассчитано по: "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 226, 316, 320; 1976, p. 332—333.

дукции возросли более чем вдвое, а в последующие полтора десятилетия вновь почти удвоились и достигли в 1975 г. суммы 50,6 млрд. долл. (см. табл. 8).

Важнейшая особенность федеральных закупок товаров, и в первую очередь новой техники, состоит в том, что в подавляющем большинстве они базируются на результатах военных НИОКР и имеют поэтому своим назначением удовлетворение военных и лишь отчасти гражданских нужд. Так, в 60-х и первой половине 70-х годов на долю военной продукции приходилось от  $\frac{2}{3}$  до  $\frac{4}{5}$  всей суммы закупок товаров и услуг, производившихся федеральным правительством (см. табл. 9). Это значит, что огромные средства, исчис-

Таблица 9

**Федеральные закупки товаров и услуг  
военного и гражданского назначения  
в США в 1939—1976 гг.  
(в текущих ценах)**

Год	Всего, млрд. долл.	Военные нужды		Гражданские нужды	
		млрд. долл.	%	млрд. долл.	%
1939	5,1	1,2	23,5	3,9	76,5
1944	89,0	87,4	98,2	1,6	1,8
1946	17,2	14,7	85,5	2,5	14,5
1950	18,4	14,1	76,6	4,3	23,4
1953	57,1	48,7	85,4	8,4	14,6
1955	44,1	38,6	87,5	5,5	12,5
1960	52,8	45,0	85,2	7,8	14,8
1965	64,4	48,9	75,9	15,5	24,1
1970	98,0	77,0	78,6	21,0	21,4
1971	96,0	73,2	76,3	22,8	23,7
1972	103,2	73,9	71,6	20,3	28,4
1973	104,5	73,9	70,7	30,6	29,3
1974	110,3	75,4	68,4	34,9	31,6
1975	124,4	84,3	67,8	40,1	32,2
1976*	133,4	88,2	66,1	45,2	33,9

\* По предварительным данным.

Рассчитано по: "Statistical Abstract of the United States", 1973, 320; 1975, p. 226; "Economic Report of the President", January 1974, p. 249; January 1977, p. 71.

ляемые десятками миллиардов долларов, расходовались на военную технику и вооружение и превращались тем самым в омертвленный капитал. «Как показывает

распределение федеральных ресурсов, — пишет по этому поводу американский экономист М. Вейденбаум, — федеральное правительство является в настоящее время органом, главным образом занимающимся военными приготовлениями, и лишь затем агентством, ведающим вопросами научных исследований, экономического развития и социального обеспечения»<sup>43</sup>.

Будучи крупнейшим потребителем товаров и услуг, федеральное правительство посредством системы правительственных заказов оказывалось, таким образом, в состоянии во все большей степени воздействовать как на объем, так и на структуру производства, а также его географическое размещение. В контрактах с частными фирмами, на основе которых осуществлялись государственные закупки, специально оговаривалось и количество и качество поставляемой техники и оборудования. Тем самым правительственные заказы влияли на масштабы производства в соответствующих отраслях промышленности. В конечном же счете изменялся и удельный вес этих отраслей в экономике. Как показывает распределение контрактов между военно-промышленными фирмами, в 60-х и 70-х годах в государственных закупках особенно заметно возросла доля продукции авиаракетостроения, электротехнической и радиоэлектронной промышленности, производства транспортного оборудования и средств связи. Далее следовали приборостроение, металлообработка и нефтепереработка, черная и цветная металлургия, химическая и текстильная промышленность.

Новым моментом в экономической политике федерального правительства начиная с 60-х годов явилось его стремление поощрить военно-промышленные фирмы к диверсификации производства путем более активного проникновения на рынок гражданской продукции. Это нашло свое выражение во всемерном рекламировании тех коммерческих выгод, которые якобы связаны, в частности, с передачей научных и технических достижений из военных в гражданские отрасли экономики. В основе этой кампании, однако, лежали не столько экономические, сколько политические мотивы. Главная цель, которая преследовалась федеральным правительством, заключалась по существу в том, чтобы соот-

---

<sup>43</sup> *M. L. Weidenbaum. The Modern Public Sector (New Ways of doing the Government's Business). New York, 1969, p. 95.*

ветствующим образом повлиять на общественное мнение в стране и помешать сокращению как прямых военных расходов, так и ассигнований, связанных с финансированием федеральной программы исследования космического пространства<sup>44</sup>.

На средства федерального правительства была налажена обширная специальная служба, призванная снабжать заинтересованные фирмы информацией о новейших научных и технических достижениях, используемых в военной промышленности, и путях ее передачи в гражданские отрасли экономики. Однако все эти усилия не дали до сих пор того эффекта, на который рассчитывала администрация. Случаи практического применения в гражданской промышленности новейших научно-технических достижений, используемых в военных отраслях, оказались в общем довольно малочисленными<sup>45</sup>. Самое большое, что было достигнуто, — это определены некоторые потенциальные возможности передачи научно-технических достижений из военных в гражданские отрасли экономики<sup>46</sup>.

Трудности, с которыми столкнулось федеральное правительство, рекламируя экономические преимущества проникновения американских военно-промышленных фирм на рынок гражданской продукции, были двоякого рода. Во-первых, усилия федеральных властей натолкнулись на определенную оппозицию со стороны значительной части самих военно-промышленных монополий, обеспокоенных столь активным вмешательством правительства в сферу экономики. В его действиях усматривалась потенциальная угроза подрыва официально провозглашаемых «принципов свободного предпринимательства». Кроме того, сыграло свою роль и стремление со стороны отдельных корпораций сохранить коммерческую тайну из-за боязни усиления позиций потенциальных конкурентов. Во-вторых, сказались и факторы объективного порядка. Как сама диверсификация военного производства в широком смысле слова, так и частичная передача используемых в нем научно-технических достижений в гражданские отрасли

---

<sup>44</sup> *Edwin Mansfield*. *The Economics of Technological Change*. New York, 1968, p. 224.

<sup>45</sup> *S. I. Doctors*. *The Role of Federal Agencies in Technology Transfer*. Cambridge, 1969, p. 34, 44.

<sup>46</sup> См., в частности, *Edwin Mansfield*. *Op. cit.*, p. 224—227.



резко ограничивались чрезвычайно узкой специализацией, характерной для производства военной продукции. Производственная техника и технологические процессы оказывались в конечном счете непригодными для использования в гражданской промышленности, основанной на производстве продукции массового потребления, либо из-за их столь специализированного характера, либо из-за их чрезмерной дороговизны, связанной также с узкой специализацией производства<sup>47</sup>. В этих условиях военно-промышленные фирмы больше устраивал гарантированный — посредством правительственных контрактов — рынок сбыта своей продукции, обеспечивавший стабильные высокие прибыли, чем неопределенные перспективы, связанные с развертыванием предпринимательской деятельности в сфере гражданских отраслей экономики. Учитывая это, видные американские экономисты резонно полагают, что реальный экономический эффект следовало бы искать на пути сокращения военного производства и инвестирования освобождаемых таким образом средств в гражданскую промышленность, а не подменять его паллиативом в виде передачи научно-технического опыта из военных в гражданские отрасли. «Не может быть никакого сомнения в том, — пишет, в частности, по этому поводу Эдвин Мэнсфилд, — что мы смогли бы получить эти выгоды ценой меньших затрат и с большей определенностью, если бы соответствующие ресурсы были бы непосредственно направлены на гражданские цели. Это очень важный момент, и иногда его упускают из виду»<sup>48</sup>.

И в самом деле, несоответствие между хозяйственным эффектом, полученным от государственных закупок, и объемом затраченных на них средств, достигшим в США за весь послевоенный период столь огромных размеров, является разительным. И в наши дни еще более актуально звучат слова В. И. Ленина о непримиримости противоречия между колоссальными возможностями науки и техники и их использованием в условиях отживающих капиталистических производственных отношений. «Куда ни кинь — на каждом шагу встречаешь задачи, которые человечество вполне в состоянии разрешить немедленно. Мешает капитализм»<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> M. L. Weidenbaum. Op. cit., p. 73—74.

<sup>48</sup> Edwin Mansfield. Op. cit., p. 228.

<sup>49</sup> В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 24, с. 17.

Некоторые изменения в структуре государственных закупок, выразившиеся в повышении удельного веса продукции гражданского назначения, наметились лишь с середины 60-х годов. Развитие этой тенденции привело к тому, что объем закупок товаров и услуг для гражданских нужд достиг в 1976 г. значительной величины в 45,2 млрд. долл., что составило  $\frac{1}{3}$  всей суммы федеральных закупок, т. е. вдвое больше, чем, например, в 1960 г. (см. табл. 9).

Позитивное воздействие государственных закупок, проявившееся, в частности, в стимулировании научно-технического прогресса, коснулось преимущественно тех отраслей, которые особенно тесно связаны с военным производством. На развитие этих отраслей на постоянно совершенствовавшейся технической основе и были направлены в послевоенные годы основные усилия федерального правительства. В то же время, несмотря на все колоссальные государственные финансовые затраты на закупки техники, создаваемой на базе военных НИОКР, лишь в редких случаях это приводило к возникновению отдельных производств, а тем более целых новых отраслей, нацеленных на выпуск гражданской продукции и перспективных с точки зрения воздействия на технический прогресс. Тем не менее представляется возможным выделить несколько таких отраслей и производств, которые и в современных условиях выступают определенными носителями технического прогресса и оказывают в той или иной мере стимулирующее влияние и на развитие американской экономики в целом. К их числу в первую очередь следует отнести, например, производство электронно-вычислительных машин и станков с программным управлением, средств реактивного воздушного транспорта и атомных реакторов, лазерной и полупроводниковой техники и др. Эти отрасли и производства объединяет в значительной мере то, что в их становлении и развитии в послевоенный период первостепенную, если не решающую роль сыграла финансовая помощь государства. Причем именно благодаря такого рода поддержке и оказалось возможным в ряде случаев постепенно переориентировать вновь возникшие отрасли на удовлетворение все растущих гражданских нужд страны.

Наиболее отчетливо такая роль государственных закупок прослеживается на примере электронно-вычисли-

тельной техники. Уже первая опытная модель ЭВМ, созданная компанией ИБМ совместно со специалистами Гарвардского университета, явилась итогом проводившихся в годы второй мировой войны по заказу федерального правительства работ по изготовлению устройств для расчета баллистических траекторий для военных самолетов и зенитных орудий. Спустя же 10 лет началось массовое производство ЭВМ. Финансовые затраты, связанные с подготовкой к такому производству, также взяли на себя по большей части федеральные власти. Только в течение 50-х годов на эти цели ими было израсходовано около 400 млн. долл.<sup>50</sup> Но особенно крупных размеров правительственные расходы на электронно-вычислительную технику достигли в 60-х годах, когда производство ЭВМ фактически превратилось в самостоятельную отрасль. За период с 1960 по 1970 г. объем заказов различных правительственных ведомств на ЭВМ возрос более чем в 4,5 раза и достиг в общей сложности почти 13 млрд. долл. В целом по заказам федерального правительства в 60-х годах изготовлялось до 80% всего выпуска ЭВМ. С начала же 70-х годов общая сумма ежегодных государственных расходов на закупки ЭВМ превышала уже 2 млрд. долл.<sup>51</sup>

Являясь столь крупным потребителем, государство стимулировало непрерывное улучшение выпускаемой электронно-вычислительной техники. Более совершенным ее вариантам отдавалось заведомое предпочтение при распределении правительственных заказов, и именно эта государственная поддержка обусловила в конечном счете возможность смены целых трех «поколений» ЭВМ на протяжении сравнительно короткого периода. Правительственные заказы последних лет все более переориентируют компании-поставщики на изготовление ЭВМ четвертого «поколения», основанных на схемах с высокой интеграцией элементов и обладающих благодаря этому еще более совершенными техническими характеристиками.

Зародившись в свое время на базе военных НИОКР, электронно-вычислительная техника находит ныне применение в самых разнообразных отраслях экономики. По существу идет процесс широкой ее компьютериза-

---

<sup>50</sup> "Electronic News", 1967, April 17, p. 41.

<sup>51</sup> "Inventory and Summary of Federal ADP Activities for Fiscal Year 1972". Washington, 1973, p. 12.

ции, что дает немалый хозяйственный эффект. Наглядным примером может служить применение электронно-вычислительной техники для контроля и управления технологическими процессами. Наиболее широкое распространение ЭВМ такого рода получили в отраслях промышленности с непрерывным технологическим циклом, таких, как металлургия, электроэнергетика, химическая, нефтеперерабатывающая, целлюлозно-бумажная, цементная и некоторые другие. С 1960 по 1968 г. количество ЭВМ в этих отраслях увеличилось в 30 раз, а спустя три года вновь возросло в 3,5 раза<sup>52</sup>. Как показывает опыт США, использование ЭВМ для контроля и управления технологическими процессами позволяет сразу же резко сократить потребности в рабочей силе, повысить производительность труда (на 10—20%), снизить издержки производства (на 10—15%) и одновременно существенно улучшить качество выпускаемой продукции<sup>53</sup>.

Одной из наиболее обширных сфер использования ЭВМ является государственный сектор США. Федеральное правительство, закупившее первую коммерческую ЭВМ, к началу 60-х годов располагало уже более 500 ЭВМ второго «поколения», а в 1972 г. уже имело 6,7 тыс. ЭВМ третьего «поколения», что составляло в свою очередь около  $\frac{1}{7}$  всего парка ЭВМ в стране (см. табл. 10). Подавляющая часть государственных закупок ЭВМ осуществлялась тремя федеральными ведомствами — Министерством обороны, Национальным управлением по авиации и исследованию космического пространства и Комиссией по атомной энергии США. В 1972 г. их доля в закупках составила около 87%<sup>54</sup>. Особенно велик удельный вес Министерства обороны — почти 56%. Кроме того, в отличие от НАСА и Комиссии по атомной энергии США, где преобладают узкоспециализированные ЭВМ (например, применяемые для управления космическими полетами и т. д.), в Министерстве обороны преимущественно используются ЭВМ об-

---

<sup>52</sup> National Commission on Technology, Automation and Economic Progress. "Outlook for Technological Change and Employment". Washington, 1966, p. 288; "Harvard Business Review", July—August 1971, p. 86.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> "Inventory and Summary of Federal ADP Activities for Fiscal Year 1972", p. 5.

щего назначения, обеспечивающие автоматизацию самых разнообразных процессов управления.

Из гражданских федеральных ведомств по объему закупок выделяются Министерство транспорта и Минис-

Таблица 10

Динамика государственных закупок  
ЭВМ в 1960—1972 гг.

Год	Общее число ЭВМ, закупленных и арендованных федеральным правительством	В том числе закупленные ЭВМ	
		Количество единиц	%
1960	531	98	18,5
1961	730	113	15,4
1962	1 030	175	17,0
1963	1 326	282	21,3
1964	1 862	740	79,7
1965	2 412	1 206	50,0
1966	3 007	1 604	53,3
1967	3 692	2 128	57,6
1968	4 232	2 434	57,5
1969	4 666	2 790	59,8
1970	5 277	3 372	63,9
1971	5 934	4 320	72,8
1972	6 731	5 222	77,6

Рассчитано по: "Inventory and Summary of Federal ADP Activities for Fiscal Year 1972", р. 5.

терство здравоохранения, образования и социального обеспечения. На их долю в том же 1972 г. приходилось уже 4,5% всех государственных закупок ЭВМ<sup>55</sup>. Хотя федеральные ведомства, как правило, сами определяют свои потребности в электронно-вычислительной технике и осуществляют (через Управление по обслуживанию государственных учреждений) необходимые закупки ЭВМ, их деятельность в этой области подлежит контролю со стороны Административно-бюджетного управления.

Крупнейшим поставщиком ЭВМ для федерального правительства является компания ИБМ, на долю которой в 1972 г., например, приходилась почти 1/4 всех го-

<sup>55</sup> Ibidem.

сударственных закупок электронно-вычислительной техники. В число основных поставщиков входят еще восемь компаний, среди которых выделяются «Сперри-Рэнд», «Диджитал экипмент корпорейшн», «Ханиуэлл» и «Контрол дейта». Под контролем вышеназванной «пятерки» в начале 70-х годов находилось до  $\frac{7}{10}$  всех поставок ЭВМ федеральным ведомствам<sup>56</sup>.

Помимо стимулирования производства электронно-вычислительных машин правительственные заказы оказывали на протяжении всего послевоенного периода определяющее воздействие и на развитие радиоэлектронной промышленности, взятой в целом. К концу 60-х годов, например, закупки федерального правительства составляли почти 80% общего объема продаж этой отрасли. «Если бы не было стимулирующего воздействия со стороны государства, — указывает американский экономист Р. Эверитт, — то, например, производство электронного оборудования не стало бы одной из самых быстро растущих отраслей промышленности»<sup>57</sup>. В последние годы наряду с правительственными заказами на продукцию военного назначения, которая составляет более половины всего объема производства в радиоэлектронной промышленности, постепенно растут и государственные закупки электронного оборудования для гражданских нужд, например для городского транспорта и т. д. В качестве поставщиков помимо уже упоминавшихся ИБМ и «Контрол дейта» выступают и такие крупнейшие фирмы радиоэлектронной промышленности, как «Дженерал электрик», «Вестингауз электрик» и «Рэйдио корпорейшн оф Америка».

Столь же важное значение имели государственные заказы и для развертывания производства станков с программным управлением. Выпуск этого оборудования в США берет начало с 1952 г., когда по заказу ВВС был создан прототип современного станка с программным управлением. В последующий период благодаря растущим правительственным заказам авиаракетная промышленность прочно сохраняла за собой позиции в качестве главного потребителя оборудования с программным управлением и одновременно в значительной мере способствовала его дальнейшему совершенствованию. В конце

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> R. T. Averitt. *The Dual Economy; Dynamics of American Industry Structure*. New York, 1968, p. 54.

60-х годов на долю станков с программным управлением приходилось около  $\frac{3}{5}$  всех затрат авиаракетной промышленности на оборудование, или втрое больше, чем в других отраслях, таких, как металлообрабатывающая промышленность, машиностроение и приборостроение, где станки с программным управлением находят также довольно широкое применение.

Посредством закупок государство во многом стимулировало и высокие темпы роста производства станков с программным управлением, предъявляя при этом особый спрос на более совершенные виды, такие, как, например, станки со встроенными мини-компьютерами. Только в течение 60-х годов выпуск станков с программным управлением возрос в США в 10 с лишним раз. В результате в начале 70-х годов на долю таких станков приходилось уже около 16% (по стоимости) всего объема производства в станкостроении<sup>58</sup>.

Наконец, для государственных закупок последних лет все более характерным становится увеличение в них удельного веса новой техники, предназначенной для таких целей, как охрана окружающей среды, общественный транспорт, энергетика, городское хозяйство, образование и медицинское обслуживание. Быстро растет государственный спрос и на оборудование для освоения Мирового океана.

В целом по состоянию на начало 70-х годов на долю закупок федерального правительства приходилось до 90% всей продукции авиаракетной промышленности, 80% продукции радиоэлектронной промышленности, 60% производства транспортного оборудования, 40% производства средств связи, 20—30% продукции электромашиностроения, химической и металлообрабатывающей промышленности и 10% — инструментальной промышленности<sup>59</sup>.

Помимо федерального правительства более чем в 50 отраслях промышленности часть продукции (от 5 до 25%) закупалась местными властями — администрацией штатов и муниципалитетами.

Ориентируя частные компании на поставки наиболее совершенной техники и технологии, государственные закупки в немалой мере способствовали непрерывной раз-

---

<sup>58</sup> "Business Week", 1974, September 14, p. 112.

<sup>59</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1973, p. 264; 1974, p. 314; 1975, p. 322.

работке этими фирмами новых видов промышленной продукции. Доля ее, например, в обрабатывающей промышленности имела определенно выраженную повышательную тенденцию в 60-х годах и продолжала расти в дальнейшем. В 1973 г. эта доля возросла до 19% и была в 1,5 раза выше, чем в 1968 г. (13%), и почти вдвое выше, чем в 1960 г. (10%). Еще более высок удельный вес новой продукции в ведущих отраслях обрабатывающей промышленности. С 1950 по 1968 г. ее доля, например, в общей стоимости продукции электротехнической и радиоэлектронной промышленности возросла с 12 до 23%, в приборостроении — с 17 до 20%, а в общем машиностроении — с 14 до 18%<sup>60</sup>. К 1979 г., по оценке экономического отдела фирмы «Макгроу-Хилл», удельный вес новой продукции только в двух последних отраслях вновь возрастет до 21 и 25% соответственно.

Основная масса федеральных закупок приходится на долю частных фирм, которые поставляют, например, по правительственным заказам до 90% всей продукции военного назначения. Роль же государственных предприятий в поставках федеральному правительству сравнительно невелика. Наиболее прочными позициями эти предприятия располагают в судостроении, а также в производстве боеприпасов и артиллерийско-стрелкового вооружения. Так, например, на государственных судостроительных верфях в 60-х годах выполнялось  $\frac{3}{4}$  всех работ по строительству и ремонту кораблей. На долю же частных судостроительных фирм приходилось главным образом строительство атомных подводных лодок и некоторых видов высокоспециализированного оборудования для судов<sup>61</sup>.

Фактором, существенно ограничивавшим в послевоенные годы роль государственных предприятий в системе правительственных заказов, явилось то, что новые производственные мощности, создававшиеся за счет федерального бюджета, передавались в дальнейшем частным военно-промышленным корпорациям. К концу 60-х годов общая стоимость оборудования и сооружений, переданных в распоряжение нескольких тысяч военно-промышленных фирм, составляла около 15,5 млрд. долл.

---

<sup>60</sup> "Business Week", 1970, May 23, p. 102; 1972, April 25, p. 103; В. А. Назаревский. Разработка и освоение новой продукции в США. Практика корпораций. М., 1977, с. 12.

<sup>61</sup> M. L. Weidenbaum. Op. cit., p. 10—11.



(в ценах 1958 г.)<sup>62</sup>. В некоторых случаях объем полученного от федерального правительства оборудования превышал по своим размерам наличные производственные мощности компаний-поставщиков. Такая политика федерального правительства прямо вытекала из того, что главную цель государственных закупок оно видело прежде всего в создании гарантированного рынка сбыта для продукции военно-промышленных монополий<sup>63</sup>.

Среди частных фирм, выполняющих правительственные заказы на новую технику, господствующее положение занимают компании-гиганты. Это во многом предопределяется тем, что только крупнейшие монополии располагают мощностями и управленческим опытом, необходимыми для производства продукции в массовых масштабах. Кроме того, выпуск постоянно совершенствуемой и обновляемой продукции, на что, как правило, ориентируют правительственные заказы, сопряжен нередко с определенным финансовым риском, на который более мелкие фирмы идут крайне неохотно. В этой связи показателен пример компании ИБМ, которой потребовалось 10 с лишним лет для налаживания рентабельного производства ЭВМ, приносящего устойчивую прибыль. Почти в подобном положении оказалась и компания «Дженерал электрик», когда приступила к производству оборудования для атомных электростанций. Но даже и эти компании-гиганты, как отмечают американские экономисты, не решились бы на внедрение технических новшеств, не сулящих быстрой окупаемости, если бы при этом они не опирались на финансовую поддержку государства.

О роли монополий-гигантов в системе правительственных заказов достаточно наглядно свидетельствует

---

<sup>62</sup> "Survey of Current Business", April 1970, p. 36; "Business Week", 1977, January 10, p. 58.

<sup>63</sup> Помимо системы правительственных заказов на масштабы роста и техническое перевооружение военного производства США, особенно в 60-х годах, оказало определенное влияние и прямое субсидирование государством военно-промышленных фирм. За счет только одних авансов, измерявшихся миллиардами долларов и выдававшихся подрядчикам Министерства обороны без взимания какого-либо ссудного процента, финансировалось, как правило, до 70%, а в некоторых случаях и до 100% текущих затрат этих фирм. За счет государственных субсидий финансировалась, например, большая часть капиталовложений в основной капитал таких ведущих отраслей промышленности, как судостроительная и авиационная.

уже то, что в 60-х и начале 70-х годов более  $\frac{2}{3}$  всех федеральных закупок военной продукции приходилось на долю всего-навсего 100 фирм, причем стоимость каждого из правительственных заказов, полученных первыми пятью — семью крупнейшими компаниями-поставщиками, превышала 1 млрд. долл.<sup>64</sup> В состав этой «пятерки» входили такие монополии-гиганты, как «Дженерал дайнэмикс», «Локхид эйркрафт», «Дженерал электрик», «Юнайтед эйркрафт» и «Макдонелл—Дуглас». Вслед за ними по размерам полученных правительственных заказов следовали военно-промышленные фирмы «Америкэн телефон энд телеграф», «Боинг», «Линг—Темко—Воут», «Норт Америкэн Рокуэлл», «Дженерал моторс» и др. В целом же на долю первых 25 компаний-гигантов, вошедших в число 100 фирм — крупнейших подрядчиков федерального правительства, приходилась почти половина всех правительственных заказов на поставки военной продукции. Правительственные заказы обеспечивали фирмам-подрядчикам возможность гарантированного сбыта подавляющей части производимой ими продукции. Ее доля, например, у компании «Дженерал дайнэмикс» составила 95%, у «Норт Америкэн Рокуэлл» и «Рейтеон» — от 85 до 90% и т. д. В последние годы в результате дальнейшего обострения межмонополистической конкуренции позиции крупнейших военно-промышленных фирм в качестве подрядчиков Пентагона еще более усилились<sup>65</sup>.

Интерес монополий к правительственным заказам на поставки военной продукции основан не только на возможности получения гарантированного рынка сбыта, но и на высокой доходности этих заказов. По подсчетам американских экономистов, прибыли основных подрядчиков федерального правительства порой в 1,5—2 раза превышают доходы фирм, занимающихся производством товаров гражданского назначения. Такое положение во многом обеспечивается тем, что фирмы-поставщики заведомо завышают произведенные ими при выполнении правительственных заказов затраты, а федеральное правительство лишено фактически возможности осуществлять за ними непосредственный финансовый контроль. Как свидетельствует по этому поводу известный амери-

---

<sup>64</sup> *Seymour Melman*. The War Economy of the United States. New Work, 1971, p. 87; "Space Business Daily", April 1972, p. 26.

<sup>65</sup> "Business Week", 1977, January 10, p. 53.

канский экономист Сеймур Мелман, фирмы-поставщики чаще всего «имеют почти полную свободу пересматривать стоимость полученных заказов, поскольку при применяемой ими системе подсчетов нельзя точно установить реальные издержки производства. Федеральное правительство никогда не может поэтому перепроверить стоимость проведенных при выполнении правительственных заказов работ, чтобы убедиться в том, не имела ли место переплата при его расчетах с подрядчиками»<sup>66</sup>.

Обогащение военно-промышленных монополий за счет государственной казны является поэтому в США объектом постоянной критики, в том числе и в стенах конгресса. Это обстоятельство вынуждало федеральные власти предпринимать в послевоенный период некоторые меры, направленные на совершенствование применяемой системы правительственных заказов. В первое послевоенное десятилетие государственные заказы на поставки военной продукции, и в первую очередь боевой техники, чаще всего выдавались без предварительного уточнения финансовых условий их выполнения. Расчеты с компаниями за поставленную продукцию строились на принципе «стоимость плюс непредвиденные расходы». В 50-х годах на долю контрактов такого типа приходилась почти половина всех правительственных заказов. При этой контрактной системе стоимость отдельных заказов возрастала по сравнению с первоначальной сметой в 3—4 раза<sup>67</sup>.

В 60-х годах федеральным правительством были предприняты попытки установить контроль над ценами на закупаемую продукцию, используя ряд организационных мер и современных методов экономического прогнозирования и перейдя в конечном счете на систему контрактов, базирующихся на «твердых ценах». Переход к этой системе мотивировался также необходимостью повысить заинтересованность подрядчиков в снижении издержек производства и сокращении сроков поставок продукции. В частности, этими контрактами предусматривалось повышение прибыли для тех компаний, которые поставляли продукцию высокого качества и в сжатые сроки. Однако при таком типе контрактов трудно разрешимой проблемой оказалось само определение «твердой цены» для различных видов закупаемой про-

---

<sup>66</sup> *Seymour Melman. Op. cit., p. 92.*

<sup>67</sup> "Naval Engineers Journal", October 1972, p. 61—66.

дукции. Это тотчас же было использовано подрядчиками для получения спекулятивных прибылей, в частности путем внесения изменений в первоначальную смету проектируемых работ и удлинения сроков их выполнения. Поскольку при контрактах типа «твердых цен» имеется все же определенный финансовый риск для подрядчиков, под их давлением в начале 70-х годов федеральное правительство отказалось от новой контрактной системы, взяв этот риск по существу целиком на себя<sup>68</sup>. В основу же расчетов с подрядчиками был положен принцип «цена плюс прогрессивное вознаграждение», применяемый и поныне<sup>69</sup>.

Наряду с пересмотром системы заказов на поставки продукции федеральным правительством были предприняты и некоторые попытки усовершенствовать организационную структуру органов, ведающих государственными закупками. Вплоть до настоящего времени эти функции являются в основном прерогативой трех федеральных ведомств—Министерства обороны, НАСА и Администрации по энергетическим исследованиям и разработкам, причем доля Министерства обороны в федеральных закупках товарной продукции достигает 90% (см. табл. 8). В целях повышения эффективности системы государственных заказов и усиления контроля федерального правительства за деятельностью фирм-подрядчиков американскими экспертами в последние годы упорно отстаивалась идея дальнейшей централизации государственных закупок, в частности предлагалось передать государственные закупки в ведение единого, специально созданного органа (Управление по вопросам политики в области федеральных закупок), наделенного исключительными полномочиями и непосредственно подчиненного Административно-бюджетному управлению США<sup>70</sup>. Однако эта идея после длительных дебатов в конгрессе была по существу блокирована Пентагоном и связанными с ним военно-промышленными фирмами.

Таким образом, будучи в целом важным инструментом стимулирования структурных изменений в экономике, государственные закупки товаров и услуг оказывают

<sup>68</sup> "Business Week", 1977, January 10, p. 58.

<sup>69</sup> Более подробно о системе государственных заказов в США см.: «США: наука и образование». М., 1974, с. 143—175; «США: промышленные корпорации и научные исследования. Организация, управление, эффективность». М., 1975, с. 330—352.

<sup>70</sup> "Business Week", 1972, December 9, p. 26.

в конечном счете двойственное влияние. С одной стороны, они зачастую способствуют развитию отдельных отраслей, выступающих носителями технического прогресса. С другой — они содействуют дальнейшему усилению милитаризации экономики, ибо основной упор делается на закупках новой техники и технологии, являющихся результатом военных НИОКР. Этот фактор остается серьезным тормозом и на пути дальнейшего экономического развития страны.

*Финансирование НИОКР.* Непосредственное стимулирование — за счет федерального бюджета — сыграло в послевоенный период наиболее важную роль в развитии новых отраслей и производств, в частности лазерной и полупроводниковой промышленности, производства станков с программным управлением, космического оборудования и т. д. Государственное стимулирование таких отраслей во многом обеспечивалось путем целенаправленных ассигнований на организацию и финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР). Такого рода помощь государства частным компаниям избавляла их от определенного, часто значительного финансового риска, с которым, как правило, было связано развитие новых отраслей, тем более в случаях, когда предполагались крупные первоначальные капитальные вложения. В целом на долю федерального правительства в послевоенный период приходилось более половины всех расходов на НИОКР в США<sup>71</sup>.

Наглядным примером той важной роли, которую сыграли в развитии новых отраслей государственные контракты на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, может служить лазерная промышленность. Первая экспериментальная лазерная установка была создана в начале 60-х годов целиком на государственные средства. Среди почти четырех сотен фирм и научно-исследовательских лабораторий, действовавших в этой отрасли в 60-х годах, доля самих государственных научно-исследовательских организаций составляла менее 1/3. Однако именно государство финансировало подавляющую часть затрат, связанных с развитием лазерной промышленности. И это было обеспе-

---

<sup>71</sup> U. S. National Science Foundation. "National Patterns of R and D Resources (Funds and Manpower in the United States, 1953—1975)". Washington, 1975, p. 4.

чено главным образом посредством правительственных контрактов на проведение НИОКР. За счет федерального бюджета было покрыто таким образом свыше половины всех капитальных вложений в данную отрасль.

Показательна и резко повышательная тенденция в размерах контрактов на НИОКР, которые выдавались федеральным правительством фирмам, занятым в лазерной промышленности. От первоначального размера в 50—100 тыс. долл. средняя стоимость этих контрактов возросла с середины 60-х годов до 500 тыс. — 1 млн. долл. Только одной компанией «Силвэния» было получено в 1967 г. два правительственных контракта на проведение НИОКР, каждый стоимостью 900 тыс. долл. Помимо компании «Силвэния», получившей ранее 21 контракт на проведение НИОКР на общую сумму 1,3 млн. долл., в число крупнейших подрядчиков федерального правительства входили еще пять таких фирм, имевших в общей сложности 74 контракта на сумму более 7,5 млн. долл.

Благодаря государственной поддержке производство лазерной техники, которое составило в 1962 г. лишь 25 млн. долл., увеличилось к 1967 г. до 175 млн., а к концу десятилетия — до 500 млн. долл. Отмечая высокие темпы развития лазерной промышленности, орган деловых кругов «Мэгэзин оф Уолл-стрит» прямо называл финансовую поддержку государства в качестве важнейшего фактора, способствующего развитию отрасли. «Лазерная промышленность находится накануне развертывания производства в крупных масштабах, а значит, и высоких прибылей, — писал журнал, — ибо правительство как ее крупнейший заказчик, на долю которого приходится половина финансовых средств, затрачиваемых в этой отрасли, высказывает все большую готовность закупать продукцию, созданию которой оно так способствует»<sup>72</sup>.

В настоящее время все более усовершенствуемая лазерная техника находит в США самое разнообразное применение, в том числе в металлообработке и производстве высококачественных оптических приборов. Но особенно перспективным считается использование лазерной техники в блоке памяти ЭВМ четвертого «поколения», что должно, по имеющимся оценкам, резко повысить их технические возможности.

<sup>72</sup> "The Magazine of Wall Street", 1967, April 29, p. 14.

В свою очередь и сам новый скачок в развитии ЭВМ — переход к изготовлению электронно-вычислительных машин четвертого «поколения» — вряд ли мог возникнуть столь быстро, если бы подавляющая часть расходов на научные исследования в области электронно-вычислительной техники, достигших к началу 70-х годов почти 1 млрд. долл., не покрывалась также за счет федерального бюджета.

Нельзя поэтому не согласиться с общей оценкой роли федерального правительства в финансировании послевоенного развития производства ЭВМ в США, которую, в частности, дали западноевропейские эксперты после проведения специального исследования в рамках Организации экономического сотрудничества и развития. «Финансируя научно-исследовательские работы промышленности и создав большой рынок, — констатировали эти специалисты, анализируя роль государства в обеспечении лидирующего положения американских монополий в капиталистическом мире, — федеральное правительство помогло фирмам списать громадные затраты на разработку ЭВМ, чем способствовало росту их выпуска. Эта финансовая поддержка в годы зарождения индустрии ЭВМ была незначительна по своим абсолютным размерам, но ее стимулирующая роль была, как никогда, важной. В этом отношении история ЭВМ ничем не отличается от истории реактивных самолетов и полупроводников. Если бы на ранних этапах не было существенной правительственной поддержки рынка ЭВМ, то рост этой индустрии задерживался бы»<sup>73</sup>.

Государство брало на себя финансирование НИОКР, связанных не только с развитием новых отраслей и производств в американской экономике. В той или иной мере государственной помощью в финансировании НИОКР пользовались все основные отрасли, и в первую очередь обрабатывающая промышленность и сельское хозяйство. Размещение правительственных контрактов в этих отраслях явилось в послевоенные годы важным средством стимулирования их развития.

Среди отраслей обрабатывающей промышленности подавляющая часть государственных ассигнований на НИОКР приходилась, как правило, на долю компаний,

---

<sup>73</sup> Organization of Economic Cooperation and Development. "Gaps in Technology, Electronic Computers". Paris, 1969, p. 57.

выступавших подрядчиками Министерства обороны или НАСА. Это обуславливало высокую степень милитаризации научных исследований, выполнявшихся по правительственным контрактам. «Предоставляя в широких масштабах контракты на научные исследования, — подчеркивал журнал «Америкэн экономик ревью», — Министерство обороны в большой степени влияло и определяло, какие новые продукты будут разрабатывать и производить его подрядчики»<sup>74</sup>.

Правительственные контракты на НИОКР сыграли по существу решающую роль, например, в техническом переоснащении авиаракетостроения. Это нашло, в частности, свое отражение и в тенденции к быстрому росту занятости ученых и инженеров в данной отрасли. К середине 70-х годов на ее долю приходилась  $\frac{1}{5}$  (около 70 тыс. человек) всех специалистов указанной категории, занятых в промышленности США<sup>75</sup>. Одновременно с этим по мере переоснащения производства на базе новейшей техники, вытеснявшей преимущественно малоквалифицированный труд, шел и процесс сокращения численности производственных рабочих. Если в 1959 г. их доля составляла 50%, то к концу 60-х годов она сократилась уже до 40% общего числа лиц наемного труда в отрасли (аналогичный показатель для всей обрабатывающей промышленности составил 74%). Эта тенденция сохранилась и в последующие годы<sup>76</sup>.

Почти столь же важное значение правительственные контракты на НИОКР имели и для развития на новой технической основе высокоспециализированных предприятий электротехнической и радиоэлектронной промышленности. Если в авиаракетостроении доля федерального правительства в общих затратах на НИОКР составляла в последние полтора десятилетия не менее 80—90%, то в электротехнической и радиоэлектронной промышленности она была также высока и достигала в целом 65—70%. Довольно ощутимой была и поддержка федерального правительства в финансировании научных исследований и разработок в таких отраслях, как общее и транспортное машиностроение и химическая

<sup>74</sup> "American Economic Review", May 1968, p. 430.

<sup>75</sup> U. S. National Science Foundation. "National Patterns of R and D Resources (Funds and Manpower in the United States, 1953—75)", p. 10.

<sup>76</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 355—356; R. T. Averitt. Op. cit., p. 160.



промышленность. В общем машиностроении, например, удельный вес ассигнований из федерального бюджета колебался от  $\frac{1}{5}$  до  $\frac{1}{3}$ , а в транспортном машиностроении и химической промышленности — от  $\frac{1}{10}$  до  $\frac{1}{5}$ <sup>77</sup>. Именно в результате прежде всего широкого финансирования со стороны государства наибольшие затраты на НИОКР в последние полтора десятилетия приходились на долю вышеназванных пяти отраслей обрабатывающей промышленности: авиаракетостроения, электротехнической и радиоэлектронной промышленности, общего и транспортного машиностроения и химической промышленности. В указанный период, по оценке «Макгроу-Хилл», они поглощали до 80% совокупных затрат на НИОКР в промышленности, причем доля только трех из этих отраслей — авиаракетостроения, электротехнической и радиоэлектронной промышленности и химической промышленности — составляла около 60%. В то же время в таких отраслях, как черная и цветная металлургия и пищевая промышленность, доля федерального правительства не превышала  $\frac{1}{10}$  всех затрат на НИОКР.

В зависимости от отрасли значительные колебания в последние десятилетия наблюдались и в том, какой категории НИОКР — теоретическим и прикладным исследованиям или разработкам — отдавалось предпочтение при государственном финансировании. По объему государственных ассигнований на теоретические и прикладные исследования выделялись электротехническая, радиоэлектронная и химическая промышленность, а в ассигнованиях на разработки — авиаракетостроение.

Вместе с тем высокая зависимость от финансовой поддержки государства во многом предопределила преимущественно военную направленность НИОКР в США. Отмечавшееся со второй половины 60-х годов некоторое снижение в общих расходах на НИОКР доли научных исследований и разработок военного назначения не меняет принципиально вышеуказанной общей тенденции. В целом на долю военных НИОКР, финансируемых исключительно федеральным правительством, приходилось в последние полтора десятилетия от  $\frac{2}{5}$  до  $\frac{1}{2}$  всех расходов на НИОКР в экономике США. За тот же пе-

---

<sup>77</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 550; "Business Week", 1970, May 23, p. 102; R. J. Barber. The Politics of Research. Washington, 1966, p. 21—22.

риод доля федерального правительства в финансировании гражданских НИОКР (по проблемам сельского хозяйства, энергетики, охраны окружающей среды, медицины и т. д.) возросла лишь с  $1/10$  до менее чем  $1/5$ <sup>78</sup>. Пример Соединенных Штатов Америки, как никакой другой капиталистической страны, подтверждает со всей наглядностью, сколь противоречиво развитие научно-технической революции в условиях капитализма. Именно в США развитие науки как мощного потенциального ускорителя технического прогресса все больше вступает в конфликт с иррациональным ее использованием для создания разрушительных средств войны, для дальнейшей гонки вооружений.

Среди НИОКР гражданского назначения наиболее важное значение имели в послевоенные годы научные исследования в области сельского хозяйства. Финансирование такого рода НИОКР осуществлялось большей частью федеральным правительством, действовавшим в интересах главным образом крупных сельскохозяйственных предприятий. На эти цели только с начала 60-х годов им ежегодно ассигновывалось до 400 млн. долл. Исключительно за счет этих средств велись, в частности, теоретические исследования в области сельского хозяйства в сельскохозяйственных колледжах при местных университетах. В ведение федерального правительства входили также подготовка ученых — специалистов для сельского хозяйства и содержание широкой сети службы распространения научно-технических знаний среди американских фермеров.

Участие государства в немалой степени способствовало техническому переоснащению сельского хозяйства в последние десятилетия. «Участие государства в постоянном производстве и распространении научно-технических знаний, — подчеркивает американский экономист Р. Эверитт, — не только способствовало устранению одного из наиболее вероятных факторов, сдерживающих экономическое развитие, но и в огромной степени стимулировало рост производительности труда» в этой отрасли американской экономики<sup>79</sup>. И действительно, только в период с 1960 по 1972 г. производительность труда

---

<sup>78</sup> U. S. National Science Foundation. "National Patterns of R and D Resources (Funds and Manpower in the United States, 1953—75)", p. 3, 26, 28.

<sup>79</sup> R. T. Averitt. *Op. cit.*, p. 171.

в сельском хозяйстве США возросла вдвое, хотя в последующие годы вследствие главным образом очередного экономического кризиса дальнейшего роста фактически уже не наблюдалось<sup>80</sup>.

Результатом перевода американского сельского хозяйства на индустриальную базу явились также (что наглядно раскрывает социальный смысл аграрной политики государства) широкая экспансия монополистического капитала в сельскохозяйственное производство и одновременно массовый сгон с земли мелких и средних фермеров.

Новой тенденцией, характерной для государственной политики в области финансирования НИОКР, является то, что начиная в основном с 60-х годов федеральное правительство делает определенный упор на стимулирование научных исследований в рамках университетов и так называемых бесприбыльных корпораций. Это вызывается в значительной мере тем, что научные исследования в университетах и «бесприбыльных корпорациях» в отличие от подобных работ, выполняющихся частными компаниями, оказывается легче подчинить тем экономическим целям, которые ставит перед собой федеральное правительство, выделяя ассигнования на НИОКР. В некоторых случаях федеральное правительство, предоставляя университетам или «бесприбыльным корпорациям» средства на финансирование научных исследований, прямо оговаривает за собой в качестве предварительного условия право контроля над этими исследованиями. В частности, такой государственный контроль осуществлялся над научно-исследовательской деятельностью одного из крупнейших американских научных центров — Массачусетского технологического института в Кембридже (штат Массачусетс). Это обеспечивалось через посредство специально созданной корпорации «Индастрия лейзон сервис». По предварительной договоренности, предоставление этой корпорацией средств для финансирования фундаментальных исследований давало ей неограниченный доступ к научно-исследовательским программам Массачусетского технологического института, а вместе с тем и возможность влияния на них в тех или иных целях<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 628.

<sup>81</sup> Bruce W. Macy (ed.). Impact of Science and Technology on Regional Development. Kansas City, 1967, p. 143.

Тенденция к стимулированию НИОКР, где в качестве исполнителя выступают университеты и «бесприбыльные корпорации», нашла определенное отражение и в динамике соответствующих ассигнований федерального правительства (см. табл. 11). С 1960 по 1975 г. общие затраты на НИОКР университетов и «бесприбыльных корпораций» возросли с 1 316 млн. до 5 285 млн. долл., или в 4 раза<sup>82</sup>. Почти  $\frac{3}{4}$  этих средств составляли ассигнования федерального правительства. В целом государственные ассигнования такого рода достигли в 1975 г. суммы 3 810 млн. долл., или увеличились по сравнению с 1960 г. в 4 с лишним раза (см. табл. 11). Этот рост государственного финансирования сыграл в конечном итоге определенную роль в заметном повышении доли университетов и «бесприбыльных корпораций» в общих затратах на НИОКР в рассматриваемый период: с 9,7% в 1960 г. до 15,4% в 1975 г.<sup>83</sup>

Характерной особенностью государственного стимулирования НИОКР, выполнявшихся университетами и «бесприбыльными корпорациями», являлось то, что главный акцент делался на финансировании фундаментальных, теоретических исследований: к середине 70-х годов на долю университетов и «бесприбыльных корпораций» приходилось уже более  $\frac{2}{3}$  научных исследований данной категории<sup>84</sup>. Это отражение общей политики федерального правительства в области НИОКР, которое фактически брало на себя подавляющую часть расходов по финансированию фундаментальных исследований. И основная причина заключалась в том, что такого рода исследования рассматривались по существу в качестве одного из важнейших факторов в стимулировании научно-технического прогресса в американской экономике. «Тенденция к увеличению расходов на фундаментальные исследования, — специально отмечалось в бюллетене «Фёрст нейшл бэнк», — свидетельствует о все большем понимании того, что быстрое получение отдачи не обязательно должно являться постоянной целью»<sup>85</sup>.

В то же время основная масса средств, полученных

---

<sup>82</sup> U. S. National Science Foundation. "National Patterns of R and D Resources (Funds and Manpower in the United States, 1953—75)", p. 18—19.

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> Ibid.. p. 21.

<sup>85</sup> The First National Bank of Chicago. "Business and Economic Review", July 1969, p. 5.

Таблица 11

## Роль государства в финансировании НИОКР в 1960—1975 гг.

Источники финансирования	Ассигнования федерального правительства											
	1960 г.		1965 г.		1970 г.		1973 г.		1975 г.*			
	млн. долл.	%	млн. долл.	%	млн. долл.	%	млн. долл.	%	млн. долл.	%		
Всего . . . . .	8 752	64,6	13 033	64,9	14 764	57,7	16 472	54,1	18 160	52,9		
Государственные учреждения	1 726	100,0	3 093	100,0	3 855	100,0	4 619	100,0	5 200	100,0		
Частные промышленные компании . . . . .	6 081	57,9	7 740	54,6	7 779	43,1	8 257	39,4	9 150	38,4		
Университеты и колледжи**	765	76,0	1 702	80,9	2 385	77,6	2 861	76,3	2 960	73,8		
«Бесприбыльные корпорации»	180	58,1	498	70,1	745	70,4	735	65,6	850	66,6		

\* По предварительным данным.

\*\* Включая государственные научно-исследовательские центры, переданные под административное управление университетов.

Р а с с ч и т а н о п о: U. S. National Science Foundation. "National Patterns of R and D Resources (Funds and Manpower in the United States, 1953—75)", p. 18—19, 26.

от федерального правительства промышленными компаниями (к середине 70-х годов их доля в общих государственных расходах на НИОКР составляла около  $\frac{2}{5}$ ), использовалась главным образом на прикладные исследования и опытно-конструкторские работы<sup>86</sup>.

*Субсидирование и кредитование отдельных отраслей экономики.* Заметную роль в развитии ряда отраслей сыграли также прямые субсидии и кредиты, предоставленные за счет федерального бюджета. Это особенно ощутимо сказалось на развитии сельского хозяйства, жилищного строительства и производственной инфраструктуры. Государственный кредит являлся по существу средством активного воздействия на сельскохозяйственное производство. Это оказывалось возможным благодаря высокой степени зависимости фермеров от внешних заемных источников финансирования. На долю кредита в 60-х и первой половине 70-х годов приходилось до половины всех ежегодных капитальных затрат фермеров. Только за период с 1960 по 1975 г. общая сумма фермерской задолженности по кредитам возросла с 25,1 млрд. до 98,2 млрд. долл., т. е. почти в 4 раза<sup>87</sup>. В свою очередь растущая потребность в государственных и прочих кредитах вызывается в значительной степени тем, что фермеры все более зависят от закупок товаров и услуг, производимых или оказываемых промышленностью.

Государственный кредит американским фермерам осуществляется, как правило, через государственно-кооперативные финансовые учреждения, преследующие цель перестройки сельского хозяйства в интересах монополистического капитала. На долю этих организаций в последние полтора десятилетия приходилось более  $\frac{1}{4}$  всей фермерской задолженности по кредитам. И ныне, пользуясь финансовой зависимостью фермеров, государство активно воздействует как на объем, так и на структуру сельскохозяйственного производства, стимулируя в первую очередь развитие ведущих его отраслей и культур<sup>88</sup>. Это вызывается, в частности, стремлением

<sup>86</sup> Более подробно о государственном финансировании НИОКР см. «США: наука и образование», с. 56—120.

<sup>87</sup> "Economic Report of the President", January 1977, p. 265.

<sup>88</sup> Более подробно о государственном регулировании сельского хозяйства см.: «Государственное регулирование размещения производительных сил в капиталистических и развивающихся странах». М., 1975, с. 157—179; «США: государство и экономика (механизм

американских монополий укрепить свои позиции на мировых экспортных рынках продовольствия.

К таким же целям по существу стремится государство и при предоставлении им поддержки цен на соответствующие виды сельскохозяйственной продукции. Постоянно висящая над фермерами угроза разорения в случае резкого падения цен на сельскохозяйственные продукты поневоле вынуждает их прибегать к такого рода государственной помощи. Она осуществляется через посредство Товарно-кредитной корпорации, покупающей сельскохозяйственную продукцию по твердым залоговым ставкам, играющим фактически роль гарантированных закупочных цен. Программа поддержки цен, на финансирование которой вплоть до последнего времени ежегодно расходовалось государством от 1,5 млрд. до 3 млрд. долл., распространяется на самые различные виды сельскохозяйственной продукции — от зерновых и бобовых культур до хлопка и табака. Одни только затраты, связанные с хранением покупаемой Товарно-кредитной корпорацией по гарантированным ценам сельскохозяйственной продукции, достигали в отдельные годы 1 млрд. долл.<sup>89</sup>

Значительное место в системе кредитования сельского хозяйства занимали в последние десятилетия также государственные субсидии (зачастую безвозмездные), связанные с охраной почвенного плодородия и борьбой с эрозией. К концу 60-х годов, например, такого рода мероприятия были осуществлены при активном участии государства почти на  $\frac{1}{3}$  всей площади пахотных земель.

Общие расходы на нужды сельского хозяйства (включая научно-техническую и прочую помощь) из федерального бюджета достигли особенно больших размеров в 60-х годах, когда они составляли в среднем около 8,5 млрд. долл. ежегодно. По оценке самих американских экономистов, чистый доход, получаемый монополиями в сельском хозяйстве, сократился бы уже в течение нескольких лет не менее чем вдвое, в случае если бы федеральное правительство прекратило субсидирование данной отрасли<sup>90</sup>.

---

государственно-монополистического регулирования экономики)», с. 427—475.

<sup>89</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 624.

<sup>90</sup> "U. S. News and World Report", 1977, January 17, p. 59; R. T. Averitt. Op. cit., p. 164.

Государственное кредитование и субсидирование помимо воздействия на сельскохозяйственное производство сыграло, особенно в последние полтора десятилетия, определенную роль и в развитии жилищного строительства в США. Немаловажное значение имело уже то, что федеральное правительство брало на себя в этот период гарантирование значительной части ссуды (от  $\frac{1}{3}$  до  $\frac{2}{5}$ ) для частного жилищного строительства. Государственное гарантирование такого рода ипотечного кредита (т. е. кредита, предоставляемого под залог недвижимости) оказало в конечном счете стимулирующее воздействие на развитие жилищного строительства. О масштабах этого вмешательства можно судить по такому примеру: с 1960 по 1975 г. общая задолженность населения по ипотечному кредиту возросла со 161,6 млрд. до 592,5 млрд. долл., в том числе по кредиту на покупку домов, застрахованному и гарантированному федеральным правительством, — с 62,3 млрд. до 127,7 млрд. долл. или в 2 раза<sup>91</sup>.

Немаловажное место отводилось принятому в 1968 г. конгрессом законодательству, санкционировавшему предоставление федеральным правительством субсидий и другой финансовой помощи на нужды жилищного строительства и реконструкцию городов в течение последующего десятилетнего периода. Согласно этой долгосрочной программе, в стране должно было быть построено или обновлено около 26 млн. жилищ. Для реализации указанной цели намечалось широко использовать индустриальные методы строительства, современный производственный и управленческий опыт. Само появление программы представляет собой по сути дела попытку как-то смягчить хронически острый жилищный кризис, постоянно усиливающий социальную напряженность в стране. Государство видело также в ней определенное средство активизировать деловую активность монополий путем предоставления им крупных контрактов на строительные работы. Однако, несмотря на все широковетательные заявления как демократической, так и республиканской администрации, уже стало ясно, что осуществить программу в намеченный срок не удастся. В 1976 г., например, было завершено строительство всего 100 тыс. жилищ вместо первоначально проектировавшихся

---

<sup>91</sup> "Economic Report of the President", January 1977, p. 263.



600 тыс.<sup>92</sup> К тому же, как признают сами американские эксперты, потребность населения США в жилье является гораздо более высокой, чем это проектировали в свое время авторы программы<sup>93</sup>.

Все более значительную роль играет в США государственное субсидирование развития отраслей производственной инфраструктуры, о чем подробнее будет сказано в следующих главах.

---

<sup>92</sup> "U. S. News and World Report", 1977, March 14, p. 42.

<sup>93</sup> См. «США: проблемы внутренней политики». М., 1971, с. 114—123; *Е. Д. Михайлов*. США: проблема больших городов. М., 1973, с. 214—232.

## **СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ**

Долгосрочные изменения в структуре американского хозяйства в немалой степени связаны с растущей ролью инфраструктуры, т. е. комплекса отраслей общего пользования, создающих необходимые условия для функционирования частнокапиталистических предприятий. Особо важное место в этом комплексе принадлежит производственной инфраструктуре. К ней относятся различные виды транспорта (железнодорожный, водный, автомобильный, воздушный) и транспортного строительства (автодороги, аэродромы, пристани, порты и т. д.), энергетика, средства связи (телефонно-телеграфная и т. д.), водоснабжение и санитарно-техническое обслуживание. Эти отрасли непосредственно участвуют в удовлетворении производственных потребностей частнокапиталистического сектора экономики<sup>1</sup>.

### **1. ФАКТОРЫ УСИЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ИНФРАСТРУКТУРУ**

Опыт США и других капиталистических стран показывает, что развитие отраслей инфраструктуры — объективно необходимая предпосылка и условие расширенного воспроизводства. Эти отрасли образуют тот фундамент, на который так или иначе опирается все

---

<sup>1</sup> Помимо производственной инфраструктуры различают также и социальную. Последняя включает те сооружения и предприятия, которые обеспечивают необходимые условия социально-культурной жизни населения (медицинские учреждения и учебные заведения, жилой фонд, культурно-зрелищные предприятия и т. д.). Иногда в качестве самостоятельного компонента инфраструктуры выделяют и так называемую институциональную систему (кредитно-финансовые учреждения, органы регулирования экономики и т. д.).

экономическое здание, весь производственный аппарат. Состояние инфраструктурных отраслей непосредственно воздействует на уровень экономического развития страны, на эффективность ее хозяйства. Вполне естественно поэтому, что в капиталистических странах именно эти отрасли в первую очередь стали объектами либо прямого огосударствления, либо активного государственного регулирования, как, например, в США. «...Необходимость превращения в государственную собственность,— указывал Ф. Энгельс,— наступает прежде всего для крупных средств сообщения: почты, телеграфа и железных дорог»<sup>2</sup>.

Как прямое огосударствление отраслей инфраструктуры, так и государственное их регулирование свидетельствуют в конечном счете об обострении внутренних противоречий развития капиталистического производства. Становится все более очевидной невозможность для частнокапиталистических предприятий обеспечить дальнейшее расширение и укрепление инфраструктуры через один лишь рыночный механизм, без непосредственной поддержки со стороны государства. Частнокапиталистическая собственность оказывается, таким образом, тормозом на пути развития производительных сил.

Особенно усилилось государственное воздействие на инфраструктуру в послевоенный период в условиях научно-технической революции. Способствуя росту производительных сил, НТР одновременно выступает и своеобразным стимулятором их дальнейшего обобществления в рамках капиталистического производства. Весьма наглядно это проявляется в области инфраструктуры, роль которой в хозяйственной системе современного монополистического капитализма возрастает.

Образуя сложный хозяйственный механизм, современная капиталистическая экономика остро реагирует на состояние каждого из своих компонентов. И едва ли не наиболее ощутимое воздействие оказывают на нее инфраструктурные отрасли, которые по характеру своему призваны обслуживать потребности хозяйства в целом, а не какой-либо его отдельной части. Особенно быстро растет экономическое значение ведущих подразделений производственной инфраструктуры — связи, электроэнергетики, транспорта. И транспортная сеть, и

<sup>2</sup> К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 20, с. 289.

средства связи во все большей мере выполняют роль тех компонентов, от нормального действия которых во многом зависит общее состояние всего экономического организма.

Отставание в развитии инфраструктуры ведет поэтому к потере темпов хозяйственного роста, снижению конкурентоспособности экономики на мировом рынке. Вот почему в послевоенные годы развитые капиталистические страны, включая США, оказались вынужденными уделять первостепенное внимание повышению технико-экономического уровня инфраструктурных отраслей, широко используя в этих целях финансовую мощь современного государства. В результате по уровню технической оснащенности, по масштабам использования новейших научно-технических достижений эта сфера ныне опережает многие другие отрасли капиталистической экономики, как это имеет место, в частности, в США<sup>3</sup>.

Новым важным моментом, характеризующим ныне развитую производственную инфраструктуру, является «компьютеризация» — широкое использование ЭВМ. Более того, быстрый рост их производства, столь характерный для нынешнего этапа развития научно-технической революции, ведет к тому, что в конечном счете все большая часть парка этого оборудования, используемого на условиях аренды для обеспечения обрабатываемой информацией различных отраслей экономики, превращается в самостоятельную составную часть инфраструктуры.

В Соединенных Штатах производственная инфраструктура представляет собой объект особенно активного государственного регулирования. Оно становится все более настоятельной необходимостью в современных условиях, когда научно-техническая революция столь быстро усложняет хозяйственные связи между инфраструктурными отраслями и прочими подразделениями экономики. В США, значительно превосходящих по общим масштабам и уровню развития хозяйства другие капиталистические страны, этот процесс отличается особой глубиной. В современных условиях обострения межимпериалистических противоречий государственное вмешательство постоянно диктуется также необходи-

---

<sup>3</sup> "Technological Change in Regulated Industries". Washington, 1971, p. 3—4, 211.

мостью повышения конкурентоспособности американских товаров на мировом рынке, предъявляющей растущие требования к уровню развития инфраструктуры, и в частности морского торгового транспорта. Опыт США показывает, что наличие развитой инфраструктуры, особенно учитывая ее исключительно высокую капиталоемкость, является важнейшим фактором снижения издержек производства в экспортных отраслях экономики, а тем самым и роста конкурентоспособности их продукции.

Государственное стимулирование инфраструктуры связано, наконец, и с внешнеполитическими целями американского империализма. Это находит, например, свое выражение в осуществлении программы военно-стратегических мероприятий, предпринимаемых для наращивания мобилизационной готовности американской экономики (строительство системы стратегических шоссе-ных дорог, аэродромов, портов, развитие и реконструкция внутренних водных путей и т. д.).

О значении производственной инфраструктуры для функционирования современной американской экономики можно судить не только по ее удельному весу в валовом национальном продукте или в национальном доходе, хотя на их долю падает около  $1/10$  в том и в другом случае (см. табл. 12). Более полным показателем является ее доля в стоимости основного капитала или в текущих капитальных вложениях в него. На долю отраслей производственной инфраструктуры приходится примерно около  $1/3$  стоимости зданий и сооружений производственного назначения. Почти такой же является и их доля в текущих капитальных вложениях в производственное оборудование в частном секторе экономики (см. табл. 13). Возрастающее значение производственной инфраструктуры нашло наглядное выражение и в том, что государственные вложения в эти отрасли имеют тенденцию к повышению. Более того, финансирование инфраструктуры, связанное по большей части с крупными единовременными затратами и с относительно длительным сроком их окупаемости, осуществлялось в ряде случаев преимущественно за счет государственной казны. Подобная политика государства обосновывается монополиями и их буржуазными апологетами, как правило, тем, что развитие инфраструктуры как комплекса отраслей общего пользования

Таблица 12

Доля отраслей производственной инфраструктуры в экономике США  
(в %)

Отрасль инфраструктуры	В валовом национальном продукте*				В национальном доходе**				В численности занятых			
	1960 г.	1965 г.	1970 г.	1974 г.	1960 г.	1965 г.	1970 г.	1975 г.	1960 г.	1965 г.	1970 г.	1975 г.
	Транспорт . . . . .	4,6	4,7	4,7	4,9	4,3	4,1	3,8	3,6	4,3	3,8	3,6
Связь . . . . .	2,1	2,4	3,1	3,6	2,0	2,0	2,2	2,1	1,4	1,4	1,5	1,5
Электро-, газо- и водоснабжение	2,6	2,6	2,9	2,7	2,1	2,0	1,8	2,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Итого . . . . .	9,3	9,7	10,7	11,2	8,4	8,1	7,8	7,7	6,7	6,1	6,0	5,5

\* Валовой национальный продукт исчислен в неизменных ценах 1958 г.

\*\* Национальный доход исчислен в текущих ценах.

Рассчитано по: "Statistical Abstract of the United States", 1971, p. 221, 309—311; 1975, p. 387; 1976, p. 365, 368—370, 395.

Таблица 13

**Удельный вес отраслей производственной инфраструктуры  
в основном капитале экономики США\***  
(в %)

Отрасль инфраструктуры	Доля в стоимости зданий и сооружений производственного назначения**				Доля в текущих капитальных вложениях в производственное оборудование***				
	1950 г.	1960 г.	1965 г.	1968 г.	1950 г.	1960 г.	1965 г.	1970 г.	1975 г.
Транспорт . . . . .	21,8	13,6	10,2	8,5	11,7	8,5	9,0	7,6	6,4
Связь . . . . .	2,6	3,7	4,2	4,4	5,6	8,8	9,8	12,5	11,5
Электро-, газо- и водоснаб- жение . . . . .	14,0	16,9	17,2	17,6	16,1	14,3	11,2	16,5	17,9
<b>Итого . . . . .</b>	<b>38,4</b>	<b>34,2</b>	<b>31,6</b>	<b>30,5</b>	<b>33,4</b>	<b>31,6</b>	<b>30,0</b>	<b>36,6</b>	<b>35,8</b>

\* Только частный сектор экономики.

\*\* Стоимость зданий и сооружений исчислена в ценах 1975 г.

\*\*\* Капитальные вложения в оборудование даны в текущих ценах.

Р а с с ч и т а н о по: "Survey of Current Business", 1970, June, p. 18; April, p. 24; June 1972, p. 19; February 1976, p. 28.

диктуется якобы исключительно общественными интересами<sup>4</sup>. На самом же деле выгодами от развитой инфраструктуры пользуются главным образом частные компании. Избавляя их от больших расходов по строительству инфраструктуры, буржуазное государство тем самым предоставляет им возможность помещать свои капиталы в надежные и высокоприбыльные отрасли хозяйства. Да и само создание государством развитой инфраструктуры — важный фактор повышения экономической эффективности капитальных вложений в отдельных отраслях.

Государственное регулирование развития производственной инфраструктуры в США ныне осуществляется по целому ряду направлений. Прежде всего оно проявляется в субсидировании развития инфраструктурных отраслей, особенно автодорожного строительства, железнодорожного, водного и воздушного транспорта, субсидировании государственных предприятий в области электроэнергетики и санкционировании строительства междуштатных газопроводов. Важное место отводится также регулированию уровня тарифов на поставки электроэнергии и газа, тарифов на общественном транспорте и в связи, равно как и осуществлению административного контроля за учреждением новых и текущей деятельностью функционирующих компаний в инфраструктурных отраслях.

Стимулирование производственной инфраструктуры, имеющее целью отлаживание одного из наиболее важных звеньев современного капиталистического хозяйства, представляет попытку вмешательства государства в экономический процесс в масштабах всей хозяйственной системы. Регулируя развитие данной сферы экономики, федеральные власти стремятся таким путем воздействовать как на темпы экономического роста, так и на хозяйственную структуру США. Эта деятельность государства целиком подчинена обеспечению наиболее общих, долгосрочных интересов американского монополистического капитала.

## **2. РОЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ СУБСИДИЙ**

Из всех средств воздействия государства на инфраструктуру наиболее важная роль принадлежит прави-

---

<sup>4</sup> "Government in American Economy". Lexington, 1973, p. 40, 172—173.



Таблица 14

**Динамика правительственных субсидий для производственной инфраструктуры**  
(в млрд. долл.)

Отрасль инфраструктуры	1946 г.	1950 г.	1955 г.	1960 г.	1965 г.	1970 г.	1972 г.	1974 г.	1975 г.	1976 г.*
Автомобильное строительство . . . . .	0,1	0,5	0,6	2,9	4,0	4,5	4,8	4,7	4,9	5,0**
Внутренние водные пути и гидроэлектроэнергетика . . . . .	0,2	0,9	0,9	1,3	2,0	2,3	2,7	2,5	3,3	3,8
Воздушный гражданский транспорт . . . . .	0,1	0,2	0,2	0,6	0,9	1,2	1,7	2,2	2,4	2,7
Морской торговый транспорт . . . . .	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,9	1,1	1,4	1,5	1,7
<b>Итого . . . . .</b>	<b>0,8</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>5,3</b>	<b>7,6</b>	<b>8,9</b>	<b>10,3</b>	<b>10,8</b>	<b>12,1</b>	<b>13,2</b>

\* По предварительным данным.

\*\* Оценка.

Рассчитано по: "Statistical Abstract of the United States", 1954, p. 367; 1964, p. 392; 1967, p. 390; 1972, p. 338, 540; 1974, p. 223, 550; 1976, p. 232, 588.

тельствственным субсидиям. В послевоенный период широкое финансирование инфраструктуры<sup>5</sup> федеральным правительством стало одним из важнейших условий ее развития и повышения экономической роли. Оно преследует как главную цель привлечение частного капитала в соответствующие отрасли экономики или в определенный экономический регион и фактически гарантирует ему здесь прибыльность. Особенно широкие масштабы эта практика приобрела в 60-х годах (см. табл. 14). В 1946 г. общий объем такого рода субсидий составлял 2,5% всего федерального бюджета; с 1960 по 1975 г. он увеличился почти в 2,3 раза и достиг уже около 4% бюджета и более 5% федеральных ассигнований на программы гражданского назначения<sup>6</sup>. Субсидии образуют и значительную часть всех капиталовложений в эти отрасли. Подавляющая часть государственных субсидий для инфраструктуры носит, как правило, безвозмездный характер. Это значит, что за такого рода дары, получаемые компаниями из казны, приходится расплачиваться широким массам налогоплательщиков. Именно на них через посредство бюджета перекладываются правительством те расходы, которые иначе должны были бы нести сами монополии. Такова действительная классовая сущность государственного субсидирования развития инфраструктуры.

Посредством финансовых рычагов правительство воздействует в первую очередь на важнейшие компоненты инфраструктуры. В послевоенные годы в значительной мере за счет федерального бюджета осуществлялось автодорожное строительство, развитие внутреннего водного транспорта, строительство гидроэлектростанций общего пользования и некоторых предприятий коммунального обслуживания. Практически многие мероприятия в этой области, проводимые непосредственно властями штатов и местными органами управления, вообще были бы невозможны без огромных субсидий из федерального бюджета. При этом, как правило, федеральное правительство предварительно оговаривает, на какие конкретные цели оно предоставляет те или иные субсидии, и осуществляет контроль за исполнением программ. Видный американский экономист М. Вей-

---

<sup>5</sup> Здесь и далее для краткости под инфраструктурой подразумевается производственная инфраструктура.

<sup>6</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1976, p. 230—231.

денбаум пишет: «Широко распространена тенденция считать эти субсидии дарами и потому предполагать, что это простое добавление к финансовым ресурсам получателей. На самом деле вовсе не так. Типичный случай субсидирования программ — это такой, когда власти штата до получения денег из федеральной казны должны получить согласие на реализацию представленной ими детально разработанной программы или планов со стороны федерального управления, контролирующего распределение переданных финансовых ресурсов»<sup>7</sup>. Вместе с тем правительство использует механизм субсидирования и как средство давления на власти штатов и местные органы в тех случаях, когда оно непосредственно не участвует в финансировании той или иной конкретной программы, но проявляет к ней интерес, исходя из «общенациональных целей».

Из общей суммы федеральных расходов, связанных с финансированием инфраструктуры, подавляющая часть идет на развитие транспорта и особенно автодорожное строительство. Во второй половине 60-х годов на эти цели ежегодно ассигновалось уже до 7—8 млрд. долл., или около  $\frac{2}{5}$  всех федеральных субсидий властям штатов и местным органам управления<sup>8</sup>.

Важное и всевозрастающее значение имеет государственное финансирование развития и реконструкции внутренних водных путей. Субсидии федерального правительства на эти цели за последние десятилетия достигли весьма крупных размеров. Это позволило увеличить общую протяженность находящихся в эксплуатации водных магистралей до 40 тыс. кв. км. Если в 1950 г. субсидии составили 635 млн. долл., то в 1963 г. — уже более 1 млрд. долл., а с 1965 г. равнялись ежегодно около 1,2 млрд. долл. Распределение этих сумм почти целиком сконцентрировало в своих руках федеральное ведомство Инженерный корпус армии США. Всего с 1960 по 1970 г. оно израсходовало на внутренний водный транспорт более 12,4 млрд. долл. и почти столько же проектирует затратить в текущем десятилетии<sup>9</sup>.

Хотя главная цель этих субсидий — обеспечить судоходство по внутренним водным путям, в последние де-

<sup>7</sup> M. L. Weidenbaum. Op. cit., p. 14.

<sup>8</sup> 'Economic Report of the President', February 1974, p. 329.

<sup>9</sup> "The Atlantic", April 1970, p. 72.

десятилетия все больше внимания уделяется финансированию мероприятий, связанных в той или иной мере с развитием судоходства, но имеющих самостоятельное экономическое значение. Примером такого комплексного подхода может служить недавно завершенная программа навигационного строительства на р. Арканзас в штатах Арканзас и Оклахома. На финансирование ее было израсходовано свыше 1,2 млрд. долл., а на ее реализацию потребовалось более двух десятилетий. Комплекс мероприятий включал обеспечение судоходства по р. Арканзас на значительном ее участке (от порта Талса вплоть до ее впадения в Миссисипи), строительство гидроэлектростанций, ирригационных сооружений, установок для регулирования сезонных речных паводков и т. д. По расчетам, представленным в конгресс Инженерным корпусом армии США, проведенные государством мероприятия позволят быстро окупить затраты и обеспечить в последующие десятилетия значительную ежегодную прибыль<sup>10</sup>. Но, как и в прошлом, эти доходы осядут в сейфах частных компаний.

Постоянную тенденцию к росту имеют и государственные субсидии гражданской авиации. Если в 50-х годах среднегодовой размер одних только прямых субсидий (на строительство аэропортов, аэронавигационных станций, отдельных авиалиний и т. д.) составлял около 200 млн. долл., то в 60-х годах он уже увеличился почти в 5 раз (см. табл. 14). Косвенными же путями, в частности через Министерство обороны, авиатранспортные компании извлекают весьма значительную выгоду и за счет федеральных ассигнований на НИОКР в области военной авиации.

Государственные дотации для морского торгового транспорта в общем заметно уступают по объему субсидиям на развитие внутреннего водного транспорта и имеют строго регламентированный характер. Их главное назначение — обеспечить модернизацию судов в условиях обострившейся конкуренции в капиталистическом мире в области морского судоходства. Но не меньшее значение американское правительство всегда придавало и стратегическим соображениям, а именно сохранению крупнейшего торгового флота на случай

---

<sup>10</sup> L. Kohlmeier. The Regulators (Watchdog Agencies and the Public Interest). New York, 1969, p. 138—139; "Commerce Today", 1975, February 3, p. 5.

«чрезвычайной обстановки», другими словами, на случай военных действий США в том или ином районе земного шара.

Темпы модернизации морского торгового флота заметно ускорились в последние годы. Это связано главным образом с реализацией долгосрочной программы его развития, разработанной американской администрацией в соответствии с законом 1970 г. о морском торговом флоте. В целом с 1970 г. федеральное правительство ежегодно покрывает до 35—40% всех расходов частных компаний на строительство новых судов и до 30—40% расходов по их эксплуатации, не говоря уже о предоставляемых им субсидиях на НИОКР. Для создания «современного, эффективного и отвечающего нуждам торговли флота» долгосрочная правительственная программа предусматривает строительство совместно с частными фирмами около 300 крупнотоннажных судов. Особый упор в программе делается на расширение нефтеналивного флота в связи с ростом потребностей в импорте нефти. Всего же за 10 лет, согласно закону 1970 г., федеральное правительство проектирует субсидии для морского торгового флота на сумму около 7 млрд. долл.<sup>11</sup>

Помощь, оказываемая федеральным правительством транспортным корпорациям, не ограничивается, однако, выдачей прямых субсидий. Немаловажное значение имеют и другие формы финансового поощрения, особенно налоговые льготы, предоставляемые, в частности, железнодорожным компаниям.

Одним из наиболее существенных последствий широкого государственного финансирования транспорта является то, что по уровню оснащенности современной техникой эта отрасль принадлежит к числу самых передовых в американской экономике. При активном участии государства в 60-х годах были проведены значительные работы по техническому переоснащению железных дорог и воздушного транспорта и реконструкции внутренних водных путей. Наглядным примером такой перестройки служит строительство самой автоматизированной (управление ее осуществляется ЭВМ) в США железной дороги в пригороде Сан-Франциско. Только на организацию пассажирского движения на этой ко-

<sup>11</sup> "U. S. News and World Report", 1972, September 4, p. 57—58; 1973, July 23, p. 29—30; "Business Week", 1975, September 29, p. 88.

роткой линии (ее протяженность всего 120 км) федеральным правительством и властями штата Калифорния было израсходовано около 1,5 млрд. долл., что обернулось для частных компаний получением высокоприбыльных государственных заказов<sup>12</sup>.

Эти работы в США рассматриваются в качестве «прототипа» для создания высокоскоростных железнодорожных линий в пригородах Чикаго, Нью-Йорка, Бостона и других крупнейших городов. Одновременно на всех основных железнодорожных направлениях в текущем десятилетии проектируется резко повысить (до 130—160 км/ч) скорость движения поездов путем реконструкции путевого хозяйства и подвижного состава. Наряду с этим форсированными темпами ведутся работы по созданию поездов и путей, рассчитанных на 200—250 км/ч и более<sup>13</sup>.

Федеральное правительство широко финансирует и техническое переоснащение внутренних водных путей. Наглядным примером может служить реконструкция бассейна Миссисипи и Миссури. Наряду со строительством мощных автоматизированных шлюзов здесь были применены и новейшие плавучие средства. В эксплуатацию были введены буксиры-толкачи мощностью 8—9 тыс. л. с., способные водить составы из 40 барж общей грузоподъемностью 40 тыс. т. Кроме того, скорость движения барж с современным буксиром-толкачом возросла в 2—2,5 раза по сравнению с судами, выпускавшимися еще в начале 60-х годов.

Значительные суммы выделяются из федерального бюджета и на развитие электроэнергетики и системы газо- и водоснабжения. Во второй половине 60-х годов сюда ежегодно направлялось до 1—2 млрд. долл. Особенность государственного субсидирования электроэнергетики состоит в том, что федеральное правительство берет на себя финансирование главным образом таких электроэнергетических предприятий, строительство которых нередко связано с особым финансовым риском, не сулит быстрого получения прибыли и эксплуатация которых выходит за пределы интересов частного капи-

---

<sup>12</sup> "U. S. News and World Report", 1974, December 23, p. 42; 1975, August 11; "The Nation", 1973, July 30, p. 80; "Business Week", 1972, December 2, p. 80.

<sup>13</sup> "Commerce Today", 1974, March 18, p. 8; "Business Week", 1974, August 3, p. 20.

тала. По этим причинам корпорации предпочитают избегать непосредственного участия в подобных проектах, но в дальнейшем максимально используют благоприятные возможности и выгоды от создания за счет государства электроэнергетических и связанных с ними сооружений. «Строительство электростанций,— указывает в этой связи американский экономист Л. Вайс, — подобно тому как обстояло дело с сооружением железных дорог в XIX в., сопряжено с огромными финансовыми затратами. Без предоставления достаточно больших субсидий частный капитал не смог бы финансировать крупные проекты такого рода»<sup>14</sup>.

Хотя широкое государственное финансирование электроэнергетического строительства началось в США еще в 30-х годах, особенно широкие масштабы оно приняло в послевоенный период. Если с 1933 по 1945 г. правительство непосредственно построило или выкупило у частных компаний электростанции общей мощностью 4,8 млн. кВт, то с 1946 по 1968 г. размер такого рода мощностей составил уже 27,7 млн. кВт<sup>15</sup>.

По мере развития ядерной энергетики, особенно за последнее десятилетие, правительственное субсидирование этой отрасли также имеет четко выраженную тенденцию к росту. Государственные средства, вложенные в нее, измеряются уже миллиардами долларов. Учитывая в значительной мере наличие постоянной финансовой помощи со стороны федерального правительства, производство ядерной энергии считается одним из наиболее перспективных направлений в развитии энергетики в США в ближайшие десятилетия. Как и в прочих подобных случаях, финансовая «щедрость» правительства в отношении энергетических монополий неизбежно ведет к росту налогообложения трудящихся масс, являющегося основным источником поступления средств в государственную казну.

### 3. РЕГУЛИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ И МОНОПОЛИИ

Активизация деятельности государства в сфере производственной инфраструктуры сопровождается в США дальнейшим усилением регулирующего механизма. Ре-

---

<sup>14</sup> L. Weiss. Case Studies in American Industry. New York, 1971, p. 135.

<sup>15</sup> Ibidem.

гулированием инфраструктурных отраслей занято множество государственных органов. На федеральном уровне они делятся на две группы. В первую входят органы федерального правительства, во вторую — так называемые независимые ведомства (см. схему на с. 96).

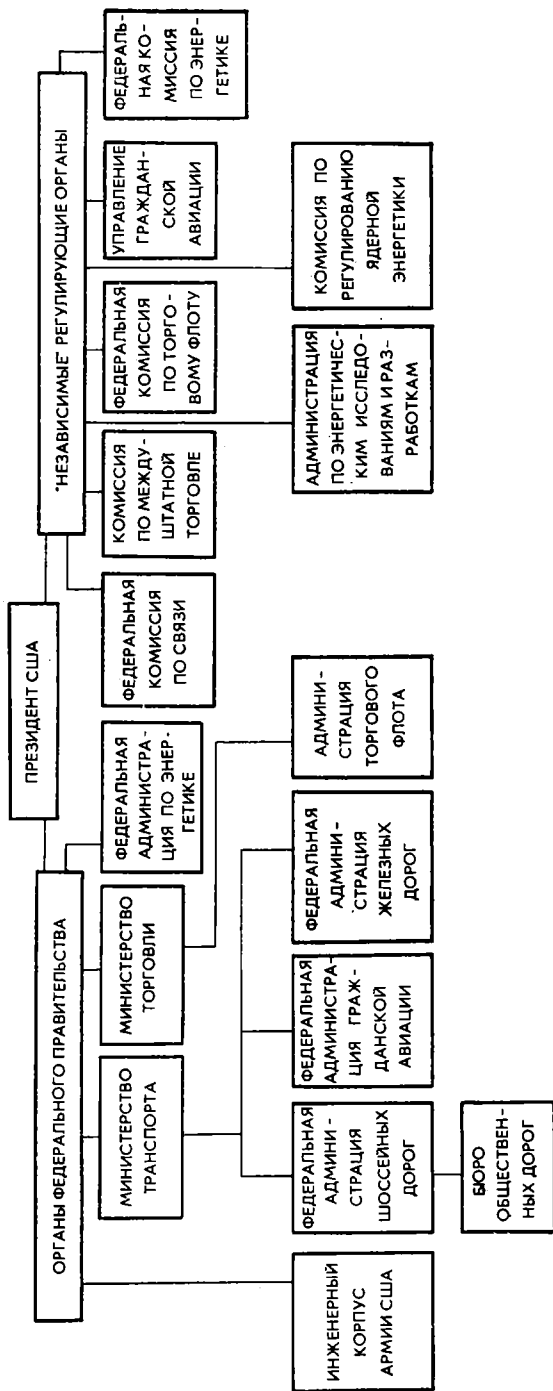
Однако в последние годы в государственном регулирующем механизме происходят заметные изменения. Все явственнее проявляется тенденция к возрастанию экономической роли органов федерального правительства главным образом за счет некоторого ограничения функций «независимых» федеральных управлений, а также властей штатов и местных органов управления. В отдельных отраслях экономики, особенно в энергетике, все большее значение приобретает деятельность правительства, осуществляемая через государственные предприятия, подобные Управлению долины р. Теннесси. Наконец, все более широкое развитие получает организационная форма государственного регулирования в виде смешанных частно-государственных корпораций, примером чему может служить Корпорация по спутникам связи (Комсат), занимающаяся регулированием коммерческого использования американской системы международной телефонно-телевизионной связи, осуществляемой через спутники связи.

Тенденция к передаче органам федерального правительства тех функций, которые ранее выполнялись «независимыми» федеральными управлениями, наиболее заметно проявилась в сфере транспорта. В известной мере она отражает усиление централизации в области государственного регулирования экономики. Это нашло, в частности, свое выражение в активизации деятельности вновь созданного Министерства транспорта. До его учреждения в 1966 г. разработка и осуществление государственной транспортной политики входили исключительно в компетенцию «независимого» федерального управления — Комиссии по междуштатной торговле.

Усиление регулирующей роли федерального правительства имеет место и в других отраслях производственной инфраструктуры. В частности, специально созданная правительственная комиссия выступила в 1969 г. с рекомендациями об учреждении Министерства связи, ссылаясь на необходимость координации и совершенствования планирования федеральной политики в области связи. Особое значение придавалось установле-



ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ США



нию федеральным правительством определенных приоритетов при финансировании развития отдельных видов средств связи. Однако главным образом из-за противодействия монополий, функционирующих в области связи, а также тех членов конгресса, которые проявляют растущую озабоченность дальнейшим усилением экономической роли федерального правительства, министерство не было создано. В 1973 г. американской администрацией был внесен в конгресс законопроект о создании еще одного ведомства — Министерства энергетики и природных ресурсов. Белый дом мотивировал это предложение необходимостью разработки долгосрочной энергетической политики, особенно ввиду тяжелых отрицательных последствий топливного кризиса, охватившего страну. Вопрос об учреждении Министерства энергетики вновь был поставлен на повестку дня в начале 1977 г., сразу же после прихода к власти администрации Картера, направившей на рассмотрение конгресса соответствующий законопроект.

«Независимые» федеральные управления (комиссии по связи, по междуштатной торговле, энергетике, ядерной энергетике, по торговому флоту, гражданской авиации и т. д.) в пределах своей компетенции наделены как административно-исполнительными, так и некоторыми законодательными функциями (см. схему на с. 98—99). По закону их решения обязательны для тех компаний, деятельность которых они затрагивают. В этом смысле вмешательство современного американского буржуазного государства в функционирование производственной инфраструктуры через механизм «независимых» федеральных ведомств в известной мере направлено на ограничение злоупотреблений частного капитала в той или иной отрасли экономики.

Естественно, что оно отражает и новые тенденции огосударствления хозяйственной деятельности в этой стране. Административные решения данных органов касаются самых разнообразных вопросов. Это регулирование размеров тарифов на общественном транспорте и предприятиях связи; регламентация тарифов на поставки природного газа и электроэнергии для общественных нужд; выдача лицензий на пользование радио- или телевизионными станциями; выдача лицензий на строительство междуштатных газопроводов, гидроэлектростанций на судоходных реках, а также на постройку и

## РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ МЕЖДУ ОТДЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В США

### I. Органы федерального правительства

1. Министерство транспорта:
  - формирование и осуществление федеральной транспортной политики;
  - субсидирование отдельных отраслей транспорта;
  - контроль за использованием техники безопасности на транспорте.
2. Федеральная администрация шоссейных дорог:
  - контроль за соблюдением мер безопасности движения на шоссейных дорогах.
3. Бюро общественных дорог:
  - субсидирование строительства шоссейных дорог.
4. Федеральная администрация гражданской авиации:
  - выдача лицензий на эксплуатацию транспортных самолетов;
  - контроль за обеспечением безопасности полетов в воздушном пространстве.
5. Федеральная администрация железных дорог:
  - субсидирование развития высокоскоростного железнодорожного транспорта;
  - контроль за использованием техники безопасности на железнодорожном транспорте.
6. Администрация торгового флота:
  - субсидирование развития морского торгового флота.
7. Инженерный корпус армии США:
  - субсидирование развития внутреннего водного транспорта;
  - реконструкция внутренних водных путей;
  - строительство сооружений для предотвращения речных наводнений.
8. Федеральная администрация по энергетике:
  - разработка и координация национальной энергетической политики;
  - представление рекомендаций по вопросам финансирования государственных энергетических программ.

### II. «Независимые» регулирующие органы

1. Комиссия по междуштатной торговле:
  - выдача лицензий на перевозку грузов (железнодорожным, автомобильным и водным транспортом);
  - регулирование тарифов при перевозке грузов;
  - выдача лицензий на создание новых транспортных компаний.
2. Федеральная комиссия по торговому флоту:
  - регулирование тарифов при перевозке грузов морским торговым флотом.
3. Управление гражданской авиации:
  - субсидирование развития гражданской авиации;
  - регулирование тарифов на внутреннем воздушном транспорте.

#### 4. Федеральная комиссия по связи:

- формирование федеральной политики в области связи;
- регулирование тарифов в области связи;
- выдача лицензий на создание новых компаний в области связи;
- контроль за связью, осуществляемой через спутники связи.

#### 5. Федеральная комиссия по энергетике:

- регулирование тарифов при поставках электроэнергии по междуштатным линиям электропередачи;
- регулирование тарифов на поставки природного газа по междуштатным газопроводам;
- выдача лицензий на строительство электростанций общего пользования и междуштатных газопроводов;
- выдача лицензий на создание новых компаний в области энергетики.

#### 6. Администрация по энергетическим исследованиям и разработкам:

- регулирование НИОКР в области энергетики, в том числе ядерной;
- контроль над производством ядерного оружия.

#### 7. Комиссия по регулированию ядерной энергетики:

- субсидирование развития ядерной энергетики;
- выдача лицензий на строительство и эксплуатацию коммерческих ядерных реакторов;
- контроль за использованием ядерной энергии в мирных целях.

эксплуатацию гидроэлектростанций и трубопроводов на территории, находящейся в собственности правительства; выдача разрешений на продажу природного газа, поступающего по междуштатным газопроводам; выдача разрешений на слияние или образование новых компаний; распределение государственных субсидий, выделяемых инфраструктурным отраслям.

Немаловажным направлением в деятельности государственных органов является регулирование тарифов в отраслях и на предприятиях общего пользования, входящих в производственную инфраструктуру. Однако именно здесь особенно наглядно проявляется классовый характер государственно-монополистического регулирования. Проводимая в интересах частного бизнеса хозяйственная политика регулирующих органов в конечном счете оборачивается для американских налогоплательщиков весьма осязательными потерями в их бюджете. В частности, благодаря тому что регулирующие органы санкционируют заведомо завышенные тарифы на различных видах общественного транспорта, монополии получают возможность присваивать ежегодно многие сотни миллионов долларов. С 1969 по 1974 г., например, только одни авиатранспортные компании за счет взвин-

чивания тарифов увеличили свои доходы на 10 млрд. долл.<sup>16</sup>

Наблюдающийся в последние годы быстрый рост тарифов на общественном транспорте сопровождается наступлением на жизненный уровень американского населения со стороны энергетических компаний, взвинчивающих тарифы на поставляемую энергию. Так, газодобывающие компании, используя энергетические трудности, возникшие с начала 70-х годов в стране без их участия, сразу же заявили о том, что их не устраивает гарантируемая федеральным правительством прибыль, составляющая до 15% на инвестируемый капитал. И это требование было тотчас с пониманием встречено в Белом доме, что уже привело к резкому повышению — более чем вдвое — тарифов на услуги, оказываемые данными компаниями<sup>17</sup>.

Однако постоянное стремление к повышению тарифов со стороны монополий, действующих в инфраструктурных отраслях, сдерживается в известной мере самой конкурентной борьбой между ними. Так, например, в случае завышения тарифов при перевозке грузов на железнодорожном транспорте возникает и определенная угроза «утечки» грузов, на которые установлены столь высокие тарифы, к фирмам-конкурентам, контролирующим грузовой автомобильный транспорт или же речной баржевой флот. Вот почему транспортные монополии предпочитают прибегать и к иному способу увеличения своих прибылей: добиваясь от федерального правительства дополнительных субсидий, они списывают таким образом, т. е. фактически опять-таки за счет широких масс налогоплательщиков, немалую часть издержек производства.

Наряду с прочими функциями, в обязанность федеральных регулирующих органов входит осуществление контроля за соблюдением компаниями, действующими в инфраструктурных отраслях, «антитрестовского» законодательства, предусматривающего формально ограничения для частных фирм в отношении масштабов контроля над рынком. Однако такого рода деятельность по большей части сводится к простой регистрации вновь создаваемых (или сливающихся) компаний и выдаче им

---

<sup>16</sup> "Business Week", 1977, April 4, p. 71.

<sup>17</sup> "The Economist", 1974, September 21, p. 57; "Business Week", 1974, December 7, p. 38; 1977, January 10, p. 85.

соответствующих официальных разрешений. Правительственные органы временами предпринимают и отдельные попытки регламентировать определенными правилами конкуренцию в сфере инфраструктуры. Так, в области транспорта эта политика нашла свое выражение, например, в запрещении железнодорожным компаниям строить собственные шоссейные дороги, если они предназначены для перевозки грузов на короткие расстояния (в радиусе до 80 км). Данное ограничение базируется на посылке, что вторжение железнодорожного транспорта подорвало бы позиции грузового автомобильного транспорта, функционирующего в пределах указанного радиуса<sup>18</sup>. Фактором, ограничивающим конкуренцию между самими автомобильными компаниями, занятыми перевозками грузов, является необходимость по закону получения сертификата, где государственным регулирующим органом фиксируется как характер перевозимого компаниями груза, так и маршруты, по которым он может перевозиться. В свою очередь для учреждения новой компании в сфере энергетики или связи также требуется получение «сертификата об общественной полезности», что в известной мере позволяет государству регламентировать количество компаний, действующих в указанных отраслях инфраструктуры.

Американским буржуазным экономистам свойственно преувеличивать регулируемую роль «независимых» ведомств. Нельзя, конечно, не признать, что государственные регулирующие органы, обладая правом распределения федеральных субсидий между отдельными компаниями и определенного контроля за их использованием, при всей противоречивости этой политики в ряде случаев оказывают эффективное воздействие на развитие отдельных отраслей инфраструктуры. Между тем корпорации, господствующие в сфере инфраструктуры, используя рычаги экономического и политического давления, как правило, в состоянии обходить препятствующие им требования федеральных законов или административных постановлений.

К тому же для государственного регулирования, особенно в области транспорта и энергетики, весьма характерны разрозненность действий различных органов, отсутствие соответствующей их координации. Так, вопросами транспорта занимаются помимо министерства не-

---

<sup>18</sup> *L. Weiss. Op. cit., p. 135.*

сколько специальных федеральных комиссий, действующих обособленно, без взаимной увязки своих планов<sup>19</sup>. Это явно выгодно монополиям, контролирующим отдельные виды транспорта и ведущим постоянную конкурентную борьбу между собой.

Характерно также, что разработка государственных программ в области строительства шоссейных дорог производится без учета развития различных видов транспорта. Тем не менее в рекомендациях федерального правительства властям штатов, особенно за последние годы, все чаще и чаще содержатся требования о целесообразности комплексного подхода. По существу это свидетельство новых попыток государственного вмешательства в сферу инфраструктуры, на этот раз направленного на сосредоточение основных усилий на развитии наиболее прогрессивных видов транспорта и одновременное свертывание других. Вместе с тем сам факт пересмотра государственной транспортной политики — отражение и новых требований, которые предъявляет к современному производству научно-техническая революция.

Показательны также взаимоотношения между регулирующими органами и монополиями в сфере энергетики. Регулирование, например, Федеральной комиссией по энергетике тарифов на электроэнергию, поставляемую частным компаниям, отнюдь не означает какого-либо ущемления их интересов. Напротив, комиссия по существу гарантирует им устойчивую прибыль, ибо размеры тарифов устанавливаются на таком уровне,

---

<sup>19</sup> Так, в ведение Комиссии по междуштатной торговле входит помимо железнодорожного транспорта автомобильный транспорт, занимающийся перевозками грузов между отдельными штатами (исключение составляет автомобильный транспорт, перевозящий сельскохозяйственную продукцию), а также речной баржевой флот.

Регулирование внутреннего воздушного транспорта в свою очередь осуществляется главным образом через Управление гражданской авиации. Оба этих органа относятся официально к числу «независимых» регулирующих ведомств. В то же время вопросы регулирования развития внутреннего водного транспорта и морского торгового судоходства входят в компетенцию соответствующих ведомств федерального правительства. В первом случае этим занимается Инженерный корпус армии США, во втором — Администрация торгового флота Министерства торговли.

Наконец, регулирование строительства шоссейных дорог является прерогативой Федеральной администрации шоссейных дорог и ее отделения — бюро общественных дорог Министерства транспорта.

чтобы компании получали «справедливый доход». Прибыль на инвестируемый капитал при всех обстоятельствах должна быть не менее 6% независимо от объема уплачиваемых компанией налогов<sup>20</sup>. В тех случаях, когда Федеральная комиссия по энергетике считает необходимым стимулировать приток капитала в целях расширения энергетических мощностей или модернизации производственного оборудования, размеры тарифов на электроэнергию, поставляемую с вновь установленных мощностей, могут быть соответственно повышены в тех или иных пределах. Другими словами, компаниям всегда предоставляется возможность перекладывать свои расходы, как бы они ни возрастали, на широкие массы потребителей электроэнергии.

Одной из существенных функций государственных органов, занимающихся вопросами регулирования в области энергетики, является санкционирование и осуществление административного контроля за строительством частных электростанций на судоходных реках или же на землях — собственности федерального правительства. В этих случаях частные компании обязаны получить от федерального регулирующего органа соответствующую лицензию. Подобное же разрешение требуется и при строительстве и эксплуатации частными компаниями газопроводов и трубопроводов, проходящих через территорию двух и более штатов. Такого рода полномочия позволяют федеральным властям регулировать в значительных пределах поставки электроэнергии и газа в отдельные штаты и регионы, что имеет зачастую немаловажное значение для их экономического развития.

Наряду с регулирующей деятельностью в отношении отдельных компаний Федеральная комиссия по энергетике предпринимала в послевоенные годы и определенные попытки воздействовать на развитие энергетической промышленности в масштабах всей страны. Еще в 1964 г. она представила Белому дому разработанный совместно с частными компаниями прогноз потребностей экономики в энергетическом сырье вплоть до 1980 г. Этот прогноз, выявивший, по мнению комиссии, наиболее «узкие места» в обеспеченности США источниками энергии, лег в основу специальной программы по развитию «взаимосвязи и координации» в деятельности частных

---

<sup>20</sup> L. Weiss. Op. cit., p. 105—106; "Business Week", 1977, February 28, p. 29.



электроэнергетических компаний<sup>21</sup>. В дальнейшем, исходя из этой программы, федеральными органами были объединены отдельные электростанции, принадлежащие частному капиталу, в относительно крупные комплексы. Их создание позволило использовать излишки электроэнергии на отдельных станциях для покрытия потребности в ней ряда регионов в периоды «пикового» спроса. Вместе с тем осуществление программы позволило избежать в ряде случаев строительства новых электростанций, что обеспечило компаниям определенную экономию средств. Объединение электростанций линиями электропередачи в целые региональные комплексы открыло для отдельных отдаленных районов доступ к крупнейшим электроэнергетическим сооружениям, таким, как, например, гидроэлектростанции на р. Святого Лаврентия или на р. Колумбия. Всего в стране функционирует более двух десятков крупных энергосистем, что позволяет им производить взаимный обмен электроэнергией. Однако в условиях капиталистической системы хозяйства этому процессу противодействуют в огромной мере политика и интересы монополий. Показательно уже то, что создание единой общенациональной электроэнергетической системы по-прежнему остается для США, по признанию американских экономистов, недостижимой целью.

Государственное воздействие на развитие электроэнергетики осуществляется и через некоторые другие органы. К их числу относятся государственные предприятия — непосредственные производители электроэнергии для ряда экономических районов. Через них государство оказывает влияние прежде всего на общие масштабы производства электроэнергии в стране, ибо на долю этого сектора приходится более  $\frac{1}{5}$  всей установленной мощности электростанций общего пользования (см. табл. 15)<sup>22</sup>. Во всех же прочих отраслях производственной инфраструктуры государство ограничивается в основном регулированием деятельности частных компаний и по существу избегает создания чисто государственной собственности, опасаясь ущемить

<sup>21</sup> "Technological Change in Regulated Industries". Washington, 1971, p. 204; *L. Kohlmeier. Op. cit.*, p. 189.

<sup>22</sup> Федеральные органы в лице Министерства сельского хозяйства и Министерства внутренних дел участвуют и в создании специальных кооперативов в целях снабжения электроэнергией отдельных сельскохозяйственных районов.

Таблица 15

**Динамика роста мощностей государственных  
электростанций США**  
(в млн. кВт)

Год	Общая мощность электро- станций*	В том числе электростанции общего пользования				
		Всего	Частные	Находящиеся в собственности		
				федераль- ного пра- вительства	властей штатов**	муници- палитетов
1940	51	40	34	2	***	3
1950	83	69	55	7	2	5
1955	131	115	87	17	3	8
1960	186	167	128	22	6	11
1965	255	236	178	32	11	15
1968	310	291	221	35	16	19
1969	332	313	240	36	17	20
1970	361	341	263	39	18	21
1971	396	377	296	40	19	22
1972	418	399	314	41	21	23
1973	460	441	347	45	24	25
1974	495	476	376	46	27	27
1975	525	506	398	50	29	29

\* Электростанции общего пользования и промышленных предприятий.

\*\* Включая электростанции, принадлежащие кооперативным организациям.

\*\*\* Менее 0,5 млн. кВт.

Источники: "Statistical Abstract of the United States", 1971, p. 497; 1975, p. 534; 1976, p. 553.

интересы частного бизнеса, оказывающего сопротивление расширению подобной формы хозяйствования.

Наиболее крупное государственное предприятие — электроэнергетический комплекс, находящийся в ведении такого органа, как Управление долины р. Теннесси. На его долю в 1974 г. приходилась почти половина всех мощностей федеральных электростанций<sup>23</sup>. Основу этого комплекса составляют сооружения в штатах Теннесси, Алабама, Миссисипи и Кентукки. Установление государственного контроля над ними мотивировалось федеральным правительством необходимостью стимулировать развитие экономически отсталых районов в этих штатах. За период с 1933 по 1968 г. только на энерге-

<sup>23</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1976, p. 556.

тическое строительство Управление долины р. Теннесси израсходовало около 4 млрд. долл. За эти годы им были построены и куплены у частных компаний 29 гидроэлектростанций и 11 крупных тепловых электростанций общей мощностью свыше 18 млн. кВт<sup>24</sup>. Другая половина всех мощностей федеральных электростанций передана под контроль двух федеральных органов — Инженерного корпуса армии США и бюро мелиорации Министерства внутренних дел. Хотя энергетические сооружения, находящиеся под управлением этих двух правительственных органов, размещены в различных штатах страны, бóльшая же часть их, однако, приходится на долю северо-западного района тихоокеанского побережья США. Государственная корпорация «Бонневильское электроэнергетическое управление» является здесь самым крупным поставщиком электроэнергии. Помимо электростанций, владельцем которых является федеральное правительство, многие электроэнергетические сооружения принадлежат на правах собственности местным органам власти или же властям штатов (в 1975 г. доля каждого из них в общей мощности электростанций общего пользования составляла около 6%)<sup>25</sup>. Наиболее крупные из них находятся в штатах Нью-Йорк (на реках Ниагара и Св. Лаврентия) и Небраска. Для управления такого рода электростанциями властями штатов созданы специальные органы. Например, в штате Нью-Йорк эти функции возложены на Управление штата Нью-Йорк.

Вплоть до реорганизации в 1975 г. Комиссии по атомной энергии (КАЭ) она являлась главным органом по регулированию производства ядерной энергии. Основная ее задача сводилась к государственному субсидированию данной отрасли. Однако стимулирование развития атомной энергетики играло явно подчиненную роль по сравнению с разработкой и производством атомного оружия, являющегося ее исключительной прерогативой. Из более чем 40 млрд. долл. государственных средств, вложенных КАЭ в экономику в послевоенные годы, подавляющая часть приходилась на производство атомных бомб, атомных подводных лодок и других

---

<sup>24</sup> L. Weiss. Op. cit., p. 136.

<sup>25</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 534, 538; 1976, p. 553.

видов ядерного вооружения<sup>26</sup>. Что касается атомных электростанций, то политика КАЭ сводилась к сдаче их в аренду частным компаниям. Исходя из интересов частного бизнеса, она оставляла в своем непосредственном ведении лишь экономически малорентабельные или убыточные. Кроме того, по закону 1954 г. комиссия получила право выдавать частным компаниям лицензии на строительство новых атомных электростанций, в том числе и с правом владения ими. Однако ввиду относительно высоких издержек производства атомной энергии корпорации считали для себя более выгодным арендовать государственные атомные электростанции, покрывая при этом часть своих расходов за счет субсидий из федеральной казны.

Государственное регулирование в области газоснабжения, осуществляемое Федеральной комиссией по энергетике, имело в послевоенные годы одну существенную особенность. Она выражалась в том, что при установлении уровня тарифов на природный газ, поставляемый по междуштатным газопроводам, использовался региональный подход. Другими словами, устанавливалась фиксированная тарифная ставка для каждого из экономических регионов, в то время как обычно федеральные регулирующие органы имеют дело только с отдельными компаниями, а не с территориальными единицами. Необходимость указанного регионального подхода вызывалась главным образом наличием большого количества действующих в газодобывающей промышленности компаний, что, естественно, затрудняло регулируемую деятельность Федеральной комиссии по энергетике. Компании оказали, однако, весьма упорное сопротивление «новшество» в государственном регулировании, усматривая в нем стремление со стороны правительства усилить контроль над экономикой. Несмотря на то что законодательство о разделе территории страны на 23 региона в зависимости от уровня тарифной ставки на поставляемый газ было принято еще в 1960 г., оно стало постепенно вводиться лишь с 1968 г. При этом газодобывающие компании добились для себя существенных льгот: наряду с предельно допустимой «верхней» ставкой была установлена (с учетом усредненной нормы прибыли в предшествующие годы) и фиксированная минимальная тарифная ставка на поставки газа,

---

<sup>26</sup> L. Kohlmeier. Op. cit., p. 201.

гарантирующая монополиям ранее получаемый уровень прибыли. Кроме того, в целях стимулирования разведки природного газа предельные тарифные ставки на газ, поставляемый из новых скважин, были установлены выше, чем из уже эксплуатирующихся.

Используя возникший в США в последние годы топливно-энергетический кризис, компании, занимающиеся добычей и транспортировкой газа по междуштатным трубопроводам, добились в 1974 г. от федерального правительства отказа от регионального принципа при установлении тарифов на поставляемый газ и одновременно очередного повышения уровня самих тарифов.

Официально декларируемая американской прессой «независимость» регулирующих органов от федерального правительства на деле носит фиктивный характер. Современная действительность США показывает, что практически эти органы выступают непосредственными проводниками политики федерального правительства, причем контроль над их деятельностью со стороны президента США обеспечивается уже тем, что только он наделен прерогативой назначать председателя того или иного органа. В свою очередь последний правомочен влиять на состав руководящего административного персонала подчиненного ему регулирующего ведомства. Такой механизм в конечном счете гарантирует преобладающую роль в нем лиц, принадлежащих к правящей политической партии. Как свидетельствуют многие американские экономисты, смена президента автоматически влечет за собой соответствующие изменения в руководящем составе регулирующих ведомств. При этом в правительственных кругах считается совершенно правомерным, что лица, принадлежащие к правящей партии, должны занимать более высокие должности по сравнению с прочими служащими данного регулирующего органа. Это также обуславливает соответствующие перестановки среди должностных лиц в регулирующих органах. Такого рода перемещения облегчаются и тем, что именно президент США фактически решает вопрос о сроке пребывания того или иного должностного лица на занимаемом посту. Конгресс, сохраняя за собой право контроля за деятельностью этих ведомств, подчас лишь формально утверждает подобные решения президента.

Как показывает анализ, численный состав персо-

нала регулирующих органов зависит от объема выполняемых ими функций. В большинстве случаев руководящие посты (председателя и его помощников) в этих органах занимают пять-шесть человек, кандидатуры которых согласовываются с президентом США и подлежат в дальнейшем утверждению сенатом. Средний срок их пребывания на занимаемых постах — от пяти до шести лет. Предполагается, что руководящие должностные лица, принадлежащие к одной политической партии, не должны составлять в этих органах большинство, что правление здесь должно строиться на межпартийной основе. К членам регулирующих органов непосредственно не предъявляется особых требований в отношении экономического или юридического образования. Но каждое из высших должностных лиц имеет право в случае необходимости держать в своем штате такого рода специалистов (в том числе двух-трех экономистов). Обсуждение вопросов в этих органах внешне напоминает заседание суда. В некоторых из них, например, в Комиссии по междуштатной торговле, появление в зале заседания руководящих должностных лиц обязывает присутствующих приветствовать их вставанием. Процедура обсуждения, так же как и в суде, включает в себя заслушивание различных сторон, представленных чаще всего специально нанятыми юристами, принесение присяги свидетелями и т. д. В случае необходимости регулирующие органы могут проводить предварительное расследование обсуждаемого вопроса.

По количеству выпускаемых из стен этих ведомств официальных бумаг, связанных с разбором соответствующих дел, регулирующие органы порой превосходят даже федеральные суды, известные своим пристрастием к бумаготворчеству. Такой поток бумаг, главным образом разного рода инструкций, во многом связан с исторически сложившимися особенностями функционирования этих органов. Так, составляемые ими инструкции касаются, как правило, лишь компании, являющейся предметом обсуждения данного органа. Эти инструкции не носят тем самым общеобязательного характера и не распространяются на другие компании, действующие в той же отрасли экономики.

В функции регулирующих ведомств формально входят наблюдение и контроль за деятельностью частных предприятий в отраслях общего пользования (транспорт,

связь и т. д.). Однако требование о защите общественных интересов как главная обязанность государственных регулирующих органов оказывается на деле лишь удобным прикрытием в руках буржуазии для использования государственной машины в интересах частного капитала. Наиболее откровенно о действительной роли и функциях «независимых» регулирующих ведомств высказался бывший американский президент Джонсон. Во время встречи с руководителями этих органов в декабре 1963 г. он заявил, что их главная задача состоит в том, чтобы «больше заботиться о содружестве» с деловыми кругами, а не заниматься поисками «новых сфер контроля частных предпринимателей»<sup>27</sup>. Такое взаимопонимание между руководством регулирующих органов и руководством корпораций, в частности, обеспечивается тем, что кандидатуры руководящего состава этих органов предварительно закулисно согласовываются (до утверждения их в конгрессе) с крупнейшими монополиями, действующими в этих отраслях. Так, кандидатуры лиц на руководящие посты в Управлении гражданской авиации неизменно обсуждаются с магнатами авиапромышленности, а претенденты на посты в Федеральной комиссии по энергетике и Комиссии по междуштатной торговле должны предварительно заручиться поддержкой со стороны владельцев газодобывающих, трубопроводных, электроэнергетических или железнодорожных компаний.

Как пишет американский журналист Л. Колмайер, близко знакомый с деятельностью этих ведомств, «все президенты США согласовывали кандидатуры руководящих лиц в регулирующих органах с лидерами соответствующих отраслей промышленности главным образом потому, что они рассматривают регулирование, исходя в большей или меньшей мере из частных интересов этих отраслей»<sup>28</sup>. Известно также немало случаев, когда монополии отвергали кандидатуры лиц на руководящие должности в этих органах только по той причине, что не были вполне уверены в их лояльности. Так случилось, в частности, с членом Управления гражданской авиации Д. Лэндисом после того, как он публично заявил о своем несогласии «с монополистической

---

<sup>27</sup> Цит. по: *L. Kohlmeier. Op. cit., p. 46.*

<sup>28</sup> *Ibid., p. 49.*

практикой и многими другими нарушениями, которые позволяют себе авиакомпании»<sup>29</sup>.

В то же время только публичное разоблачение помешало ставленнику монополий некоему Э. Гибсону в 1974 г. занять пост главы Федеральной администрации по энергетике, хотя его кандидатура получила поддержку «нефтяного бизнеса». К большой неожиданности для него, в печать просочились сведения о том, что он, будучи до этого руководителем отдела по делам торгового флота в Министерстве торговли США, скомпрометировал себя предоставлением подконтрольным ему компаниям ряда льгот в обход федеральных инструкций<sup>30</sup>.

Современная действительность США богата примерами деятельности «групп давления», за спиной которых стоят монополии, для получения выгодных им заказов или принятия соответствующих правительственных решений. Так, фактически узаконенной практикой является оказание давления на членов регулирующих органов со стороны заинтересованных компаний, содержащих для этого в Вашингтоне постоянный штат лоббистов. Другой метод воздействия — один из наиболее распространенных — подкуп компаниями членов регулирующих органов в форме предоставления высокооплачиваемой должности в самой компании, в случае если ей будут оказаны данным ведомством соответствующие «услуги». Ту же цель преследуют и щедрые пожертвования компаний, исчисляемые многими миллионами долларов, в фонд правящей политической партии<sup>31</sup>. Наглядной иллюстрацией к вышесказанному является специальное письмо, с которым обратился к президенту Кеннеди один из бывших членов Федеральной комиссии по энергетике — Г. Морган. Пораженный коррупцией, царящей среди служащих регулирующих органов, и постоянным нажимом на эти органы со стороны компаний, он, в частности, писал: «В настоящее время, в условиях давления, оказываемого представителями крупнейших отраслей экономики, деятельность регулирующих органов все более затрудняется... Игнорирование этими органами общественных интересов достигается

---

<sup>29</sup> J. Harris. The Advice and Consent of the Senate. Berkeley University of California Press, 1953, p. 277.

<sup>30</sup> "Business Week", 1974, November 2, p. 23.

<sup>31</sup> "Wall Street Journal", 1968, October 17, p. 4.



различными средствами. Наиболее опасным среди них является спекуляция на страхе лишиться занимаемого места. Например, регулирующий орган, членом которого я состою, принимает сотни и даже тысячи решений ежегодно, многие из которых касаются дел, связанных с оборотом сотен миллионов долларов. Членам регулирующего органа приходится поэтому считаться с тем, что позиция, занятая ими по тому или иному вопросу, может вызвать целую кампанию против утверждения их сенатом на новый срок»<sup>32</sup>.

Как выявило расследование, проведенное федеральными властями в период недавнего энергетического кризиса, компании широко практикуют и такую форму подкупа членов регулирующих органов, как продажа им своих акций на льготных условиях, хотя подобные действия являются заведомым нарушением федерального законодательства. Особенно активно к этому прибегали в последние годы нефтяные и газовые компании, что, в частности, позволило им добиваться взвинчивания цен на поставляемое жидкое топливо. Так, нефтяные монополии в отдельных случаях искусственно поднимали цены в 3—4 раза, что обеспечивало им получение десятков миллионов долларов дополнительной прибыли. Английский журнал «Экономист» не без иронии писал в этой связи, что «Федеральной комиссии по энергетике, как, впрочем, и некоторым другим регулирующим органам, следовало бы, несомненно, не выставлять напоказ столь тесных связей с отраслью, которую она призвана регулировать»<sup>33</sup>.

Как правило, в решениях, принимаемых регулирующими органами, содержится требование в отношении отдельных компаний «действовать в интересах всего общества, не ущемляя интересов его граждан». Определенным признанием того, что подобного рода призывы носят сугубо декларативный характер, служит использование за последнее десятилетие в практической деятельности некоторых регулирующих органов такого нового института, как общественный защитник. Эти лица, официально именуемые общественными советниками, формально призваны во время разбирательства регулирующим органом важного с общественной точки зрения дела отстаивать интересы граждан против по-

---

<sup>32</sup> L. Kohlmeier. Op. cit., p. 82.

<sup>33</sup> "The Economist", 1974, September 21, p. 57.

сыгательств на них со стороны отдельных компаний. Фактически же использование института общественного защитника (а им может быть назначено лишь одно из должностных лиц самого регулирующего органа) — это своего рода дань требованиям общественности, попытка ослабить ее недовольство неспособностью регулирующих органов противодействовать наживе частных корпораций за счет широких слоев населения. Чаще всего «общественный советник» использует свое право на особое мнение в тех сугубо частных случаях, когда на заседании регулирующего органа обсуждается, например, вопрос о произвольном повышении компанией тарифов на общественном транспорте или разбирается жалоба о прекращении регулярного железнодорожного сообщения между теми или иными населенными пунктами. Относительно недавним нововведением в практике регулирующих органов является использование ими и специальных юристов, «слушающих ревизоров», в обязанность которых входит составление проекта решений по обсуждаемому вопросу<sup>34</sup>. Это избавляет, естественно, руководство этих органов от необходимости самим заниматься подобными вещами и гарантирует в то же время соблюдение определенного уровня профессиональной квалификации в принимаемых решениях. Последнее слово при этом принадлежит, однако, самим членам регулирующих органов, а не юристу-ревизору и тем более «общественному советнику».

Подвергая резкой критике эти органы за то, что они в своей деятельности фактически предают забвению интересы рядовых американцев, Л. Колмайер приходит к следующему заключению: «Политика регулирования — это карусель, на которой есть место для всех, кроме рядовых потребителей. Эта карусель приводится в движение эгоистическими интересами, во-первых, частных корпораций, которые участвуют в постоянной погоне за прибылями; во-вторых, членов регулирующих органов, которые охвачены боязнью потерять свою работу; в-третьих, членов конгресса, которые нуждаются в финансовых пожертвованиях для переизбрания, и, наконец, обитателей Белого дома, которые стремятся завоевать доверие частных корпораций и использовать регулирующие органы в своих политических целях.

---

<sup>34</sup> "Federal Bar Journal", Fall 1967, p. 2; *L. Kohlmeier. Op. cit.*, p. 32.

В этом переплетении эгоистических интересов не находится места лишь для того, что именуется общественными интересами. Регулирующие органы не отстаивают интересы рядовых граждан против посягательств со стороны частных корпораций, а выступают по большей части в роли третейского судьи в споре между отдельными компаниями. В итоге государственное регулирование имеет постоянную тенденцию увековечить привилегии частных корпораций вопреки интересам широких масс населения»<sup>35</sup>.

#### **4. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ АВТОДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

Наиболее типичным примером постоянного и все растущего воздействия государства на производственную инфраструктуру является автодорожное строительство. В течение уже многих лет ему отдается заведомое предпочтение при распределении государственных средств на экономические нужды страны.

Это во многом определяется той ролью, которая отводится строительству автодорог в экономическом развитии США. В итоге по масштабам автодорожной сети США не имеют себе равных среди стран капиталистического мира. Протяженность ее уже превысила в начале 70-х годов 6 млн. км и продолжает по-прежнему расти.

В США финансирование развития автодорожной сети практически целиком (исключение составляют лишь автомобильные пути на внутривозвратной территории частных компаний) взяло на себя государство. Строительство автодорог формально считается исключительной прерогативой властей штатов и местных органов управления. Именно эти органы государственной власти мобилизуют основную массу необходимых финансовых средств, осуществляют проектирование и сооружение автомобильных дорог, распределяя соответствующие контракты среди частных дорожно-строительных фирм. В штатах всеми этими вопросами ведают специально созданные отделы автодорожного строительства.

Однако ни власти штатов, ни тем более местные органы управления отнюдь не располагают полной свободой действий в области строительства автодорог. На

<sup>35</sup> *L. Kohlmeier. Op. cit., p. 81.*

их политику здесь оказывает постоянное и активное воздействие федеральное правительство. Без его согласия не может быть фактически осуществлен в стране ни один сколько-нибудь крупный проект автодорожного строительства. С федеральным правительством согласовываются, как правило, маршруты всех проектируемых основных автомобильных дорог и сроки их сооружения. В противном случае правительство оставляет за собой право отказать властям штатов или же местным органам управления в федеральных субсидиях на строительство автодорог. Эти субсидии являются, таким образом, тем рычагом, с помощью которого федеральное правительство оказывает определяющее влияние на состояние автодорожного строительства в стране.

В послевоенный период на строительство автомобильных дорог были израсходованы средства, измеряемые десятками миллиардов долларов. Суммарные же затраты на автодорожное строительство за все 200-летнее существование США оцениваются американскими экспертами в 400 с лишним миллиардов долларов<sup>36</sup>. Только с 1950 по 1974 г. ежегодные государственные расходы на указанные цели возросли в 5 с лишним раз (см. табл. 16). Особенно больших масштабов они до-

Таблица 16

**Государственное финансирование  
автодорожного строительства в 1950—1974 гг.**

Год	Государственные расходы, млрд. долл.*	В том числе федеральные субсидии, %	Год	Государственные расходы, млрд. долл.*	В том числе федеральные субсидии, %
1950	3,9	12,8	1970	16,7	26,9
1955	6,5	9,2	1971	18,3	25,7
1960	9,6	30,2	1972	19,3	24,9
1965	12,3	32,5	1973	18,9	25,9
1969	15,7	26,8	1974	20,2	23,3

\* Суммарные расходы федерального правительства, властей штатов и органов местного управления.

Рассчитано по: "The Budget of the United States Government, Fiscal Year 1972", p. 120; "Statistical Abstract of the United States", 1954, p. 367; 1974, p. 246, 249; 1976, p. 259, 588, 591.

<sup>36</sup> "The New Republic", 1972, May 6, p. 13; "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 253, 256.

стигли с середины 50-х годов, когда государственное финансирование автодорожного строительства было фактически поставлено на долгосрочную основу. С 1960 по 1974 г. государственные расходы на автодорожное строительство в расчете на душу населения увеличились с 53 до 96 долл., или почти вдвое<sup>37</sup>.

В общей сумме государственных затрат на строительство автодорог большую часть составляют расходы властей штатов. В 1974 г., например, из 20,2 млрд. долл. на их долю пришлось 15,8 млрд. долл. (с учетом федеральных субсидий), или  $\frac{4}{5}$  всей суммы. При этом непосредственно на строительство дорог было израсходовано 9,4 млрд. долл.; около 2,7 млрд. долл. составили расходы на ремонтные работы и средства обеспечения безопасности движения, а остальную часть — затраты по содержанию персонала автодорожной администрации и инспекции и выплаты процентов по ранее полученным займам<sup>38</sup>.

Хотя основная масса финансовых средств поступает из бюджета штатов, под их непосредственным административным контролем находится немногим более  $\frac{1}{5}$  всей автодорожной сети в стране (см. табл. 17). Это в основном наиболее важные автомагистрали, имеющие общенациональное значение. Среди них выделяются так называемые главные дороги, которые соединяют между собой все крупнейшие города, административные и промышленные центры. Общая протяженность этой категории дорог составила (по состоянию на 1974 г.) 656 тыс. км. Второстепенные дороги (соединяют с главными автомагистралями отдельные крупные населенные пункты, сельскохозяйственные и промышленные районы) составляли в том же году 181 тыс. км. Помимо указанных автомагистралей в ведении властей штатов находятся и так называемые местные дороги, обслуживающие сугубо внутренние нужды отдельных штатов, а также автодороги в парках, лесах и заповедниках, не имеющих общенационального значения. Кроме того, власти штатов осуществляют административный контроль и над частью автодорог, проходящих в черте тех или иных городов.

В отличие от штатов участие местных органов управления в финансировании автодорожного строительства

<sup>37</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1976, p. 259.

<sup>38</sup> Ibid., p. 271, 591.

Таблица 17

**Административное управление  
автодорожной сетью США**

Год	Вся автодорожная сеть*		В том числе в ведении					
			властей штатов		местных органов управления		федерального правительства	
	тыс. км	%	тыс. км	%	тыс. км	%	тыс. км	%
1950	5 300	100	986	18,7	4 197	79,1	117	2,2
1955	5 469	100	1 058	19,3	4 262	78,0	149	2,7
1960	5 673	100	1 134	20,0	4 360	76,8	179	3,2
1965	5 904	100	1 203	20,4	4 461	75,5	240	4,1
1970	5 967	100	1 249	21,0	4 419	74,0	299	5,0
1971	6 014	100	1 264	21,0	4 435	73,8	315	5,2
1972	6 059	100	1 267	20,9	4 458	73,6	334	5,5
1973	6 091	100	1 269	20,8	4 476	73,5	346	5,7
1974	6 106	100	1 265	20,7	4 483	73,4	358	5,9

\* Включая городские автодороги (городские улицы, находящиеся в ведении местных органов управления, и автодороги штатного подчинения, проходящие в черте городов).

Рассчитано по: "Statistical Abstract of the United States", 1976, p. 586.

сравнительно невелико. Их затраты на эти цели составляют за последнее время не более 6 млрд. долл. в год. Причем эту сумму образуют главным образом субсидии, полученные от федерального правительства и властей штатов. Тем не менее именно под административный контроль местных органов управления передана подавляющая часть всей автодорожной сети США. В 1974 г. эта доля (с учетом автодорог в городах) составляла почти  $\frac{3}{4}$ , или 4 483 тыс. км (см. табл. 17).

Федеральное правительство воздействует на развитие автодорожной сети в стране в гораздо большей степени, чем об этом можно судить по размеру предоставляемых им субсидий. Однако и сами субсидии, которые получают власти штатов и местные органы управления, не так уж малы. За последнее десятилетие их общий объем неизменно составлял от 4 млрд. до 5 млрд. долл. За счет этих субсидий покрывалось от  $\frac{1}{4}$  до  $\frac{1}{3}$  всех затрат на автодорожное строительство в указанный период (см. табл. 16). Федеральное правительство берет на себя часть расходов по проектированию и строитель-

ству важнейших автомагистралей, по закупке земельных участков вдоль трассы проектируемых дорог. За счет федеральной казны покрываются по преимуществу (от  $\frac{1}{2}$  до  $\frac{3}{5}$ ) и расходы на строительные материалы для автодорожного строительства<sup>39</sup>. Так, в 1975 г. из 4,9 млрд. долл., затраченных на автодорожное строительство из федеральной казны, более  $\frac{3}{5}$  всей суммы составляли расходы на автомагистрали общенационального значения (за счет федерального правительства было покрыто 90% всех годовых расходов на эту категорию дорог). Остальная часть была затрачена на дороги, находящиеся в ведении властей штатов, на автодороги в национальных парках и заповедниках и т. д.

Для финансирования строительства автодорог, сооружаемых с помощью федерального правительства, решением конгресса США учрежден в 1956 г. так называемый Федеральный фонд автодорожного строительства. Его главная особенность состоит в том, что он имеет сугубо целевое назначение. Средства из него могут быть использованы лишь на автодорожные работы. Любое использование их даже для нужд других видов транспорта требует в обязательном порядке санкции конгресса США. Учитывая эту особенность Федерального фонда автодорожного строительства, его зачастую именуют «гарантированным фондом заработной платы для дорожно-строительной промышленности»<sup>40</sup>.

В указанный фонд ежегодно поступает до 5—7 млрд. долл. средств, взимаемых в виде налога с владельцев автомобильного транспорта, как легкового, так и грузового. Так, например, в 1972 финансовом году из 4,8 млрд. долл., израсходованных федеральным правительством на автодорожное строительство, 4,7 млрд. долл. составляли средства целевого фонда, а оставшиеся 0,1 млрд. долл. (т. е. около 2% всех расходов) покрывались за счет общего налогообложения американского населения<sup>41</sup>.

Стабильность денежных поступлений в Федеральный фонд автодорожного строительства обеспечивается прежде всего за счет налога на бензин, дизельное топ-

<sup>39</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1974, p. 549; 1976, p. 586.

<sup>40</sup> "Fortune", July 1971, p. 124.

<sup>41</sup> "Business Week", 1977, January 17, p. 84; Ch. Schultze. Setting National Priorities. The 1972 Budget. Washington, 1971, p. 261—262.

ливо и смазочные масла. С каждого галлона (1 галлон = 3,8 л) купленного бензина взимается четыре цента федерального налога. В свою очередь дополнительный налог (но поступающий уже в фонд автодорожного строительства в штатах) устанавливается властями штатов и составляет в среднем по стране около семи с половиной центов. В Федеральный фонд автодорожного строительства идет также и налог на автопокрышки (за каждый килограмм резины), и, наконец, 10-процентный налог на продажи грузовых автомобилей. Налог на дизельное топливо для грузового автотранспорта устанавливается в штатах по повышенной таксе по сравнению с налогом на бензин, а именно в прямой зависимости от грузоподъемности машин и, следовательно, той нагрузки, которая оказывается ими на эксплуатируемую автодорогу. Таким образом, при налогообложении принимаются в расчет и различия в степени амортизации шоссежных дорог, вызываемой отдельными видами транспорта. В среднем налог на дизельное топливо (его размер варьируется по отдельным штатам) для грузовиков, имеющих более двух несущих осей (включая и прицеп), составляет около девяти центов за галлон<sup>42</sup>. Помимо указанных налогов взимается также специальный сбор за проезд через вновь построенные мосты и за проезд по новым высокоскоростным дорогам (в виде надбавки к налогу на бензин). В среднем с каждого автомобилиста взимается ежегодно в фонд автодорожного строительства свыше 140 долл. Сборы с грузового автотранспорта оказываются в общей сложности больше, чем с легкового. Владелец легкового транспорта платит с каждой пройденной мили примерно по одному центу, а водитель грузового — по три цента<sup>43</sup>.

Одним из важных законодательных актов, значительно расширившим участие федерального правительства в финансировании автодорожного строительства, явился Закон о федеральной помощи в строительстве автодорог, принятый конгрессом в 1970 г. Согласно закону, доля участия федерального правительства в фи-

---

<sup>42</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1971, p. 532; 1975, p. 568; B. Kelley. *The Pavers and the Paved (The Real Cost of American Highway Program)*. New York, 1971, p. 28—29.

<sup>43</sup> "The Nation", 1972, February 28, p. 258; "Business Week", 1977, January 17, p. 85.



нансировании, например, строительства дорог, находящихся в ведении властей штатов, повышена начиная с 1 июля 1972 г. с 50 до 70% <sup>44</sup>. Утверждена новая программа федеральной помощи в сооружении так называемых автодорог, способствующих экономическому развитию. Причем такого рода помощь рассматривается одновременно в качестве одной из форм содействия федерального правительства повышению темпов экономического роста в США. За счет федеральной казны должны покрываться 95% всех расходов на указанные дороги <sup>45</sup>.

Особое значение придавалось использованию автодорожного строительства в качестве инструмента стимулирования деловой активности на местах — в сельских районах и городских поселениях с числом жителей 100 тыс. человек и менее. Таким путем предполагалось способствовать развитию местной промышленности, стимулировать приток населения из крупных городов, воздействуя тем самым на процесс урбанизации в стране. Из федеральной казны должны покрываться 70% (остальные 30% — из бюджетов штатов и муниципалитетов) всех расходов на такого рода программы. Конгресс США уполномочил Министерство транспорта заняться и вопросами дорожного строительства в городах, что являлось до этого исключительной прерогативой властей штатов и местных органов управления. Отныне же местные власти обязывались согласовывать свою деятельность в указанной области с федеральным ведомством <sup>46</sup>.

Финансирование автодорожного строительства в США осуществляется федеральным правительством в соответствии с программой, разрабатываемой обычно на срок в 2—5 лет и утверждаемой конгрессом США. Так, в 1975 г. завершено выполнение трехлетней программы (на 1973—1975 финансовые годы), принятой в 1972 г. Непосредственным распределением федеральных субсидий по отдельным штатам занимается Федеральная администрация шоссейных дорог. Она же утверждает и проекты сооружения новых автодорог, пред-

---

<sup>44</sup> "U. S. News and World Report", 1972, March 27, p. 63; 1977, January 17, p. 68.

<sup>45</sup> *Ch. Schultze*. Op. cit., p. 261.

<sup>46</sup> The Department of Transportation. "Fifth Annual Report. Fiscal Year 1971", p. 5—6.

ставляемые властями штатов через находящиеся в их ведении отделы автодорожного строительства.

Вместе с тем федеральное правительство не участвует ни в финансировании автодорожных ремонтных работ (это входит целиком в функции властей штатов и местных органов управления), ни в административном управлении построенными при его финансовом участии автодорогами. В его ведении находятся менее 6% всей автодорожной сети в стране (см. табл. 17). К тому же это главным образом автодороги, проложенные в национальных парках или резервациях федерального подчинения.

Более существенное значение имеет то, что федеральное правительство стремится участвовать в финансировании всех сколько-нибудь крупных междуштатных автомагистралей. Особенно щедро субсидируются строительство и эксплуатация автотранспортных магистралей, имеющих при этом и определенное стратегическое значение. Посредством использования финансовых рычагов федеральные власти оказываются в состоянии влиять на выбор маршрута для проектируемых дорог и ход самого строительства, исходя при этом чаще всего из определенных общенациональных целей. «Все то, за что платит Вашингтон, — все это он и контролирует. Именно в самом Вашингтоне планируются дороги, строящиеся штатами. Эти штаты укладывают бетонные плиты в соответствии с «предписаниями», полученными из Вашингтона. И он же контролирует ход текущих дорожных работ»<sup>47</sup>.

Благодаря широкой финансовой поддержке государства строительство шоссежных дорог в США ведется ускоренными темпами. По сравнению, например, с 1950 г. сеть автодорог, построенных при непосредственном финансовом участии федерального правительства, возросла в 1,5 раза. К середине 70-х годов общая протяженность такого рода дорог достигла уже 1,5 млн. км, что составляло  $\frac{1}{4}$  всей автодорожной сети в стране. Особенно велика роль федерального правительства в финансировании строительства (совместно с властями штатов) наиболее важных междуштатных автомагистралей. По состоянию на 1974 г. протяженность такого рода дорог (так называемых главных), построенных при финансовом участии федерального правительства,

<sup>47</sup> L. Kohlmeier. Op. cit., p. 46.

превысила 428 тыс. км. Это составляло в свою очередь около 29% всей той автодорожной сети, которая была сооружена с помощью федеральных субсидий<sup>48</sup>.

Федеральные субсидии предназначаются, как правило, для финансирования строительства не только наиболее важных, но и наиболее дорогостоящих магистралей. В настоящее время средняя стоимость сооружения 1 км магистральных высококачественных дорог с четырьмя полосами достигает уже 600—900 тыс. долл. против, например, 500 тыс. долл. 10 лет назад. Растет стоимость строительства и прочих дорог. Немаловажным обстоятельством в этой связи является то, что все больший упор делается на строительство дорог улучшенного качества. Но главная причина заключается в инфляции, столь характерной для послевоенного экономического развития США. Строго говоря, в послевоенный период автодорожная сеть в стране увеличилась не так уж и значительно. С 1950 по 1974 г. она возросла (без учета городских автодорог) лишь на 300 тыс. км<sup>49</sup>. При этом, однако, необходимо иметь в виду, что новое строительство в первую очередь преследовало цель «спрямления» уже имеющихся автотрасс и увеличения на них полос автомобильного движения. Не менее существенно, что в общей системе автодорог довольно быстро растет доля автомагистралей с твердым покрытием. За указанный период она возросла почти в 1,5 раза (см. табл. 18). Особенно высок удельный вес таких автомагистралей среди главных и второстепенных дорог, находящихся в ведении властей штатов. Доля же автомагистралей с твердым покрытием среди дорог, находящихся в ведении федерального правительства и местных органов управления, не столь велика и составляет менее  $\frac{3}{4}$ .

Самой крупной программой автодорожного строительства, когда-либо принимавшейся в США, является сооружение Национальной системы междуштатных дорог. После завершения ее строительства (на начало 1976 г., когда намечалось полностью ввести ее в эксплуатацию, она была построена лишь на 90%) общая протяженность этой системы должна составить 68 тыс. км., а стоимость — около 90 млрд. долл.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> "Statistical Abstract of the United States", 1976, p. 589.

<sup>49</sup> Ibid., p. 586—587.

<sup>50</sup> "U. S. News and World Report", 1977, January 17, p. 68.

Таблица 18

## Протяженность автодорог с твердым покрытием в США \*

	1940 г.				1950 г.				1960 г.				1970 г.				1974 г.		
	Всего		В том числе с твердым покрытием		Всего		В том числе с твердым покрытием		Всего		В том числе с твердым покрытием		Всего		В том числе с твердым покрытием		Всего		
	тыс. км	%	тыс. км	%	тыс. км	%	тыс. км	%	тыс. км	%	тыс. км	%	тыс. км	%	тыс. км	%	тыс. км	%	
Все (внегородские) автодороги в ведении властей штатов**	4784	44,8	2144	44,8	4784	56,1	2686	56,1	4985	69,5	3464	69,5	5070	76,1	3858	76,1	5085	3923	77,2
главные второстепенные	838	80,6	675	80,6	916	88,5	811	88,5	1030	94,7	976	94,7	1089	96,6	1053	96,6	1093	1051	97,1
местные в ведении местных органов управления и федерального правительства***	526	91,8	483	91,8	581	96,5	561	96,5	645	98,9	638	98,9	652	99,4	648	99,4	656	653	99,5
	130	80,0	104	80,0	140	83,6	117	83,6	168	95,2	160	95,2	194	97,4	189	97,4	181	178	98,3
	182	48,2	88	48,2	195	68,2	133	68,2	217	82,0	178	82,0	243	88,8	216	88,8	246	220	89,4
	3946	37,8	1469	37,8	3868	48,5	1875	48,5	3955	62,9	2488	62,9	3981	70,5	2805	70,5	4002	2872	71,8

\* Без учета городских автодорог.

\*\* Без учета автодорог в парках, заповедниках, лесах и резервациях, находящихся в ведении властей штатов.

\*\*\* Включая автодороги в парках, заповедниках, лесах и резервациях, находящихся в ведении властей штатов.

Рассчитано по: "Statistical Abstract of the United States", 1975, p. 564; 1976, p. 586.

В Национальную систему входят по преимуществу высокоскоростные автомагистрали. Стандартной считается четырехполосная автомагистраль с шириной каждой полосы 3,65 м. Близ больших городов количество полос увеличивается до шести — восьми, либо же резервируется вдоль автомагистрали земельная полоса на случай необходимого расширения проезжей части дороги. Как правило, на дорогах Национальной системы земельной полосой отделено и встречное автомобильное движение. Автострады Национальной системы примечательны и тем, что на них отсутствуют рекламные щиты, которыми столь загромождены прочие дороги (хотя в последнее время и здесь стали вводиться жесткие ограничения на рекламу в качестве меры борьбы за повышение безопасности автомобильного движения). В то же время на автострадах через определенные промежутки устанавливаются щиты, где четко обозначен номер дороги; в случае же слияния ее с другой дорогой номер сохраняется и ставится под основным.

Идея о строительстве Национальной системы междуштатных дорог была впервые выдвинута в конгрессе США еще в 1944 г., когда с особой остротой встал вопрос о повышении мобилизационной готовности американской экономики. В то время речь шла о разработке двадцатилетней программы строительства сети автодорог, которые бы соединили между собой все города с населением 300 тыс. и более жителей. Общая протяженность проектировавшейся автомобильной сети должна была составить 64 тыс. км, а стоимость ее — 11,3 млрд. долл.<sup>51</sup> В 1956 г., когда конгрессом США была одобрена пятнадцатилетняя программа сооружения Национальной системы междуштатных дорог, протяженность новой автодорожной сети была увеличена по сравнению с первоначальным проектом всего на 4 тыс. км. Сметная же стоимость автодорожных работ возросла к этому времени до 41 млрд. долл., т. е. в 3,5 раза. Но и эта цифра оказалась далекой от фактических затрат. В 1972 г., который по проекту считался сроком завершения строительства, Национальная система была сооружена лишь на  $\frac{4}{5}$  (в эксплуатацию было введено 55 тыс. км), однако стоимость работ возросла по сравнению с проектной почти вдвое. Правда, данное удорожание во многом объяснялось общим ростом цен в ука-

<sup>51</sup> "U. S. News and World Report", 1972, January 24, p. 59.

занный период, в том числе и на строительные материалы. За счет этого фактора только в течение 60-х годов стоимость автодорожных работ увеличилась на 50%, а за последние 10 лет — на 75%. Ввиду растущей инфляции стоимость 10% не законченных по состоянию на начало 1977 г. строительных работ оценивается уже не менее как в 30 млрд. долл. (против 60 млрд. долл., израсходованных на всю остальную, реализованную часть программы) <sup>52</sup>.

Государственное финансирование строительства Национальной системы междуштатных дорог с самого начала стало для заинтересованных монополий постоянным источником получения сверхприбылей. Причем особенно сильно наживаются на заказах, субсидируемых государством, ведущие промышленные корпорации, включая в первую очередь такие нефтяные монополи-гиганты, как «Эксон», «Галф ойл», «Мобил ойл», «Тексако», «большая тройка» автомобильных концернов («Дженерал моторс», «Форд мотор», «Крайслер»), сталелитейный трест «Юнайтед Стейтс стил» и т. д.

Официально широкая поддержка государством частного бизнеса в сфере автодорожного строительства, являющаяся объектом острой критики со стороны американской общественности, мотивируется целым рядом причин. Среди них, в частности, фигурирует и необходимость ослабить остроту проблемы перенасыщенности городов автомобильным движением путем стимулирования миграции городского населения в пригороды. Осуществление долгосрочной программы строительства автодорог связывается федеральными властями и с задачей увеличения пропускной способности американской автодорожной системы, ставшей «узким местом» в экономике. Поскольку на вновь построенных автомагистралях создается возможность для высокоскоростного транспортного движения, то, по официальной оценке, грузовой автомобильный транспорт будет в состоянии преодолевать путь от атлантического до тихоокеанского побережья США за 48 часов, или вдвое быстрее, чем это было до начала строительства Национальной системы междуштатных дорог <sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> "Fortune", July 1971, p. 125; "Business Week", 1977, January 17, p. 85; "U. S. News and World Report", 1977, January 17, p. 68.

<sup>53</sup> "U. S. News and World Report", 1972, November 13, p. 52; B. Kelley. Op. cit., p. 4, 43—44.

В числе прочих причин называется также растущая потребность в дальнейшем развитии хозяйственных связей между экономическими районами страны. Сооружение новой сети автодорог, в том числе стратегического назначения, преподносится, наконец, и в качестве необходимого средства повышения мобилизационной готовности американской экономики. При принятии конгрессом решения о строительстве Национальной системы междуштатных дорог указывалось, например, что проектируемая система автомагистралей позволит в конечном счете подключиться к сети шоссейных дорог на территории Канады и Мексики. В последующих предписаниях Министерства транспорта также подчеркивалось, что «каждая система шоссейных дорог, сооружаемая при финансовой помощи федерального правительства, должна быть расположена и задумана так, чтобы отвечать целям национальной и гражданской обороны»<sup>54</sup>.

Сооружаемая Национальная система междуштатных дорог уже дает экономический эффект. Производительность функционирующего здесь грузового транспорта повысилась за последние полтора десятилетия более чем вдвое. Почти вдвое возросла и продолжительность эксплуатации (ресурс) двигателя грузового автомобиля (с 270 тыс. до 480 тыс. км). На начало 70-х годов на долю автомагистралей Национальной системы, составлявших менее 1% общей протяженности автодорог США, приходилось уже свыше 15% всего пробега автомобильного транспорта<sup>55</sup>. Согласно имеющимся оценкам, эта доля после сдачи Национальной системы в эксплуатацию в полном объеме должна возрасти до 25%<sup>56</sup>.

Помимо прямого экономического эффекта немало важное значение имеют и косвенные последствия, связанные с этим строительством. За тот же послевоенный период благодаря прежде всего более качественному дорожному покрытию и широкому использованию на дорогах средств обеспечения безопасности движения количество дорожных аварий на автомагистралях Национальной системы, несмотря на возросшую скорость автомобильного движения, оказалось вдвое меньше, чем в среднем по стране.

---

<sup>54</sup> Research Analysis Corporation. "Federal Agency Planning Policies and Regional Economic Development", 1970, p. 42, 43.

<sup>55</sup> "Fortune", July 1971, p. 78.

<sup>56</sup> "U. S. News and World Report", 1972, November 13, p. 72.

Согласно подсчетам Федеральной администрации шоссеиных дорог, ко времени завершения строительства Национальной системы междуштатных дорог «отдача» от ее эксплуатации с учетом экономического косвенного эффекта, реализуемого в различных отраслях (снижение транспортных затрат, сокращение потерь при перевозке грузов, рационализация самих перевозок, снижение аварийности на дорогах и т. д.), составит более 100 млрд. долл., т. е. превысит общую стоимость ее строительства. По состоянию на начало 70-х годов такая суммарная «отдача» оценивалась в 40 с лишним миллиардов долларов, что также покрывало расходы, уже затраченные на автодорожные работы<sup>57</sup>.

Создание Национальной системы междуштатных дорог оказало заметное и многообразное воздействие на экономику США. Это прежде всего ускорение экономического развития прилегающих районов, появление новых отраслей промышленности и многочисленных предприятий сферы услуг, повышение темпов миграции населения и т. д. Как писал журнал «Форчун», «с начала сооружения Национальной системы междуштатных дорог изменились в лучшую или худшую сторону жизнь и занятость большей части населения страны. Это строительство сыграло важную роль в изменениях на рынке рабочей силы, в отливе населения из городов и перемещении торговых предприятий, фабрик и товарных складов в пригороды. В результате сооружения Национальной системы некоторые виды бизнеса начали процветать, другие же — приходить в упадок, целые отрасли экономики оказались трансформированными»<sup>58</sup>.

Весьма прибыльным оказалось, например, строительство гостиниц для автомобилистов вдоль магистралей и особенно на их развилках. В наибольшей мере преуспела в этом отношении вновь созданная компания «Холиди инз», которая построила более 500 мотелей, приносящих ей ежегодную выручку свыше 1 млрд. долл. Автодорожное строительство породило широкую волну спекуляций земельными участками. Особенно обогатились те дельцы, которые успели заранее «скупить» участки, где проектировалось разместить развязки дорог. В ряде случаев продажа такого рода участков по спе-

---

<sup>57</sup> «Fortune», July 1971, p. 78; «U. S. News and World Report», 1977, January 17, p. 68.

<sup>58</sup> «Fortune», July 1971, p. 80.



кулятивным ценам приносила их владельцам баснословную прибыль — до 2000%<sup>59</sup>. По той же причине сооружение обязательной полосы отчуждения вдоль автомагистралей обходилось порой дороже, чем строительство самого шоссевого полотна.

В определенный бизнес превратилось даже и само перемещение промышленных предприятий, ферм или просто отдельных семей из тех районов, где решено было проложить трассу автодорожной системы. По официальным данным, только за период с октября 1968 по декабрь 1970 г. специальные федеральные пособия, связанные с такого рода переездом, были выданы более чем 52 тыс. семей и частных ферм<sup>60</sup>. Оценка оставшегося недвижимого имущества переезжающих семей производится автодорожными отделами штатов, что уже приводило зачастую к финансовым махинациям с их стороны за счет государственной казны.

Отрицательным образом строительство Национальной системы междуштатных дорог сказалося на развитии видов транспорта, конкурирующих с автомобильным, и в первую очередь железнодорожного и воздушного. В тех районах, где пролегла трасса новых автодорог, эти виды транспорта терпели поражение в конкурентной борьбе.

Определенным тормозом в создании Национальной системы междуштатных дорог, вызвавшим, в частности, существенное удлинение сроков ее строительства, явилась оппозиция со стороны американской общественности, озабоченной резким ухудшением окружающей среды по мере появления близ больших городов новых автострад. При этом противники автодорожного строительства обычно ссылались на пример Лос-Анджелеса, где интенсивность автомобильного движения, после того как в его окрестностях появилась новая автомагистраль, ставшая частью Национальной системы, возросла до 233 тыс. машин в сутки. Для сравнения указывалось, что на автодорогах в сельской местности штата Айдахо ежедневно проходит лишь 660 автомашин.

В тех же случаях, когда предпринимались настоячивые попытки проложить автомагистрали через негритянские гетто на окраинах больших городов, как правило, тотчас же возникало движение протеста среди

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 81.

<sup>60</sup> "U. S. News and World Report", 1972, January 24, p. 60.

местного городского населения. Так было, например, в Вашингтоне и Балтиморе, где негритянские организации провели кампанию против сооружения (как говорилось по этому поводу в одном из заявлений Национальной лиги по проблемам городов) «шоссейных дорог для белых через спальни черных»<sup>61</sup>.

Однако в целом протяженность той части Национальной системы автодорог, которая должна пройти в пределах отдельных городов (в первую очередь Чикаго, Вашингтона и Бостона), сравнительно небольшая: по первоначальному проекту она составляла не более 380 км, а к началу 70-х годов сократилась уже до 160 км<sup>62</sup>. Оппозиция сторонников охраны окружающей среды, а в ряде случаев и городских властей вынуждала либо строить дополнительные объездные пути и автомобильные развязки, либо же прокладывать отдельные участки автомагистрали под землей, как это, например, пришлось сделать в районе Нью-Йорка.

Основным источником финансирования работ по сооружению Национальной системы междуштатных дорог является уже ранее упоминавшийся Федеральный фонд автодорожного строительства. Его создание в 1956 г. было самым непосредственным образом связано с принятием конгрессом США данной долгосрочной программы развития автодорожной сети в стране. И до сих пор на долю Национальной системы междуштатных дорог приходится до  $\frac{2}{3}$  всех расходов, производимых за счет Федерального фонда автодорожного строительства<sup>63</sup>. Покрывая за счет целевого фонда 90% стоимости всех работ по сооружению Национальной системы, федеральное правительство тем самым сделало этот фонд «эффективным финансовым стимулятором строительства данной системы»<sup>64</sup>.

Хотя доля участия властей штатов в непосредственном финансировании строительства Национальной системы междуштатных дорог сравнительно невелика ( $\frac{1}{10}$ ), их общие затраты, связанные с этим строительством, выливаются, как правило, в гораздо более значительную сумму. Это объясняется тем, что сооруже-

---

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> "U. S. News and World Report", 1972, November 13, p. 52.

<sup>63</sup> "U. S. News and World Report", 1977, January 17, p. 68; Ch. Schultze. Op. cit., p. 261, 263.

<sup>64</sup> "Fortune", July 1971, p. 124.

ние Национальной системы неизменно порождает необходимость в строительстве на местах новых, ранее не проектировавшихся дорог, призванных обеспечить доступ к действующей сети междуштатных магистралей.

Такие дорожно-строительные работы, стоимость которых измеряется многими миллионами долларов, финансируются целиком из бюджетов штатов и местных органов управления. В этом смысле создание Национальной системы играет в области автодорожного строительства США роль своеобразного мультипликатора.

Наиболее уязвимым местом программы создания Национальной системы междуштатных дорог является то, что, хотя это строительство близится к концу, в стране отнюдь не ослабляется острейшая проблема перегруженности городов автомобильным транспортом (только на дорогах в пригородах Нью-Йорка в часы «пик» порой образуются автомобильные пробки протяженностью до 15—20 км). Тем самым, как это все чаще признается и в официальных американских кругах, не удалось достичь одной из основных целей, которые преследовала программа<sup>65</sup>. Эта неудача порождает, в частности, непрекращающиеся попытки со стороны городских властей стимулировать использование общественного транспорта в противовес индивидуальному. Таковую цель преследует, например, выделение на шоссе-ных дорогах специальных линий для пассажирских автобусов, как это уже имело место в Нью-Йорке, Вашингтоне и Сиэтле.

Государственная политика в области автодорожного строительства, как и в области транспорта в целом, вызывает в США немало нареканий из-за отсутствия комплексного подхода к решению транспортных проблем. Федеральное правительство все чаще обвиняют в чрезмерном упоре на строительство автодорог в ущерб развитию отдельных видов транспорта, в первую очередь общественного пользования, на нужды которого из федеральной казны выделяется всего лишь 1 млрд. долл. в год<sup>66</sup>. Предметом усиливающихся нападок является и сохранение специального Федерального фонда авто-

<sup>65</sup> "U. S. News and World Report", 1972, November 13, p. 52; 1977, January 10, p. 72; January 17, p. 72; B. Kelley. Op. cit., p. 6.

<sup>66</sup> "Business Week", 1974, January 26, p. 72; 1977, January 17, p. 85.

дорожного строительства, несмотря на то, что выделение государственных средств на нужды общественного транспорта становится с каждым годом все более трудноразрешимой проблемой. Особенно острую критику вызывает в этой связи тот факт, что начиная уже с 1967 г. финансовые поступления в Федеральный фонд автодорожного строительства из года в год значительно превышают производимые из него расходы. Это уже привело к образованию в фонде довольно крупного излишка средств, который на конец 1972 г. составил 4,8 млрд. долл., а к 1977 г., по оценке американских экспертов, возрос до 11 млрд. долл.<sup>67</sup>

И тем не менее многократные попытки, особенно в последние годы, использовать средства данного фонда для иных целей, чем автодорожное строительство, и прежде всего для развития общественного транспорта, неизменно терпели в конгрессе США провал главным образом из-за противодействия со стороны так называемого шоссе́йного лобби. Это «лобби» является одним из самых влиятельных в Вашингтоне. Только по официальным данным, на его содержание «большим бизнесом» ежегодно расходуется до 100 млн. долл. В число тех, кто финансирует «шоссе́йное лобби», входят такие крупные объединения предпринимателей, как «Америкэн роудбилдерз ассошиэйшн», «Америкэн аутомобайл ассошиэйшн», «Аутомобайл мануфэктурерз ассошиэйшн», «Америкэн тракинг ассошиэйшнз», «Хайуэй юзерз федерейшн фор сейфти энд мобилити», «Америкэн ассошиэйшн оф стейт хайуэй оффишиэлз»<sup>68</sup>. Путем щедрых взносов в фонд правящей партии «шоссе́йное лобби» активно прибегает к подкупу тех или иных представителей федеральных властей или конгресса. Показывая по существу истинную причину, обеспечивающую «шоссе́йному лобби» постоянную поддержку со стороны конгресса США, американский журнал «Бизнес уик» писал: «Во главе тех компаний, которые занимаются строительством и эксплуатацией автодорог, находятся автомобильный и нефтяной бизнес. И уже подсчитано, что на долю так называемого шоссе́йного лобби приходится половина всех пожертвований в фонд

---

<sup>67</sup> "Business Week", 1977, January 17, p. 85; Ch. Schultze. Op. cit., p. 262.

<sup>68</sup> B. Kelley. Op. cit., p. 56—58.

политических партий»<sup>69</sup>. Широко используя имеющиеся в их распоряжении финансовые и прочие рычаги, представители «шоссейного лобби» настойчиво отстаивают необходимость сохранения в Федеральном фонде автодорожного строительства постоянного излишка средств, который преподносится ими в качестве естественной меры страховки от отрицательных последствий растущей в стране инфляции. На самом же деле за всеми этими стараниями скрывается неумное желание заинтересованных монополий использовать данные финансовые ресурсы для собственного обогащения путем получения от государства новых высокоприбыльных заказов на автодорожные работы.

Усилиями «шоссейного лобби» было провалено при обсуждении в конгрессе США и предложение об учреждении более широкого целевого фонда взамен существующего, с тем чтобы использовать его для финансирования не только автодорожного строительства, но и скоростного железнодорожного и воздушного транспорта. Этот единый транспортный фонд предлагалось постоянно пополнять как за счет производимых сборов с владельцев автомашин, так и за счет пошлин, взимаемых для финансирования строительства аэропортов<sup>70</sup>. В результате монополии, заинтересованные в автодорожном строительстве и осуществляющие его (главным образом дорожно-строительные, автомобильные и нефтяные концерны), по-прежнему ведут автодорожное строительство, исходя из собственных коммерческих интересов, пренебрегая насущными задачами развития общественного транспорта.

В движении за изменение приоритетов в транспортной политике федерального правительства, за использование фонда автодорожного строительства для финансирования транспорта общественного пользования ныне участвуют различные слои американского общества. Но наиболее активная роль принадлежит сторонникам охраны окружающей среды, создавшим даже специальную общенациональную организацию — Коалицию борьбы против автодорожного строительства. В качестве одного из основных аргументов используется, в частности, ссылка на экспертные оценки о том, что за счет

---

<sup>69</sup> "Business Week", 1971, May 15, p. 74.

<sup>70</sup> "U. S. News and World Report", 1972, January 24, p. 60; "Business Week", 1977, January 17, p. 84.

выхлопных газов автомобильного транспорта воздушная среда в тех районах, где проходят шоссе, подвергается загрязнению почти на 40%, а в крупных городах, в том числе и в Вашингтоне, — на 80% <sup>71</sup>. Указывается также, что из выхлопных газов автомобилей на 90% состоит и пресловутый «смог», окутывающий Лос-Анджелес.

Определенной уступкой со стороны федеральных властей нынешнему движению американской общественности за пересмотр государственной транспортной политики является то, что за последнее время в ряде штатов были созданы отделы транспорта в противовес отделам автодорожного строительства, проявляющим, по мнению их критиков, заведомо односторонний подход к транспортной проблеме. Как писал, в частности, по этому поводу журнал «Форчун», «быстрый рост транспортных отделов в штатах свидетельствует о крепнущем понимании того, что транспорт следует рассматривать как цельную систему, где разработка программ и финансирование осуществляются координированно, а не с помощью отдельных невзаимосвязанных мер, результатом которых являются переуплотненные города, лишённые подъездных путей аэропорты и терпящие банкротство железные дороги» <sup>72</sup>.

Усиливающаяся насыщенность автомобильного движения на основных автомагистралях и непрекращающийся рост автомобильного парка в стране (вместе с автобусами около 136 млн. машин) являются, по оценке американских специалистов, одним из важнейших факторов, которые продолжают стимулировать автодорожное строительство в США, несмотря на то, что оно уже и без того достигло огромного размаха. Полагают, что этот фактор сохранит в полной мере свое действие и в дальнейшем. В частности, согласно оценкам, к началу 90-х годов густота движения на автодорогах должна в среднем возрасти по сравнению с началом 70-х годов не менее чем в 1,5 раза <sup>73</sup>. В свою очередь автомобильный парк должен увеличиться к 1985 г. по сравнению с нынешним уровнем почти на 40% <sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> "The New Republic", 1972, February 19, p. 8—9; "U. S. News and World Report", 1977, January 17, p. 68.

<sup>72</sup> "Fortune", July 1971, p. 125.

<sup>73</sup> "Business Week", 1977, January 17, p. 85.

<sup>74</sup> "U. S. News and World Report", 1977, January 17, p. 68.

Не менее важное значение придается, однако, и другому, более специфическому фактору, который призван по замыслу заинтересованных кругов обеспечить высокие темпы автодорожного строительства в США и в предстоящие десятилетия. Им является наличие в Фонде автодорожного строительства уже упоминавшегося резерва финансовых средств, который сохраняется до сих пор только благодаря своему строго целевому назначению. Возможность его использования породила планы новых крупномасштабных автодорожных работ в США. Эти вновь проектируемые дороги неизменно преподносятся заинтересованными кругами как необходимое дополнение к имеющейся автодорожной сети.

Монополии, ратующие за дальнейшее автодорожное строительство, особенно большие надежды связывают с новой долгосрочной программой на период до 1990 г. Ее проект находится на рассмотрении конгресса уже с 1972 г. О масштабах проектируемых работ свидетельствует уже то, что общая протяженность вновь сооружаемых и реконструируемых дорог должна быть в 5 раз больше, чем вся Национальная система междуштатных дорог. Но на этот раз речь идет исключительно о дорогах штатного и местного подчинения. Однако при этом предполагается, что все они будут по возможности подключены к Национальной системе междуштатных дорог. Значительная часть проектируемых финансовых средств предназначается для реконструкции существующих дорог в сельской местности и городах или же имеющихся автомобильных мостов. Как утверждают авторы проекта, реконструкция и прокладка новых дорог в городах диктуются тем, что почти  $\frac{3}{4}$  всего городского автомобильного движения сконцентрировано в пределах ограниченного числа улиц, составляющих не более 15% всей протяженности городских автодорог<sup>75</sup>. Необходимость реконструкции автомобильных мостов вызывается тем, что почти  $\frac{1}{5}$  их общего количества в стране (564 тыс.) находится в критическом состоянии. Выступая в январе 1977 г. в поддержку новой долгосрочной программы автодорожного строительства, Федеральная администрация шоссейных дорог настойчиво призывала принять программу для того, чтобы не только предотвратить дальнейшее ухудшение

---

<sup>75</sup> "U. S. News and World Report", 1972, January 24, p. 59; 1977, January 17, p. 68.

существующих дорог и городских улиц, но и значительно повысить их пропускную способность и безопасность.

В случае осуществления нового проекта к действующей общенациональной сети автомагистралей предполагается подключить небольшие города и населенные пункты с числом жителей менее 200 тыс. человек. Общая проектная стоимость новой долгосрочной программы оценивается почти в 320 млрд. долл., что превышает, таким образом, стоимость сооружения Национальной системы междуштатных дорог в 3,5 раза<sup>76</sup>. В новой программе главный упор делается на реконструкцию дорог штатного и местного значения (общая протяженность реконструируемых дорог должна составить почти 320 тыс. км), поэтому доля участия федерального правительства в финансировании предполагается более ограниченной. Федеральное правительство рассчитывает взять на себя примерно половину (около 172 млрд. долл.) всех расходов. Остальную часть средств должны изыскать власти штатов и местные органы управления.

Таким образом, автодорожное строительство является той специфической гражданской отраслью экономики, которая пользуется в системе государственного финансирования США постоянным приоритетом. Это находит свое выражение в целевом характере государственного финансирования данной отрасли, что обеспечивается наличием специального финансового фонда, регулярно пополняемого за счет налоговых и прочих сборов с автомобильного транспорта. Прочная финансовая база позволила в свою очередь поставить автодорожное строительство в США на долгосрочную основу. На смену одной долгосрочной программе разрабатывается другая — на период до 1990 г. Такое крупномасштабное строительство шоссейных дорог оказывается, с одной стороны, важным фактором воздействия государства на изменения в структуре хозяйства США, с другой — оно превратилось в постоянный источник обогащения монополий. В этом отношении автодорожное строительство имеет немало общего с другой крупной отраслью производственной инфраструктуры — энергетикой, о которой пойдет речь в главе III.

Государственное стимулирование и регулирование инфраструктуры, призванное обеспечить более благо-

<sup>76</sup> Ibidem.



приятные условия для функционирования капиталистического хозяйства, имеет, следовательно, четко выраженный государственно-монополистический характер. Посредством финансовых и административно-правовых рычагов буржуазное государство оказывает постоянное воздействие на целый комплекс инфраструктурных отраслей, от состояния которых в немалой степени зависит эффективность всей экономики. Практически целиком за счет государственной казны осуществляется автодорожное строительство, что во многом определило как исключительно крупные его масштабы, так и ту экономическую роль, которую играют автомобильные дороги в хозяйственной жизни США. Государственные субсидии широко используются и для технического перевооружения отраслей инфраструктуры, что, в частности, позволило США, особенно в последнее десятилетие, осуществить в крупных масштабах модернизацию своего морского торгового флота. В свою очередь эта мера явилась немаловажным фактором для усиления внешнеэкономической экспансии американского капитала.

Государственная помощь в развитии инфраструктурных отраслей вызывается в немалой мере и тем, что развитая производственная инфраструктура рассматривается в качестве неотъемлемого компонента военно-промышленного потенциала и одновременно показателя мобилизационной готовности экономики. Однако в целом развитие комплекса отраслей общего пользования, образующих инфраструктуру, означает, с одной стороны, углубление специализации и кооперации в рамках общественного производства, а с другой — объективный процесс дальнейшего обобществления капиталистического производства. Его неизбежным следствием является сужение частного сектора хозяйства, известное ограничение рыночной стихии и огосударствление ранее традиционных сфер господства монополистического капитала. Тем самым стимулирование государством инфраструктурных отраслей вступает во все более острое противоречие с основной целью его регулирования экономики — сохранением и увековечением капиталистических производственных отношений. Развитие инфраструктуры как комплекса отраслей общего пользования порождает, таким образом, заколдованный круг: для поддержания экономики капитализма оказывается необходимым прибегать к средствам, противоречащим самой его природе.

## ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

Как никакая другая инфраструктурная отрасль американской экономики, энергетика начиная с 70-х годов стала сферой резко возросшего государственного вмешательства. Острая нехватка жидкого топлива в стране в этот период наглядно показала жизненно важную роль энергетических отраслей в функционировании американского хозяйства. Монополии, руководствующиеся только интересами получения сверхприбылей, оказались не в состоянии, да и не стремились должным образом преодолеть те трудности, с которыми столкнулись Соединенные Штаты в области энергоснабжения. Показательно в этой связи то, что даже журнал «Форчун», орган деловых кругов, констатируя по-прежнему кризисное положение в энергетике США, выступил в феврале 1977 г. — хотя и с некоторыми оговорками — с призывом «к национальному планированию для решения энергетических проблем, стоящих перед страной»<sup>1</sup>. Выход из создавшегося положения правящие круги вынуждены были искать в более активном и широком использовании государственных рычагов воздействия на энергетику. Это уже нашло свое отражение в попытках администрации внести элементы программирования в ее развитие, стимулировать освоение новых энергоисточников, подвергнуть пересмотру приоритеты в научных исследованиях по энергетическим проблемам, в том числе и в долгосрочном плане. Такого рода тенденции, учитывая растущую роль энергетики в современной экономике, могут в дальнейшем оказать, как отмечают американские экономисты, далеко идущее влияние на всю хозяйственную структуру США.

---

<sup>1</sup> "Fortune", February 1977, p. 97.

Энергетическая политика американской администрации 70-х годов не может быть правильно понята без анализа истоков и последствий хронических кризисных явлений, столь характерных для развития энергетики США в указанный период. И особенно глубокое воздействие оказал на американскую экономику энергетический кризис 1973—1974 гг. На возникновение и ход этого кризиса в США, как и в других капиталистических странах, повлиял в той или иной мере целый комплекс факторов. Но в конечном же счете все сводилось к главному: энергетический кризис явился порождением непримиримых противоречий капиталистической общественной системы, и прежде всего противоречия между общественным характером производства и частнокапиталистической формой собственности на средства производства. Капитализм еще раз со всей наглядностью продемонстрировал, что его развитию имманентно присущи потрясения, дезорганизующие экономику и усугубляющие и без того нелегкое положение широких масс трудящихся. Как писал В. И. Ленин, «капиталистическое производство не может развиваться иначе, как скачками, два шага вперед и шаг (а иногда и целых два) назад»<sup>2</sup>.

Истоки энергетических трудностей в капиталистическом мире, в том числе в США, в 70-х годах достаточно полно и обстоятельно проанализированы в советской экономической литературе<sup>3</sup>. На наш взгляд, к числу важнейших факторов, породивших кризисные явления в американской энергетике в этот период, следует отнести следующие:

— сравнительно высокие темпы потребления энергии, особенно заметно возросшие по мере развертывания научно-технической революции; общий объем потребляемой энергии удваивается через каждые 15 лет, а электроэнергии — через каждые 10 лет; в результате проблема энергоснабжения страны все более осложняется<sup>4</sup>;

— упор на использование нефти и природного газа в ущерб потреблению угля, что содействовало расту-

---

<sup>2</sup> В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 5, с. 82.

<sup>3</sup> См. «Энергетический кризис в капиталистическом мире». М., 1975.

<sup>4</sup> «Business Week», 1973, April 21, p. 58; «U. S. News and World Report», 1977, February 14, p. 25.

щему несоответствию между спросом и предложением жидкого топлива в стране;

— монополизация внутреннего нефтяного рынка крупнейшими корпорациями, проводящими политику исходя исключительно из своекорыстных интересов;

— возросшая ориентация США на импортную нефть, вызванная во многом политикой американских нефтяных монополий, входящих в Международный нефтяной картель;

— эффективность действий стран — участниц Организации экспортеров нефти (ОПЕК) по пересмотру ранее навязанной международными нефтяными монополиями системы расчетов, что позволило этим странам значительно повысить цены на экспортируемую нефть, в том числе в Соединенные Штаты.

## **1. ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И НЕФТЯНЫЕ МОНОПОЛИИ**

На масштабы и характер государственного вмешательства в американскую энергетику оказывают постоянное и по сути дела определяющее влияние нефтяные монополии. Энергетические трудности в США в 70-х годах, особенно в 1973—1974 гг., возникли не вдруг и уж во всяком случае не в результате непредвиденного повышения цен на нефть на мировом рынке в конце 1973 г., как это пытаются представить до сих пор официальные американские власти. Действия стран ОПЕК, повысивших в несколько раз цены на экспортируемую ими нефть и установивших эмбарго на нефтяные поставки в США в ответ на поддержку американской администрацией агрессии Израиля на Ближнем Востоке, лишь ускорили возникновение кризисной ситуации, уже длительное время назревавшей вследствие прежде всего узкокорыстной политики нефтяных монополий<sup>5</sup>.

То, что в США нарастают трудности в снабжении энергией, стало очевидным по меньшей мере с начала 70-х годов. Уже в 1970 г. об этом во всеуслышание заявил бывший председатель Экономического совета при президенте США Поль Маккрекен<sup>6</sup>. По мнению американской администрации того периода, симптомами при-

<sup>5</sup> "The Nation", 1974, January 26, p. 111; December 28, p. 687; «Энергетический кризис в капиталистическом мире», с. 10.

<sup>6</sup> "Fortune", January 1974, p. 76.

ближающихся энергетических трудностей являлось неуклонное сокращение в США в течение целого ряда лет, начиная с середины 50-х годов, разведочно-буровых работ на нефть и природный газ и заметное замедление с начала 70-х годов темпов добычи этих видов топлива<sup>7</sup>. Однако выход из положения администрация видела лишь в стимулировании деятельности нефтяных и газодобывающих монополий путем повышения цен на добываемое топливно-энергетическое сырье и предоставления новых налоговых льгот за счет широких масс потребителей.

Такой курс вполне устраивал нефтяные монополии, использовавшие для давления на администрацию и конгресс влиятельнейшее «нефтяное лобби». По масштабам своего влияния это лобби фактически не имеет себе равных. Численность только официально зарегистрированных в Вашингтоне лоббистов достигает 500 человек. Другими словами, почти на каждого члена конгресса США приходится по одному лоббисту, представляющему интересы нефтяного бизнеса<sup>8</sup>.

Наиболее действенной и притом вполне узаконенной формой подкупа администрации и членов конгресса, применяемой нефтяными, как, впрочем, и другими американскими монополиями, являются щедрые взносы в избирательный фонд обеих политических партий, попеременно сменяющих друг друга у кормила власти в стране<sup>9</sup>. И в наши дни сохраняет свою злободневность высказывание американского президента Франклина Рузвельта о масштабах влияния нефтяных трестов на политическую власть в США. «Беда страны, — заявил он, — заключается в том, что в ней нельзя победить на выборах без поддержки блока нефтяного бизнеса и нельзя поэтому управлять им»<sup>10</sup>.

Официальные расследования последних лет, проведенные под давлением американской общественности, также обнаружили, что нефтяные и газодобывающие компании имеют тесные связи и с руководством государственных органов, занимающихся регулированием в

<sup>7</sup> "U. S. News and World Report", 1974, May 20, p. 46; "Business Week", 1975, June 30, p. 27.

<sup>8</sup> S. David Freeman. Energy: The New Era. New York, 1974, p. 179.

<sup>9</sup> "The Nation", 1973, June 11, p. 747; 1974. February 16, p. 207—210.

<sup>10</sup> "The New Republic", 1974, January 5—12, p. 14.

области энергетики. Так, по сведениям Главного контрольно-финансового управления при конгрессе США, акционерами крупнейших нефтяных и газовых фирм (в том числе «Эксон», «Тексако» и «Теннеко») вопреки даже существующему на этот счет официальному запрету являются, в частности, около двух десятков высокопоставленных административных лиц, занятых в таком важном регулирующем органе, как Федеральная комиссия по энергетике<sup>11</sup>.

То, что энергетическая политика американской администрации так или иначе формируется под преобладающим влиянием нефтяных монополий, во многом обуславливается и тем господствующим положением, которое занимают они в сфере энергетики. Даже официально крупнейшие из американских нефтяных корпораций имеют статус так называемых вертикально интегрированных фирм, контролирующих весь цикл производства. На практике это означает, что данные компании не подпадают под действие антитрестовского законодательства США, хотя они объединяют под своим контролем не только добычу нефти, но и ее переработку, транспортировку и сбыт, т. е. действуют как монополисты. Так, по состоянию на 1975 г. 15 корпораций контролировали 93,5% нефтяной промышленности США. Причем 63,8% этой отрасли находились под контролем всего-навсего восьми нефтяных фирм-гигантов<sup>12</sup>.

Но масштабы влияния нефтяных монополий отнюдь не ограничиваются только сферой нефти. Они играют также решающую роль и в газодобывающей промышленности, контролируя  $\frac{3}{4}$  этой отрасли<sup>13</sup>. Важные позиции занимают они и в угольной и уранодобывающей промышленности. В частности, под их контролем находится  $\frac{1}{3}$  всех разведанных запасов и добычи угля и  $\frac{1}{2}$  запасов и добычи урановых руд<sup>14</sup>. В последние годы нефтяные корпорации (в первую очередь «Эксон», «Континентал ойл», «Галф ойл», «Атлантик ричфилд», «Сан ойл» и др.) проявляют настойчивое стремление расширить сферу своего влияния в угледобыче путем

---

<sup>11</sup> "Time", 1974, September 30, p. 55—56; "The Economist", 1974, September 21, p. 57.

<sup>12</sup> "Time", 1975, November 3, p. 39.

<sup>13</sup> "The Nation", 1972, January 17, p. 73; "New York Times Magazine", 1974, December 9.

<sup>14</sup> "Business Week", 1975, January 27, p. 127; "The Progressive", April 1975, p. 6.

аренды у федерального правительства богатых углем земель в Горных штатах американского Запада. Отмечая, в частности, активизацию деятельности в различных отраслях энергетики самой крупной нефтяной монополии «Эксон», американский журнал «Тайм» констатировал: «Компания ведет добычу угля в Иллинойсе, урановой руды в Вайоминге, производит топливные стержни для атомных электростанций в Сиэтле»<sup>15</sup>. По существу крупнейшие нефтяные компании уже давно превратились в целые энергетические монополии, влияющие в решающей степени на состояние всего американского энергохозяйства<sup>16</sup>.

Нефтяные фирмы тесно связаны с финансовым капиталом США. Их крупнейшими акционерами являются ведущие банки и страховые компании, что обеспечивает нефтяным монополиям самую активную поддержку с их стороны и вместе с тем огромное влияние в правящих кругах. Так, например, в 1973 г. в число 30 самых крупных акционеров нефтяной корпорации «Эксон» входили исключительно банки и другие финансовые учреждения, которые владели ее акциями через подставных лиц. Подобная же картина наблюдалась в таких ведущих нефтяных компаниях, как «Мобил ойл», «Атлантик ричфилд», «Континентл ойл», «Эшленд ойл» и др. Причем на долю 30 крупнейших акционеров приходится, как правило, от 25 до 30% всего акционерного капитала этих компаний, что фактически обеспечивает им контрольный пакет акций, поскольку остальные акции распылены среди десятков тысяч мелких владельцев<sup>17</sup>.

Нефтяные монополии и банки тесно связаны друг с другом и посредством системы переплетающихся директоратов. По подсчетам американских специалистов, в правлениях 18 крупнейших нефтяных корпораций представлены директора 14 ведущих банков. Такие банки, как «Чейз Манхэттен», «Морган гаранти» и «Кемикл бэнк», имеют своих представителей в правлениях компаний «Эксон», «Мобил ойл», «Тексако», «Атлантик ричфилд», «Стандард ойл компани оф Индиана», «Континентл ойл», «Ситиз сервиз» и др. Переплетающиеся подобным образом директораты являются весьма удобным форумом для того, чтобы магнатам нефти и капитала

<sup>15</sup> "Time", 1974, February 18, p. 27.

<sup>16</sup> См. «Энергетический кризис в капиталистическом мире», с. 33.

<sup>17</sup> "U. S. News and World Report", 1974, January 14, p. 14.

договориться о единой линии поведения в отношении цен на нефть и нефтепродукты и распределения рынков их сбыта<sup>18</sup>.

Вот почему следует весьма критически относиться к настойчивым утверждениям нефтяного бизнеса о том, что энергетические трудности в США якобы во многом проистекают из-за прогрессирующего истощения американских природных ресурсов топливно-энергетического сырья. Создание данной версии в немалой степени облегчалось тем, что все сведения о такого рода разведанных запасах составляются и сообщаются администрации самими же нефтяными монополиями<sup>19</sup>. Основываясь, как правило, исключительно на этих сведениях, администрация разрабатывала уже свою политику в области энергетики. И как особенно наглядно показал опыт последних лет, американские нефтяные компании использовали такое положение с большой для себя выгодой.

На самом же деле (что подкрепляется и оценками экспертов) нефтяные монополии в течение уже длительного времени преднамеренно занижают имеющиеся в стране запасы топливно-энергетического сырья, и в первую очередь нефти и природного газа. И делается это прежде всего для того, чтобы оказать определенное психологическое воздействие как на американские власти, так и особенно на общественное мнение, подготавливая его к очередному росту цен на жидкое топливо, сулящему монополиям новые сверхприбыли. Ради такой цели и предпринимались в последние годы манипуляции с цифрами о запасах топливно-энергетического сырья, что в немалой мере способствовало созданию в сфере энергетики обстановки кризиса. Иронизируя по этому поводу, американский буржуазно-либеральный орган «Нейшн» писал: «Оценка разведанных запасов чем-то напоминает истолкование священного писания: каждый берет ту оценку, которая соответствует используемому им аргументу». Что же касается истоков энергетического кризиса, продолжал журнал, «то осуждать надо не мать-природу, а дядюшку Сэма»<sup>20</sup>.

Не удивительно, что после серии слушаний о положении в энергетике, проведенных в конгрессе США, был

<sup>18</sup> "The Nation", 1974, January 26, p. 111—112.

<sup>19</sup> "Time", 1974, January 21, p. 24—26; 1977, April 18, p. 54.

<sup>20</sup> "The Nation", 1973, February 19, p. 229; November 5, p. 465.



поставлен вопрос об учреждении в рамках государственного аппарата специальной службы информации по энергетическим вопросам. Тем самым высказывалось определенное недоверие к тем сведениям, которые официальные власти получали от нефтяных компаний. В дальнейшем функции по сбору информации были вменены в обязанность вновь созданному органу — Федеральной администрации по энергетике.

В декабре 1975 г. в Закон об энергетической политике и экономии энергии был дополнительно включен пункт, уполномочивающий действующий при конгрессе США орган — Главное контрольно-финансовое управление — проводить ревизию годовых отчетов энергетических компаний, в том числе нефтяных, и требовать от них более подробной информации о состоянии дел, чем та, которая представляется ими. Официально такая мера объяснялась необходимостью для администрации и конгресса составить более реалистическую оценку будущих потребностей страны в источниках энергии и возможностей их удовлетворения за счет собственных топливно-энергетических ресурсов. И тем не менее, выступая в конгрессе в апреле 1977 г. с проектом долгосрочной энергетической программы, президент США вынужден был признать по-прежнему недостаточную осведомленность американских властей о степени обеспеченности нефтяных корпораций запасами жидкого топлива, равно как и об их текущем финансовом положении<sup>21</sup>.

Как бы ни старались представители нефтяных монополий исказить действительную картину, на самом деле Соединенные Штаты щедро одарены природными ресурсами топливно-энергетического сырья. По оценке Национального совета по нефти, консультативного органа при американской администрации, «в США нет ни одного вида основных источников энергии, природных запасов которого было бы недостаточно для поддержания дальнейшего роста его производства»<sup>22</sup>. Начать с того, заявляет указанный орган, что на долю США приходится более половины всех разведанных запасов угля в капиталистическом мире. При нынешнем уровне

---

<sup>21</sup> "Time", 1976, January 5, p. 18; 1977, May 2, p. 37, 39.

<sup>22</sup> "U. S. Energy Outlook. Full Report of the National Petroleum Council's Committee on U. S. Energy Outlook". Washington, December 1972, p. 2.

потребления угля в стране этих запасов хватит почти на 300 лет<sup>23</sup>. Не так уж малы и ресурсы нефти и природного газа. Потенциальные запасы нефти (даже без учета ее огромного содержания в битуминозных сланцах) оцениваются не менее чем в 54 млрд. т. Что же касается разведанных запасов природного газа, а также урановых руд, то и их, по мнению американских специалистов, достаточно для удовлетворения внутренних потребностей США по меньшей мере на ближайшие 25 лет<sup>24</sup>. Указывая на это обстоятельство, известный американский общественный деятель Р. Надер резонно заключает: «Мы имеем гораздо больше нефти и газа в нашей стране, чем это желают признать представители нефтяной промышленности»<sup>25</sup>.

Другое дело, насколько экономически выгодна американским компаниям разработка энергетических ресурсов внутри страны, если до сих пор, по их оценкам, издержки производства в США были значительно выше, чем, например, во многих других нефтедобывающих странах капиталистического мира. Причем компании пытаются скрыть, что наметившаяся в последние годы тенденция к падению продуктивности американских нефтяных скважин в значительной мере связана с тем, что в этот период ими в особенно широких размерах практиковалась нерациональная, если не хищническая выработка наиболее богатых нефтеносных пластов. Даже, например, в канун энергетического кризиса 1973—1974 гг. нефтяные скважины в Техасе, центре американской нефтедобычи, использовались менее чем на 30% их мощности<sup>26</sup>.

Следует иметь также в виду, что традиционная политика нефтяных монополий заключается в том, чтобы вести поисково-разведочные работы на нефть и природный газ только в таких масштабах, которые позволили бы поддерживать сравнительно умеренные темпы их добычи. Превышение предложения над спросом всегда считалось крайне нежелательным явлением, способным

---

<sup>23</sup> "U. S. News and World Report", 1973, April 30, p. 72; "Fortune", November 1973, p. 129.

<sup>24</sup> "U. S. News and World Report", 1973, April 30, p. 70; June 1, p. 28; "The Nation", 1975, August 30, p. 148; "Time", 1977, April 18, p. 53—54.

<sup>25</sup> "Time", 1977, May 2, p. 37.

<sup>26</sup> "Business Week", 1973, November 10; "The Nation", 1975, August 30, p. 148.

вызвать падение рыночных цен на жидкое топливо, а значит, и уменьшение получаемых прибылей. По этой причине монополии, используя свой аппарат лоббистов в Вашингтоне, заблаговременно добились включения непосредственно в законодательство, регулирующее нефтедобычу в стране, положения о том, что «в периоды достаточного предложения нефти не допускается создания ее резервных товарных запасов» фирмами-производителями. И далеко не случайно поэтому, что нефтяные компании сократили за полтора десятилетия (с 1956 по 1972 г.) объем поисково-разведочных работ на территории США на 40%<sup>27</sup>. В секретном меморандуме, обнародованном во время слушаний в сенатской комиссии по иностранным делам в марте 1974 г., эксперты «Стандард ойл компани оф Калифорния» еще в 1968 г. настоятельно рекомендовали правлению этой компании принять решительные меры, в том числе по сокращению добычи, чтобы предотвратить перепроизводство сырой нефти. Они также призывали к тому, «чтобы все крупнейшие международные компании действовали согласованно в деле сдерживания добычи (нефти), дабы не допустить падения цен на нее»<sup>28</sup>.

В свою очередь конкуренция со стороны импортной нефти ограничивалась в последние десятилетия посредством специально установленной конгрессом США системы квот. В узкокорыстных интересах все тех же нефтяных монополий в американском налоговом законодательстве заведомое предпочтение отдавалось разработкам нефти, что, естественно, имело своим прямым результатом искусственное сдерживание освоения ресурсов ее заменителей, как, например, огромных залежей угля или битуминозных сланцев.

В целом в послевоенные годы, как и ранее, соотношение между разведанными запасами и добычей нефти в США сохранялось на уровне не ниже 10 : 1, однако и в этот период, как и в предшествующие два-три десятилетия, нефтяные компании не раз поднимали шумиху об угрозе истощения нефтяных ресурсов в стране<sup>29</sup>. Это обстоятельство позволило, например, Э. Коулу, вице-президенту автомобильной фирмы «Дженерал моторс»,

---

<sup>27</sup> S. David Freeman. Op. cit., p. 90, 168.

<sup>28</sup> "The Nation", 1975, August 30, p. 148.

<sup>29</sup> "Business Week", 1975, March 10, p. 77; "The Nation", 1973, November 26, p. 549; "Minerals Yearbook, 1971", p. 882—883.

особо остро ощущено пострадавшей от начавшегося в 1973 г. энергетического кризиса, саркастически заметить, что он на своем веку уже был свидетелем того, как панические заявления об истощении природных запасов нефти в США оказывались на поверку обыкновенным блефом<sup>30</sup>. Как бы вторя этому высказыванию, журнал «Бизнес уик» писал в свою очередь в марте 1975 г.: «Правительство убеждало нас в том, что в стране кончается нефть, еще в середине 20-х годов и затем вновь после второй мировой войны. Оно говорило нам об этом через каждые 25 лет. И каждый раз оно недооценивало при этом роль экономических и технических факторов»<sup>31</sup>.

Вот, собственно, почему еще в ноябре 1973 г., в обстановке невиданного психоза, вызванного растущим «нефтяным голодом», наиболее видные американские экономисты (включая четырех лауреатов Нобелевской премии) вынуждены были публично заявить о своем несогласии с пессимистической оценкой нефтяными компаниями положения с энергетическими ресурсами в стране. Они особо подчеркивали, что до сих пор лишь  $\frac{1}{10}$  потребности США в энергии покрывалась за счет импорта<sup>32</sup>.

Не чем иным, как обличием узкокорыстной политики нефтяного бизнеса, является то, что энергетические трудности, с которыми столкнулись США в 1973 г., отрицательно сказались на ком угодно, только не на нефтяных монополиях. Для них эти невзгоды, напротив, обернулись рекордными прибылями. Так, в 1973 и 1974 гг. чистые доходы крупнейших нефтяных монополий, и в первую очередь таких, как «Эксон», «Тексако», «Стандард ойл компани оф Калифорния», «Галф ойл» и «Мобил ойл», возрастали в 1,5—2 раза по сравнению с предшествующим годом. Показательно и то, что в 1974 г. валовой доход (до вычета налогов) только одной компании «Эксон» увеличился на 61%, что позволило ей, в частности, выйти на первое место (оттеснив «Дженерал моторс») по объему продаж в списке 500 крупнейших американских корпораций, ежегодно публикуемом журналом «Форчун»<sup>33</sup>. Рост прибылей

---

<sup>30</sup> "U. S. News and World Report", 1973, December 31, p. 32—33.

<sup>31</sup> "Business Week", 1975, March 10, p. 77.

<sup>32</sup> "Time", 1974, January 21, p. 24.

<sup>33</sup> "Time", 1975, July 7, p. 44; "Business Week", 1974, May 4, p. 22.

нефтяных компаний продолжался и в последующие годы.

Это стало возможным прежде всего потому, что нефтяные монополии использовали энергетические трудности в стране для взвинчивания цен на жидкое топливо. Цена на нефть, не подлежащую государственному регулированию, так же как и на отопительный мазут, используемый для обогрева жилищ, возросла в течение 1974—1976 гг. почти вдвое. Даже цена на бензин, несмотря на неоднократные заверения администрации сохранить ее на уровне до начала энергетического кризиса 1973—1974 гг., была за указанный период увеличена под давлением нефтяных монополий в 1,5 раза<sup>34</sup>.

Наживаясь на растущих ценах на жидкое топливо, нефтяные компании одновременно всячески пытаются представить такое положение как вполне закономерное. Лейтмотив высказываний нефтяных магнатов был по сути дела таков: если будут расти цены на жидкое топливо, недостатка в нем в стране не будет<sup>35</sup>. Как констатировал в этой связи американский журнал «Ньюсуик» в мае 1975 г., «нефтяные компании преднамеренно сдерживают добычу, рассчитывая на дальнейшее повышение цен на их нефть»<sup>36</sup>.

И действительно, как в канун энергетического кризиса 1973—1974 гг., так и три года спустя в добыче нефти в США, несмотря на все усилия администрации стимулировать ее, все еще наблюдается тенденция к снижению. Только за 1974—1976 гг. добыча сократилась на  $\frac{1}{10}$ <sup>37</sup>.

В результате проводимой в течение ряда лет кампании психологического давления нефтяные монополии добились для себя и еще одного ощутимого выигрыша. Не будь такого давления, вряд ли монополиям удалось протащить через конгресс законопроект о строительстве нефтепровода на Аляске, по которому аляскинская нефть ныне поставляется (с использованием также и танкерного флота) на западное побережье США. Как с горечью заметил в этой связи журнал «Нейшн», «лучший

<sup>34</sup> "The Economist", 1976, October 2, p. 89; "U. S. News and World Report", 1976, January 5, p. 32; 1975, June 30, p. 76.

<sup>35</sup> "U. S. News and World Report", 1974, January 14, p. 15; 1973, June 4, p. 27—28; "Business Week", 1973, April 21, p. 52.

<sup>36</sup> "Newsweek", 1975, May 19, p. 36.

<sup>37</sup> "Fortune", February 1977, p. 101; "U. S. News and World Report", 1977, January 3, p. 27.

путь для прокладки труб через пустынный край состоит в том, чтобы запугать американскую общественность нехваткой топлива и бензина. Когда автоводители подъезжают к бензоколонке и находят ее пустой или видят на ней объявление о продаже бензина по ценам, взимаемым в условиях чрезвычайной обстановки, они поневоле начинают пересматривать свое отношение к проблеме нетронутой тундры и живущих в ней оленей»<sup>38</sup>.

Законопроект о строительстве трансалаяскинского нефтепровода был блокирован в конгрессе усилиями сторонников охраны окружающей среды в течение почти пяти лет. Нефтяные монополии на первых порах явно недооценили то сопротивление, которое окажут сторонники охраны окружающей среды принятию законопроекта о трансалаяскинском нефтепроводе. Дело дошло до того, что еще до начала обсуждения этого законопроекта в конгрессе компании стали уже укладывать трубы, заранее закупленные в Японии. В дальнейшем, однако, им пришлось эти работы приостановить, и притом на несколько лет. Столкнувшись с оппозицией своим планам в конгрессе, нефтяные монополии предприняли попытку оказать давление на администрацию, призвав президента США объявить о возникновении чрезвычайного положения в энергетике, требующего безотлагательного сооружения нефтепровода. Одновременно они использовали в тех же целях промонополистически настроенные средства массовой информации, израсходовав только в одном 1972 г. на пропаганду в пользу строительства нефтепровода около 3 млн. долл.<sup>39</sup>

Противники законопроекта, опираясь на выводы экспертов, резонно указывали, к каким непоправимым негативным последствиям для окружающей среды (особенно ввиду утечек нефти из нефтепровода, которые должны, по мнению экспертов, вызываться постоянно происходящими на Аляске землетрясениями) неизбежно приведет сооружение трансалаяскинского нефтепровода<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> "The Nation", 1973, June 11, p. 751.

<sup>39</sup> Ibid., p. 745—746, 750.

<sup>40</sup> Наглядным подтверждением того, сколь обоснованны были эти опасения, может служить авария в районе залива Прадхо в январе 1976 г. Целое озеро нефти образовалось здесь, когда 600 тыс. т этого жидкого топлива вылилось на поверхность земли в результате повреждения нефтехранилища, принадлежащего компании «Алиеска пайплайн сервиз», сооружающей нефтепровод. Как

С приводимыми аргументами и экспертными оценками не могли не считаться даже американские законодатели, хотя на них оказывалось непрерывное давление со стороны «нефтяного лобби». Только возникший в стране энергетический кризис привел к тому, что чаша весов окончательно перевесилась в его пользу. С нескрываемой поспешностью законопроект был в ноябре 1973 г. утвержден, и нефтяные компании тотчас же повели широким фронтом строительство нефтепровода на Аляске. Ввод в действие его первой очереди осуществлен уже в 1977 г. На полную же мощность (100 млн. т нефти в год) нефтепровод начнет работать только с конца 70-х годов. Но и тогда за счет поставок с Аляски США смогут покрыть не более  $\frac{1}{3}$  нынешнего объема своих импортных потребностей в нефти. Компания «Алиеска пайплайн сервис», строящая нефтепровод и находящаяся под совместным контролем крупнейших нефтяных корпораций, предпочитает умалчивать относительно того, по какой цене будет продаваться нефть американским потребителям. Причина же кроется в том, что стоимость строительства нефтепровода непрерывно растет, и притом стремительными темпами, что должно самым непосредственным образом сказаться на цене на аляскинскую нефть. На начало 1977 г. эта стоимость возросла по сравнению с первоначальной сметой в 8,5 раза и достигла 7,7 млрд. долл.<sup>41</sup>

Не выдерживают критики попытки американского нефтяного бизнеса использовать тезис об ограниченности собственных энергетических ресурсов США для обоснования своей усиливающейся в послевоенный период ориентации на внешние источники жидкого топлива. В действительности же дело здесь заключается исключительно в присущей нефтяным монополиям погоне за более дешевыми, а значит, и более прибыльными источниками энергетического сырья. Вот главным образом почему их взоры так устремились, например, к ближневосточной нефти. До самого последнего времени издержки добычи нефти на Ближнем Востоке были не менее чем в 10 раз ниже, чем в США. В результате прибыль, извлекаемая здесь американскими нефтяными

---

не раз предсказывали эксперты, положение усугубилось тем, что уйти в землю нефти не позволил слой вечной мерзлоты.

<sup>41</sup> "The Economist", 1976, August 23, p. 24; October 2, p. 45; "U. S. News and World Report", 1975, November 17.

компаниями, оказывалась в расчете на инвестированный капитал почти во столько же раз выше, чем в собственной стране<sup>42</sup>. Даже в период энергетического кризиса 1973—1974 гг. наибольший прирост прибылей приходился по-прежнему на долю зарубежных филиалов американских фирм, и прежде всего действующих на Ближнем Востоке. Особенно крупные прибыли принесли зарубежные операции «большой пятерке» американских корпораций («Эксон», «Тексако ойл», «Стандард ойл компани оф Калифорния», «Галф ойл» и «Мобил ойл»), которые еще недавно, в канун кризиса, контролировали почти половину всей добычи нефти в капиталистическом мире. Например, в 1973 г. прибыли «Эксон», полученные от предприятий этой компании на территории США, возросли на 16%, а прибыли ее заграничных филиалов — на 83%. Показательно также, что дивиденды, выплачиваемые своим акционерам американскими нефтяными концернами, ведущими зарубежные операции, в среднем в 2—3 раза выше, чем у аналогичных компаний, действующих лишь в пределах США<sup>43</sup>. Здесь сказалось и то, что зарубежные филиалы нефтяных монополий были поставлены в особо льготное положение и с точки зрения налогового обложения: в 1973 г., например, ни одна из пяти вышеуказанных крупнейших нефтяных компаний практически не уплатила в федеральную казну никаких налогов со своих доходов за рубежом, хотя ими были получены там рекордно высокие прибыли<sup>44</sup>.

На размер поставок зарубежной нефти не повлияли сколько-нибудь сдерживающим образом и импортные ограничения на нее, введенные администрацией еще в конце 50-х годов и явившиеся определенной уступкой тем американским нефтяным компаниям, которые базировались на источниках сырья в пределах самих США. Используя сполна все выгоды, которые давала им эта мера, данные компании отнюдь не проявили рвения к более широкому освоению нефтяных ресурсов в собственной стране. За 12 лет после введения в действие системы импортных квот объем осуществлен-

<sup>42</sup> "Foreign Affairs", July 1973, p. 678; "Survey of Current Business", August 1974, p. 18.

<sup>43</sup> "The Petroleum Economist", May 1974, p. 169; "Time", 1974, February 18, p. 27; "U. S. News and World Report", 1974, January 14, p. 14.

<sup>44</sup> "The Nation", 1974, February 16, p. 196.



ных американскими нефтяными фирмами геологоразведочных работ за рубежом возрос на 64,8%, или более чем в 1,5 раза. С мая же 1973 г. импортные квоты были полностью ликвидированы и нефть могла уже ввозиться в страну без каких-либо количественных ограничений<sup>45</sup>.

Стремясь к получению более высоких прибылей, нефтяные монополии предпринимали накануне энергетического кризиса и такие шаги, как сворачивание строительства нефтеперерабатывающих мощностей на территории США (за 10 лет, предшествующих кризису, в стране не было построено ни одного нефтеперерабатывающего завода) при одновременном сооружении новых предприятий по переработке нефти в других странах, в частности в бассейне Карибского моря. К этому их стимулировало в первую очередь наличие здесь особо льготного для них налогового режима, а также возможность обходить некоторые ограничения в американском законодательстве, предусматривающие, например, обязательные перевозки нефти только на судах, плавающих под флагом США. Причем нефтяные монополии не интересовало, что подобные действия должны были породить трудности в удовлетворении спроса на нефтепродукты в самих США.

Казалось бы, что провозглашение американской администрацией в обстановке энергетического кризиса официального курса на самообеспеченность в снабжении энергосырьем должно было заставить нефтяные монополии, имеющие зарубежные филиалы, пересмотреть их прежнюю ориентацию на внешние источники нефти, в том числе на Ближнем Востоке. Однако этого не случилось. Наглядным свидетельством тому может служить географическое распределение капитальных вложений американских нефтяных компаний в 1974—1975 гг. По оценке экономического отдела фирмы «Макгроу-Хилл», в этот период столь же значительная часть их капитальных вложений, как и в предыдущие годы, была инвестирована за рубежом. Так, компания «Эксон» должна была израсходовать за указанные два года на зарубежные операции не менее половины всех своих капитальных затрат, определяющихся суммой в 3,2 млрд. долл. Подавляющая часть капитальных вложений американских

---

<sup>45</sup> "The New Republic", 1972, January 29, p. 9; "Business Week", 1973, April 21, p. 51; "Financial Times", 1973, December 11, p. 5.

нефтяных корпораций за рубежом (у «Галф ойл» почти 90%) предназначалась для развертывания поисково-разведочных работ<sup>46</sup>.

Беззащитная нажива нефтяных монополий на энергетических трудностях, возникших в стране не без их участия, разнообразные финансовые махинации, предпринимавшиеся ими в период энергетического кризиса 1973—1974 гг. во имя своего безудержного обогащения, вызвали в конце концов взрыв возмущения со стороны американской общественности. Учитывая эти настроения, конгресс вынужден был провести ряд слушаний в своих комиссиях, посвященных положению в энергетике. За один только 1975 г. в конгресс было внесено около 500 законодательных предложений, касающихся в той или иной мере развития данной отрасли<sup>47</sup>. Было представлено немало законопроектов, с тем чтобы ослабить контроль монополий-гигантов над нефтяной промышленностью и другими отраслями энергетике. В частности, большой резонанс получило предложение о создании специальной государственной корпорации, которая была бы наделена широкими полномочиями, в области разведки и добычи нефти и природного газа<sup>48</sup>. Комментируя это предложение, журнал «Нью рипаблик» дал ему следующую оценку: «С экономической точки зрения время для реализации данной идеи уже наступило. С политической же точки зрения оно наступит в самом недалеком будущем, ибо заложенный в ней индикативный принцип является, может быть, единственным эффективным средством, не считая полной национализации, для того, чтобы заставить нефтяной и подобный ему бизнес в большей мере учитывать в своей деятельности интересы общества»<sup>49</sup>.

В конгрессе выдвигался также законопроект о назначении президентом США в правления крупнейших нефтяных компаний государственных представителей (так называемых общественных директоров), имеющих статус наблюдателей<sup>50</sup>. Но в обоих вышеуказанных, как

<sup>46</sup> "Business Week", 1974, May 4, p. 21—22; The Chase Manhattan Bank. "Annual Financial Analysis of a Group of Petroleum Companies", September 1975, p. 32; September 1976, p. 32.

<sup>47</sup> "New York Times", 1975, April 4.

<sup>48</sup> "Time", 1975, February 24, p. 33; "The Petroleum Economist", April 1974, p. 126.

<sup>49</sup> "The New Republic", 1974, January 5—12, p. 15.

<sup>50</sup> "Time", 1974, February 18, p. 32.

и прочих аналогичных, случаях дело ограничилось лишь одним обсуждением. «Нефтяному лобби», действующему в конгрессе, как правило, удавалось мобилизовать достаточное количество голосов, чтобы забаллотировать любое законодательное предложение, неугодное нефтяному бизнесу. Некоторой уступкой общественному мнению явилось лишь то, что с марта 1975 г. были несколько уменьшены налоговые льготы, предоставляемые нефтяным компаниям. В частности, филиалам американских нефтяных фирм было отказано в праве вычета из налогов, уплачиваемых их материнскими компаниями в США, арендных и прочих платежей, производившихся этими филиалами в зарубежных странах.

В свою очередь и американская администрация вынуждена была под давлением общественности выдвинуть еще в 1973 г. против восьми крупнейших нефтяных корпораций, контролировавших более половины добычи нефти и сбыта бензина в стране, официальное обвинение в том, что они вызвали, в частности, искусственное повышение цен на бензин и перебои с его поставками. В этих целях нефтяные монополии практиковали совместное владение нефтепроводами, распределяли между собой рынки сбыта нефти и нефтепродуктов<sup>51</sup>. Как говорилось в заключении государственного регулирующего органа Федеральной торговой комиссии, проводившей расследование положения в нефтяной промышленности, «нефтяные компании вели себя как классические монополисты: они стремились увеличить прибыли путем ограничения поставок»<sup>52</sup>. Это обвинение было вновь подтверждено тем же органом два года спустя, но дальше словесного осуждения компаний дело не пошло.

Очередное расследование положения в нефтяной промышленности, проведенное уже Федеральной администрацией по энергетике в марте 1975 г., вновь показало, что нефтяные компании по-прежнему придерживаются политики искусственного завышения цен на нефтепродукты. Только за счет этого они смогли в короткий срок извлечь, по оценке той же администрации, сверхприбыли в размере 861 млн. долл. Чтобы приостановить подобные же манипуляции с ценами на бензин, вызвавшие особенно сильное возмущение американской общественно-

---

<sup>51</sup> "The Petroleum Economist", April 1974, p. 126; "The Nation", 1973, November 5, p. 468.

<sup>52</sup> "The Nation", 1975, August 30, p. 148.

сти, федеральные власти вынуждены были в конце концов наложить штраф на ряд нефтяных компаний.

Американские нефтяные монополии несут немалую ответственность не только за энергетические трудности в самих США, но и за обострение энергетического кризиса в странах капиталистического мира<sup>53</sup>. Как резонно писал по этому поводу журнал «Нейшн», «международный нефтяной кризис не возник неожиданно из-за введения эмбарго на нефть; он вызван действиями нефтяных компаний, которые игнорировались и даже поощрялись правительством. Эти компании превратились в настоящую сверхнациональную администрацию; они осуществляли действенный контроль над зарубежной и внутренней нефтяной политикой США, равно как и над мировой нефтяной политикой. Устанавливались тесные связи между нефтяной промышленностью и членами правительства, многие из которых являлись прямыми ставленниками нефтяного бизнеса»<sup>54</sup>.

Своекорыстная политика американских нефтяных корпораций в период энергетического кризиса окончательно подорвала их репутацию в глазах американской общественности. Как показали, например, итоги опроса общественного мнения, проведенного в мае 1975 г. службой Луиса Харриса, почти  $\frac{3}{4}$  американцев высказались за фактическую национализацию нефтяной промышленности, за передачу контроля над этой отраслью в руки государственной корпорации<sup>55</sup>.

## 2. РЕГУЛИРУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

Обострение проблемы энергоснабжения в 70-х годах заставило американскую администрацию критически взглянуть на состояние энергетики страны, и прежде всего пересмотреть свою политику, с тем чтобы как-то ослабить зависимость экономики США от ввоза жидкого топлива, особенно нефти. Разработка правительственной энергетической политики стала предметом острейшей политической борьбы, постоянных трений между конгрессом и администрацией.

<sup>53</sup> См. «Энергетический кризис в капиталистическом мире», с. 170—175, 454—455.

<sup>54</sup> «The Nation», 1974, April 27, p. 524.

<sup>55</sup> «New York Post», 1975, May 5.

*Регулирование цен.* Камнем преткновения во взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властью явился вопрос о сохранении государственного контроля над ценами на нефть и природный газ. Администрация, уступая давлению нефтяных монополий, еще в начале 1975 г. предложила конгрессу безотлагательно отменить ранее установленный в связи с ростом инфляции контроль над ценами на так называемую старую нефть, составляющую 60% всей нефтедобычи в стране. Под эту категорию попадала в основном вся нефть, добываемая из скважин, пробуренных до 1973 г. (законом оговаривалось, что нефть, добытая из этих скважин сверх объема 1972 г., относилась уже к разряду «новой»). Принятие указанной меры мотивировалось федеральными властями необходимостью стимулировать добычу нефти внутри страны, с тем чтобы ослабить таким образом растущую зависимость от импорта жидкого топлива. Поскольку цена на американскую нефть, не подлежащую контролю, была в 2 раза выше, чем на «старую нефть» (вплоть до 1977 г. стоимость 1 барреля составляла соответственно 11 и 5,25 долл.), то только за счет разницы в цене нефтяные компании рассчитывали получить в течение года около 3 млрд. долл. чистой прибыли<sup>56</sup>.

Предложение администрации об упразднении государственного контроля над ценами на нефть натолкнулось, однако, на упорную оппозицию со стороны демократического большинства в американском конгрессе. В основе этого противодействия лежали по преимуществу политические мотивы. В преддверии предстоявших в 1976 г. президентских выборов политическим партиям приходилось принимать во внимание настроения американских избирателей. В памяти же американцев еще сохранились живые воспоминания о том, каким скандальным обогащением обернулся энергетический кризис 1973—1974 гг. для нефтяных монополий. Как иронически заметил по этому поводу английский журнал «Экономист», «нефтяные компании настолько ныне непопулярны, что редкий политический деятель хотел бы видеть себя в их компании в год выборов»<sup>57</sup>.

К тому же отказ от всякого регулирования цен на

---

<sup>56</sup> "The Economist", 1975, November 12, p. 65; "U. S. News and World Report", 1976, January 5, p. 33; „Time“, 1977, April 25, p. 24.

<sup>57</sup> "The Economist", 1975, November 22, p. 65.

нефть, несомненно, стимулировал бы дальнейший рост инфляции в стране, и без того уже ставшей тяжелым бременем для широких слоев американских потребителей. По имеющимся подсчетам, в случае отмены контроля над ценами на нефть из бюджета средней американской семьи дополнительно изымалось бы не менее 500 долл. ежегодно<sup>58</sup>. Как писала в этой связи 26 августа 1975 г. газета «Крисчен сайенс монитор», «отмена контроля, даже если она будет компенсирована отменой дополнительного тарифа на нефть в размере двух долларов за баррель, будет означать повышение цен на нефть, а в конечном итоге и на другие товары. Это вызовет снижение покупательной способности потребителя и, значит, замедлит процесс оживления экономики страны». Вот почему после почти целого года торгов конгресс США выдвинул компромиссный вариант программы регулирования цен на нефть, которую администрация Форда в декабре 1975 г. вынуждена была в конце концов принять. Программа предусматривала полную ликвидацию правительственного контроля над ценами лишь по истечении 40 месяцев, начиная с 1 февраля 1976 г. В течение же этого срока цены на «старую нефть» будут постепенно повышаться с таким расчетом, чтобы средняя цена на нефть, добываемую в США, составляла ориентировочно 7,66 долл. за баррель. Некоторое снижение средней цены по сравнению с ее уровнем на конец 1975 г. (8,75 долл.) должно быть обеспечено посредством государственного регулирования цен и на «новую нефть» (т. е. из скважин, пробуренных после 1972 г.), к чему до этого времени администрация не прибегала. Президенту предоставлено право устанавливать в отдельных случаях (для нефти, добываемой вторичными методами и в сложных естественных условиях, как, например, на континентальном шельфе и т. д.) более высокие цены, но при сохранении неизменным общего среднего уровня цен на нефть в стране в размере 7,66 долл. Однако при этом в законе оговаривается, что при расчете указанной средней цены может не учитываться нефть, которую начиная с 1977 г. проектируется добывать в растущих масштабах на Аляске. Определенной уступкой нефтяным компаниям является и то, что им разрешено, в частности, в порядке возмещения предполагаемых убытков от инфляции повышать цену на

<sup>58</sup> "U. S. News and World Report", 1975, August 11, p. 68.

нефть до 10% ежегодно. Но к этой мере они не должны были прибегать ранее 1977 г., т. е. до предстоявших в стране выборов. Также явно с оглядкой на избирателей конгресс США счел необходимым временно (до конца 1977 г.) несколько снизить цены на бензин и отопительный мазут, используемый для обогрева жилищ (на 3,5 цента на галлон), рассчитывая в дальнейшем вернуться к тому их уровню, который существовал до этого снижения<sup>59</sup>.

Как явствует из энергетической программы администрации Картера, она решительно выступает за дальнейшее повышение цен на нефть, добываемую на территории США, с тем чтобы поднять их до уровня мировых. Официально это преподносится в качестве необходимой меры по ограничению потребления жидкого топлива в стране. Однако ни у кого не вызывает сомнения то, что такое искусственное взвинчивание цен на руку лишь нефтяным корпорациям, ибо неизбежно приведет, по словам журнала «Тайм», «к значительному росту их прибылей», в то время как потребители вынуждены «будут платить еще больше за бензин, отопительный мазут и прочие продукты, получаемые из нефти». Не менее тяжелым бременем для значительной части американцев может стать ежегодный дополнительный налог на бензин (в размере минимум 5 центов с галлона), который администрация проектирует взимать каждый раз, как только потребление бензина начнет превышать хотя бы на 1% установленные ею нормы. В случае одобрения конгрессом данного законодательного предложения (вокруг него уже развернулась острая политическая борьба) из карманов налогоплательщиков будет изыматься, по имеющимся подсчетам, до 60 млрд. долл. в год. Для того чтобы облегчить прохождение законопроекта в конгрессе, администрация предлагает одновременно предоставить за счет указанных налоговых поступлений некоторые поощрительные льготы по подоходному налогу тем, кто проявляет наибольшую экономию в потреблении бензина. В то же время, как отмечает американская печать, в энергетической программе администрации совершенно обойден вопрос о необходимости стимулировать развитие общественного транспорта за счет прежде всего индивидуального автомобильного, что, по

---

<sup>59</sup> "U. S. News and World Report", 1976, January 5, p. 32—34; "Time", 1975, July 21, p. 28; 1976, January 5, p. 18.

мнению многих специалистов, дало бы действительно осязаемое снижение потребления горючего в стране<sup>60</sup>.

В качестве основного средства, призванного стимулировать добычу природного газа в стране в ближайшее десятилетие, американская администрация рассматривает прежде всего предоставление газодобывающим и трубопроводным компаниям новых льгот. И наиболее важной из них считается устранение государственного контроля над ценами на природный газ, поступающий по междуштатным газопроводам (всего по ним поставляется  $\frac{2}{3}$  потребляемого в стране газа). Согласно действовавшим до 1977 г. тарифам, стоимость 1 тыс. куб. футов такого газа составляла около 56 центов. В то же время в районах непосредственной добычи природного газа (главным образом в штатах Луизиана, Оклахома и Техас), где не установлены ограничения на продажную цену, стоимость 1 тыс. куб. футов достигала 2 долл.<sup>61</sup> Таким образом, в случае отмены правительственного контроля над ценами компании, занимающиеся поставками газа потребителям, получили бы возможность повысить цену на него сразу же в несколько раз. Естественно, это сулит монополиям дальнейшее обогащение, а потребителям — весьма серьезные финансовые тяготы. При этом рост цен на газ весьма чувствительно скажется на положении самых широких слоев американского населения, поскольку в США газом отапливается более половины (около 40 млн.) всех домов. До последнего времени жилищно-бытовой сектор пользовался известным приоритетом при распределении среди различных категорий потребителей газа, идущего по междуштатным газопроводам. Теперь же предпринимается явная попытка ущемить интересы рядовых американцев. Свидетельством тому является решение, принятое в начале 1977 г. американской администрацией ввиду новой вспышки энергетических трудностей в США, о введении чрезвычайного положения в снабжении природным газом восточных штатов страны. В соответствии с этим в течение полугода отменялся всякий правительственный контроль над ценами на газ, чего так настойчиво и добивались трубопроводные компании. Хо-

---

<sup>60</sup> "Time", 1977, May 2, p. 36—37.

<sup>61</sup> "Business Week", 1977, January 10, p. 85; February 14, p. 100—101; "U. S. News and World Report", 1975, September 15, p. 11—12; 1977, February 14, p. 20.



тя конгресс поддержал чрезвычайные меры администрации, он высказался одновременно за то, чтобы в дальнейшем в качестве уступки общественному мнению в стране отмену контроля над ценами на газ осуществлять в отношении различных категорий поставщиков постепенно. В частности, предлагалось сохранить на первых порах неизменной цену на газ, получаемый из уже действующих скважин. Конгресс выступил также за то, чтобы переключить электроэнергетические предприятия на потребление угля вместо отопительного мазута и газа в целях экономии жидкого топлива.

В свою очередь администрация, как это видно из ее энергетической программы, объявленной в апреле 1977 г., стремится на данном этапе к тому, чтобы уже в самом ближайшем времени резко повысить цену на вновь разведанный газ, подлежащий государственному контролю. Официально это мотивируется необходимостью устранить разницу в ценах на газ, поступающий по междугосударственным газопроводам и на продаваемый внутри газодобывающих штатов. В этих целях предлагается установить в обоих случаях единую продажную цену на уровне 1,75 долл. за 1 тыс. куб. футов. Тем самым делается весьма серьезная уступка компаниям, занимающимся добычей и сбытом газа<sup>62</sup>.

Но даже и это не устраивает американские энергетические монополии. Они по-прежнему оказывают давление на администрацию и конгресс, добиваясь полной и безотлагательной отмены контроля над ценами на газ. В ожидании же предстоящего роста цен они по существу искусственно сдерживают добычу природного газа в стране, преднамеренно занижают имеющиеся запасы его. Вопрос о государственном контроле над ценами на газ остается до сих пор одной из тех острых проблем в области регулирования энергетики, в отношении которых конгресс и Белый дом не могут прийти к окончательной договоренности.

Предметом разногласий между администрацией и конгрессом является и вопрос о развитии угольной промышленности. По мнению экспертов, наблюдавшийся в последние годы на внутреннем рынке США весьма существенный рост цен (в 2 с лишним раза) на уголь сделал его значительно более конкурентоспособным по

---

<sup>62</sup> "U. S. News and World Report", 1977, February 14, p. 20; April 25, p. 75—76; "Time", 1977, May 2, p. 36.

сравнению с другими основными источниками энергии. В этих условиях США, располагая исключительно крупными природными запасами угля, в состоянии в ближайшее десятилетие увеличить его добычу более чем вдвое, доведя ее к 1985 г. до 1,3 млрд. т ежегодно. Это значительно уменьшило бы потребности страны в нефти и природном газе, ибо доля угля в энергобалансе потребления возросла бы в таком случае с 18% в настоящее время до 23% к середине 80-х годов<sup>63</sup>.

Однако в вопросе о том, каким путем должно идти дальнейшее развитие угольной промышленности, выявились большие расхождения во взглядах. Уступая в значительной мере давлению со стороны угольных монополий, администрация ориентируется на преимущественное использование открытого способа разработки месторождений (в настоящее время таким путем добывается примерно половина всего угля). В этом случае создается возможность приступить к освоению огромных угольных массивов (с потенциальными запасами почти в 20 млрд. т), сосредоточенных в штатах Среднего Запада, главным образом в Монтане, Вайоминге, Северной и Южной Дакоте. Однако ориентация на открытый способ разработки вызывает резкие возражения в широких кругах американской общественности, озабоченных проблемой загрязнения окружающей среды. Крупномасштабные разработки такого рода неминуемо повлекут за собой такие серьезные негативные последствия, как оползни, эрозия почвы, пылевые бури, загрязнение рек и водоемов и т. д. При этом ссылаются на пример угледобывающих районов в Аппалачах, где подобное воздействие на окружающую среду давно уже приняло угрожающие размеры. В частности, ежегодно здесь попадает в реки вместе с выбрасываемой из угольных карьеров породой около 1 млн. т кислот, в результате чего стали уже непригодны для рыболовства водные артерии общей протяженностью более 16 тыс. км. Из-за протянувшихся на сотни километров отвалов породы оказалась также изъятой из сельскохозяйственного оборота огромная масса земель<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> "Commerce Today", 1975, March 31, p. 8; "Newsweek", 1977, January 24, p. 31; "U. S. News and World Report", 1977, February 21, p. 19.

<sup>64</sup> "The Economist", 1974, August 3, p. 40, 42; "Newsweek", 1974, August 5, p. 38; "Time", 1977, April 4, p. 52.

Учитывая настроения общественности, конгресс США считал необходимым внести законопроект, в котором устанавливались жесткие требования в отношении угольных разработок, осуществляемых открытым способом. В частности, угольные компании обязывались производить после выработки месторождений соответствующие работы по выравниванию данной местности, предотвращению эрозии почвы и, кроме того, делать за счет прибыли специальные отчисления в фонд финансирования такого рода мероприятий в других угледобывающих районах, где природный ландшафт подвергся сильному разрушению, как, например, в тех же Аппалачах<sup>65</sup>.

В конечном счете после почти двухлетних дебатов в конгрессе президент Форд отверг законопроект о добыче угля открытым способом, наложив на него дважды (сначала в январе, а затем в мае 1975 г.) свое вето. Одновременно Федеральная администрация по энергетике дала указание электроэнергетическим компаниям, действующим в штатах Среднего Запада, постепенно переключаться на использование угля вместо мазута и природного газа, особенно на вновь строящихся электростанциях<sup>66</sup>. Оценивая эти действия, газета «Вашингтон пост» (30 июня 1975 г.) пессимистически заключила: «Хотя необходимо немедленно начать переключаться на другое топливо, в основном на уголь, такое топливо не может в значительной мере уменьшить потребности в импорте нефти раньше, чем в 80-х годах».

В Законе об энергетической политике и экономии энергии от 22 декабря 1975 г. был зафиксирован определенный компромисс между конгрессом и администрацией по вопросу о развитии угольной промышленности. Федеральным властям удалось получить согласие американских законодателей на субсидирование строительства новых угольных шахт (но не открытых разработок). На эти цели должно быть ассигновано из федеральной казны в общей сложности до 750 млн. долл. Конгресс продлил до середины 1977 г. полномочия Федеральной администрации по энергетике переключать по своему усмотрению электроэнергетические предприятия на использование в качестве топлива угля вместо мазута и природного газа.

<sup>65</sup> "Time", 1975, January 13, p. 40; May 19, p. 57.

<sup>66</sup> "Newsweek", 1975, May 19, p. 36; "Business Week", 1975, September 1, p. 17.

В энергетической программе администрации Картера еще более жестко, чем прежде, ставится вопрос о необходимости переключения на уголь промышленных предприятий, работающих на мазуте и природном газе. Для стимулирования данного процесса предусмотрена целая система мероприятий, в том числе предоставление частным предприятиям дополнительной (сверх уже действующей) 10%-ной налоговой скидки на производственное оборудование, которое им придется закупать в связи с переходом на новый вид топлива. Полностью запрещается использование жидкого топлива на проектируемых промышленных предприятиях и электростанциях. В отношении же тех, кто не последует добровольно указаниям администрации, предполагается — как крайний случай — применить штрафы<sup>67</sup>.

В целом же главным образом из-за противодействия со стороны нефтяных монополий в развитии угольной промышленности за период с начала энергетического кризиса в США сколько-нибудь заметного прогресса не произошло. Хотя в последние годы добыча угля в стране несколько возросла, ее объем был все еще ненамного выше, чем, например, пять лет назад.

*Мероприятия по регулированию потребления энергии.* В качестве важного фактора, призванного содействовать решению энергетических проблем, американские власти рассматривают снижение темпов потребления энергии и особенно жидкого топлива.

Уже с самого начала обострения в США энергетического кризиса администрация выступила в ноябре 1973 г. с развернутой программой мероприятий по экономии энергии. Важнейшими из них были следующие:

— сокращение поставок отопительного мазута на 15% для жилищ и на 25% для фабрик и таких торговых предприятий, как супермаркеты;

— запрещение продажи бензина в дни уик-энда (с 21 часа в субботу и в течение всех 24 часов в воскресенье);

— снижение на территории всей страны максимальной скорости движения для легковых автомобилей до 80 км/ч, для грузовых автомобилей и автобусов — до 88 км/ч;

— ограничение по всей стране в вечерние часы све-

---

<sup>67</sup> "U. S. News and World Report", 1977, April 25, p. 75—76; "Time", 1977, May 2, p. 36—38.

товой рекламы и запрещение перевода промышленных предприятий с угля на мазут.

Вскоре эта программа была дополнена такой мерой, как повсеместное перенесение на один час раньше времени начала работы на американских предприятиях<sup>68</sup>.

Одновременно в целях предупреждения нехватки энергии в отдельных районах администрацией была установлена система приоритетов при распределении топлива и электроэнергии по отраслям экономики и предприятиям, подлежащим государственному регулированию. Право на первоочередное снабжение было предоставлено общественному транспорту и энергопроизводящим отраслям. Потребление энергии такими государственными службами, как пожарная охрана, полиция, медицинские учреждения, ограничивалось уровнем, достигнутым в 1972 г. Промышленные предприятия, грузовой автомобильный, железнодорожный и водный транспорт, а также государственная почтовая служба были ориентированы администрацией (через Управление по энергетической политике) на потребление энергии в сокращенном на 10% объеме, чем в том же 1972 г.<sup>69</sup>

Режим экономии энергии, установленный администрацией, требовал определенных жертв от широких масс американских потребителей, но в то же время отнюдь не ущемлял интересов нефтяных монополий — главных виновников возникших энергетических трудностей. Более того, сама администрация стояла по существу на страже их интересов. Стоило, например, бывшему руководителю Федеральной администрации по энергетике Сохиллу прибегнуть к более жестким мерам в отношении экономии энергии, чем это устраивало нефтяные корпорации, как сразу же последовала ответная реакция. Под давлением нефтяного бизнеса Сохилл вынужден был подать в отставку. Комментируя этот шаг, журнал «Прогрессив» писал: «Он был лишен своего поста, поскольку осмелился публично заявить о том, что нефтяной картель стал почти решающей силой в экономике страны»<sup>70</sup>. Нефтяные компании добились также и того, что администрация существенно снизила

---

<sup>68</sup> "Time", 1973, November 26, p. 38—39; December 10, p. 42.

<sup>69</sup> "Time", 1973, December 10, p. 42.

<sup>70</sup> "The Progressive", April 1974, p. 9.

требования, предъявляемые нефтяной промышленности в отношении охраны окружающей среды.

По мере ослабления в США энергетических трудностей ограничения, касающиеся потребления энергии, были в основном отменены. При этом администрация рассчитывала, однако, что потребители энергии, следуя ее неоднократным призывам, будут соблюдать строгий режим экономии и в добровольном порядке. Однако безуспешность такого рода призывов заставила в конце концов конгресс США в декабре 1975 г. вновь обратиться к принудительным мерам. Так, Закон об энергетической политике и экономии энергии от 22 декабря 1975 г. содержит предписание о том, чтобы в моделях автомашин образца 1978 г. затраты бензина не превышали 1 галлона (3,8 л) на 18 миль (29 км), а в машинах образца 1985 г. снижены еще более — до 1 галлона на 27,5 мили (44 км), т. е. более чем вдвое по сравнению с нынешним уровнем. За нарушение этого предписания устанавливается штраф<sup>71</sup>. Перед Федеральной администрацией по энергетике конгрессом США поставлена также задача разработать более жесткие нормы потребления энергии электробытовыми приборами и электротехническим оборудованием, с тем чтобы к 1980 г. постепенно снизить эти нормы ориентировочно на 20% по сравнению с уровнем 1972 г.<sup>72</sup> Конгресс предложил администрации составить по каждой отрасли экономики списки 50 фирм, являющихся самыми крупными потребителями энергии. Последние обязаны ежегодно представлять федеральным властям отчеты об эффективности принимаемых ими мер по экономии энергии. Подобные же ежегодные отчеты в отношении каждой из регулируемых отраслей должны составлять и государственные регулирующие органы, такие, как, например, Комиссия по междуштатной торговле, Управление гражданской авиации, Федеральная комиссия по торговому флоту и т. д. Конгресс обязал и власти штатов составить пятилетние программы экономии энергии, возложив при этом роль координатора на Федеральную администрацию по энергетике. Финансирование этих работ должно взять на себя по преимуществу федеральное правительство. При разработке программ властям

<sup>71</sup> "U. S. News and World Report", 1976, January 5, p. 33; "Business Week", 1976, January 12, p. 24.

<sup>72</sup> Ibidem.

штатов предлагается предусмотреть такие меры, как поощрение развития общественного транспорта в противовес индивидуальному автомобильному и совместного использования американскими семьями частных автомобилей при поездках на работу, установление повышенных требований в отношении теплоизоляции вновь строящихся и ремонтируемых жилых домов, введение ограничений в освещении зданий общественного пользования и т. д.<sup>73</sup>

Одной из мер, принятых конгрессом США в целях предупреждения острой нехватки жидкого топлива в стране, как это имело место в период энергетического кризиса, является решение о создании в стране стратегических запасов нефти. Согласно Закону об энергетической политике и экономии энергии 1975 г., в первые три года общий размер такого рода резерва должен составить около 20 млн. т. В последующие же семь лет проектируется увеличить его (с учетом уже предложения администрации Картера) до 135 млн. т. Таким образом, к 1985 г. США будут иметь в резерве столько нефти, сколько ее потреблялось в 1977 г. в течение двух месяцев<sup>74</sup>. Запасы должны быть созданы преимущественно за счет промышленного освоения нефтеносных участков в штатах Калифорния, Вайоминг и Аляска, являвшихся до последнего времени особым резервом военно-морских сил США.

Тем же законом президенту США предоставлялись полномочия разработать на случай новой острой нехватки жидкого топлива в стране комплекс чрезвычайных мероприятий вплоть до введения нормирования в потреблении нефтепродуктов различными отраслями экономики и запрещения экспорта из страны топливно-энергетического сырья и энергетического оборудования, необходимых для ее собственных нужд<sup>75</sup>.

По первоначальному замыслу администрации мероприятия по экономии энергии должны были вызвать такое снижение в темпах ее потребления, которое повлекло бы существенное сокращение потребностей в импортном жидком топливе. Когда же стала очевидной беспочвенность подобных расчетов, администрация ре-

---

<sup>73</sup> "U. S. News and World Report", 1976, January 5, p. 33.

<sup>74</sup> "Time", 1976, January 5, p. 18; 1977, April 4, p. 53; "U. S. News and World Report", 1977, May 2, p. 15.

<sup>75</sup> "U. S. News and World Report", 1976, January 5, p. 33.

шила пойти по пути прямого ограничения импорта нефти. Ссылаясь на необходимость уменьшить финансовое бремя, связанное с закупками сравнительно дорогой нефти, и ослабить одновременно ее конкуренцию на внутреннем рынке, администрация Форда выступила осенью 1974 г. с инициативой об установлении с февраля 1975 г. таможенной пошлины на импортную нефть в размере 1 долл. за баррель. В дальнейшем, с июня того же года, она была повышена до 2 долл. Кроме того, была введена пошлина и на импортируемые нефтепродукты в размере 60 центов за каждый баррель<sup>76</sup>.

Но конгресс не поддержал администрацию в этом начинании, считая, что импорт, даже если его доля в общем американском потреблении нефти превысила к тому времени треть, не представляет для США такой опасности, чтобы принимать жесткие протекционистские меры. Кроме того, по мнению американских законодателей, протекционистская политика администрации должна была повлечь за собой новый рост цен на нефть на внутреннем рынке и тем самым еще более усугубить проблему инфляции в стране. Однако попытка конгресса помешать введению таможенных пошлин на импортную нефть оказалась все же безуспешной: на резолюцию, принятую по этому вопросу американскими законодателями, президент тотчас же наложил вето.

Та же участь ожидала и решение конгресса, касающееся транспортировки импортных нефтепродуктов. Согласно предложенному законопроекту, не менее 30% такого рода импорта должно было бы доставляться на танкерах, плавающих под американским флагом. Поскольку же по состоянию на 1974 г. только 11% импортной продукции доставлялось таким образом, принятие законопроекта обязывало администрацию предпринять шаги для незамедлительного субсидирования строительства почти 50 новых танкеров<sup>77</sup>.

Администрация добилась также и того, что в Законе об энергетической политике и экономии энергии, принятом в декабре 1975 г., за федеральным правительством была по существу закреплена в законодательном порядке особая роль в регулировании импор-

<sup>76</sup> "U. S. News and World Report", 1975, June 9, p. 19.

<sup>77</sup> "Business Week", 1974, September 14, p. 32—33; "Time", 1975, January 13, p. 40.



та нефти<sup>78</sup>. Лишь после принятия конгрессом данного закона президент США объявил об отмене таможенных пошлин на импортную нефть.

В общем меры администрации и по экономии энергии, и по сокращению импорта нефти не дали того эффекта, на который она рассчитывала. Потребление энергии в последние годы росло среднегодовым темпом около 4% по сравнению с 3,4% в 50-х и 60-х годах. Доля же импортной продукции во внутреннем потреблении нефтепродуктов в США достигла в этот же период  $\frac{2}{5}$  против менее  $\frac{1}{4}$  в начале 70-х годов<sup>79</sup>.

Проблеме экономии энергии отведено особенно важное место в энергетической программе администрации Картера. В качестве долгосрочной цели ставится задача снизить общий темп потребления всех видов энергоисточников до менее 2% к 1985 г., или вдвое по сравнению с текущим уровнем. При этом первостепенное значение придается экономии бензина, суммарный расход которого в стране проектируется уменьшить к концу десятилетнего срока примерно на 10%. Чтобы поощрить переход к использованию более экономичных марок автомашин, предусматривается, с одной стороны, предоставить такого рода владельцам некоторые скидки при уплате подоходного налога и ввести, с другой стороны, повышенный налог на машины, у которых затраты горючего выше установленного стандарта<sup>80</sup>. Немалые надежды возлагает администрация и на такое средство экономии энергии, как улучшение теплоизоляции жилищ, в том числе и уже эксплуатируемых. Чтобы добиться заметного прогресса в этом направлении, предполагается стимулировать домовладельцев путем предоставления либо льготных кредитов, либо специальных скидок при налогообложении<sup>81</sup>.

*Реорганизация системы регулирующих органов.* Энергетический кризис вынудил американскую администрацию принять ряд срочных мер по реорганизации структуры государственных органов регулирования энергетики. Именно в это время особенно остро обна-

---

<sup>78</sup> "U. S. News and World Report", 1976, January 5, p. 32—33; "Business Week", 1976, January 12, p. 23.

<sup>79</sup> "Fortune", February 1977, p. 101; "U. S. News and World Report", 1977, January 3, p. 27.

<sup>80</sup> "Time", 1977, May 2, p. 36—37.

<sup>81</sup> Ibidem.

ружилось отсутствие общенациональной энергетической политики, аморфность существовавшей системы государственных регулирующих органов. Вопросами энергетики занимались в той или иной мере более 60 государственных учреждений. Но не было единого центра, который бы координировал их деятельность.

Вот почему одной из первых организационных мер, принятых в условиях энергетического кризиса, явилось решение о создании для руководства энергетической политикой на уровне кабинета специального комитета по вопросам энергетики, который возглавил непосредственно президент США. В дальнейшем взамен этого комитета и одновременно созданного с ним Национального энергетического управления был учрежден ряд новых государственных органов, призванных как координировать деятельность в области энергетики различных министерств и ведомств, так и разработать общенациональную энергетическую политику. Так, в соответствии со специально принятым законом 1974 г. появился на правах межведомственного координационного центра Совет по энергетическим ресурсам во главе с министром внутренних дел<sup>82</sup>. Еще ранее, в декабре 1973 г., распоряжением президента США было создано Федеральное энергетическое управление<sup>83</sup>. В январе 1975 г. решением Конгресса оно было преобразовано в Федеральную администрацию по энергетике. Вновь созданный орган был наделен весьма широкими полномочиями. В его функции, в частности, вошли:

— разработка и осуществление правительственной энергетической политики;

---

<sup>82</sup> Координирующая роль совета сводилась в основном к тому, что он служил форумом, где происходил обмен мнениями по отдельным аспектам национальной энергетической политики между его членами, представлявшими различные министерства и правительственные ведомства. В состав совета вошли главы всех министерств, а также руководители таких правительственных ведомств и регулирующих органов, как Административно-бюджетное управление, Экономический совет при президенте США, Федеральная администрация по энергетике, Администрация по энергетическим исследованиям и разработкам, Комиссия по регулированию ядерной энергетики, Федеральная энергетическая комиссия, Национальный научный фонд, Агентство по охране окружающей среды и др.

<sup>83</sup> В свою очередь Федеральному энергетическому управлению предшествовало Управление по энергетической политике, просуществовавшее менее полугода.

- установление режима экономии энергии;
- регулирование цен на жидкое топливо;
- рационирование в случае необходимости потребления энергии отдельными категориями потребителей;
- контроль и распределение в чрезвычайных условиях правительственных резервов жидкого топлива;
- сбор и анализ информации о состоянии энергетики <sup>84</sup>.

Федеральной администрации по энергетике оказались переданными многие вопросы энергетической политики, которые ранее решались в Белом доме, Министерстве внутренних дел, Министерстве финансов или некоторых других регулирующих государственных органах.

Однако уже имеющийся опыт деятельности Федеральной администрации по энергетике показывает, что она не стала столь действенной организацией, как это первоначально предсказывалось. Она сразу же столкнулась с рядом серьезных трудностей, в том числе следующих:

- не удалось преодолеть узковедомственный подход к решению энергетических проблем со стороны различных государственных органов: они отнюдь не проявили той степени готовности к сотрудничеству с администрацией, какой от них добивались;

- сфера деятельности Федеральной администрации по энергетике оказалась существенно ограниченной, в частности в результате появления такого нового важного регулирующего органа, как Администрация по энергетическим исследованиям и разработкам;

- Федеральная администрация по энергетике стала объектом давления со стороны монополистических группировок, стремившихся поставить ее под свой контроль.

В результате Федеральная администрация по энергетике сама превратилась в крупное бюрократическое учреждение. За сравнительно короткий срок ее штат вырос до 2 тыс. человек, или в 10 раз по сравнению, например, с численностью персонала предшествующего ей Федерального энергетического управления <sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> "Business Week", 1974, May 11, p. 43—44; November 2, p. 23; "Time", 1973, December 10, p. 41; December 17, p. 49.

<sup>85</sup> "U. S. News and World Report", 1974, May 20, p. 46.

Наряду с Федеральной администрацией по энергетике важная роль в регулировании энергетики отводилась и вновь созданной (также в январе 1975 г.) Администрации по энергетическим исследованиям и разработкам (ЕРДА). Создание ЕРДА повлекло за собой ряд других изменений в организационной структуре государственных регулирующих органов, занимающихся энергетикой. Была упразднена Комиссия по атомной энергии США. Часть ее прежних функций (научные исследования и разработки в области атомной энергии, контроль за производством атомного оружия) оказались переданными ЕРДА, а остальные — другому новому органу — Комиссии по регулированию ядерной энергетики<sup>86</sup>. На этот орган были возложены, в частности, такие регулирующие функции, как выдача лицензий на строительство и эксплуатацию коммерческих ядерных реакторов и контроль за их использованием, выдача лицензий на применение ядерных материалов для гражданских нужд и контроль за их производством и транспортировкой, контроль над захоронением радиоактивных отходов атомных электростанций, выдача лицензий на экспорт и импорт ядерных реакторов и ядерного топлива и т. д.

В свою очередь Федеральная комиссия по энергетике сохранила в своем ведении такие вопросы, как выдача лицензий на строительство гидроэлектростанций на судоходных реках, а также междуштатных газопроводов; регулирование поставок природного газа по междуштатным трубопроводам; контроль за импортом и экспортом природного газа, за экспортом электроэнергии и т. д.

Появление новых регулирующих органов отнюдь не означало ущемления интересов действующих в сфере энергетики монополий. Да это и не входило, естественно, в расчеты американской администрации. Наиболее откровенно об этом заявил еще перед тем, как стать главой межведомственного Совета по энергетическим ресурсам, бывший министр внутренних дел Р. Мортон, выступая перед представителями нефтяных компаний. «Наша задача, — сказал он, — состоит в том, чтобы служить вам, а не регулировать вашу деятельность...

---

<sup>86</sup> "The Economist", 1974, November 16, p. 67.

Я заверяю вас, что мое министерство всегда к вашим услугам»<sup>87</sup>.

Однако все еще по-прежнему слабая координация в действиях различных государственных органов, занимающихся регулированием энергетики, вынудила американскую администрацию поставить вопрос о создании в качестве центрального регулирующего органа специального Министерства энергетики. Законопроект о таком министерстве был представлен администрацией Картера в конгресс в качестве одной из первоочередных экономических мер.

### **3. ДОЛГОСРОЧНОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ЭНЕРГЕТИКИ**

Наиболее важным шагом, предпринятым американской администрацией в ответ на возникший в стране энергетический кризис, явилась выдвинутая ею в ноябре 1973 г. программа самообеспечения США источниками энергии, получившая название «Независимость к 1980 г.». Но уже с самого начала обнаружилось, что эта программа явно неосуществима. Как говорилось, в частности, в заключении ведущей научно-исследовательской организации США — Национального научного фонда, программа обеспечения энергетической независимости к 1980 г. является «в целом невыполнимой». Это фактически признала и сама администрация, когда в дальнейшем перенесла срок ее реализации с 1980 на 1985 г. В начале 1976 г. ввиду главным образом резкой критики в адрес программы в конгрессе администрация Форда вновь внесла в нее довольно существенные изменения. В этом виде программа и была представлена на утверждение конгресса США. Программа предусматривала осуществление в течение 10-летнего срока комплекса мероприятий, которые призваны якобы гарантировать бесперебойное снабжение энергией экономики, даже в случае вынужденного прекращения импорта жидкого топлива. В целом же эта программа преследовала следующие основные цели:

— ослабление зависимости США от импорта жидкого топлива;

---

<sup>87</sup> "Business Week", 1974, July 13, p. 8.

— ускорение развития научно-технической базы энергетики;

— снижение темпов потребления энергии в стране.

Еще до официального провозглашения программы орган деловых кругов «Конференс борд рекорд» обратился с призывом рассматривать правительственную «программу энергетической независимости не более как индикативный план, ставящий задачи для правительства и частных предпринимателей. Это значит, что правительство должно выступать лишь в качестве гаранта частных капиталовложений, предпринятых в соответствии с этими целями»<sup>88</sup>.

Провозглашение курса на самообеспечение США энергией отнюдь не означало, что американская администрация добивалась свертывания в предстоящие 10 лет импорта топливно-энергетического сырья. Речь шла лишь о поддержании его на таком уровне, который был бы, как говорится в программе «Независимость», «не опасным для функционирования американской экономики». Что же конкретно кроется за такой формулировкой, было официально раскрыто в опубликованном в марте 1976 г. прогнозе долгосрочных энергетических потребностей США «Перспективы национальной энергетики», подготовленном Федеральной администраций по энергетике. Согласно этому прогнозу, администрация рассчитывала при условии сохранения текущих цен на нефть на мировом капиталистическом рынке стабилизировать импорт жидкого топлива на уровне последних лет. В ближайшее десятилетие среднегодовой объем импортных поставок нефти должен был быть, таким образом, ограничен 300 млн. т. Ожидалось, что в результате этой меры доля импорта во внутреннем потреблении нефти в США, достигшая в последнее время уже  $\frac{2}{5}$ , будет в дальнейшем постепенно уменьшаться<sup>89</sup>. Относительное сокращение импорта жидкого топлива предполагалось компенсировать главным образом путем роста производства основных первичных энергоносителей внутри страны. В период с 1976 по 1985 г. проектировалось довести производство отдельных видов таких энергоисточников до следующих размеров:

---

<sup>88</sup> "The Conference Board Record", May 1975, p. 27.

<sup>89</sup> Federal Energy Administration. "National Energy Outlook". Washington, 1976, p. 49.

— нефти (включая газовый конденсат) — до 685 млн. т против 469 млн. т в 1975 г.;

— природного газа — до 629 млрд. м<sup>3</sup> против 572 млрд. м<sup>3</sup> в 1975 г.;

— угля — до 940 млн. т против 585 млн. т в 1975 г.;

— электроэнергии — до 3300 млрд. кВт·ч против 2000 млрд. кВт·ч в 1975 г.<sup>90</sup>

В этих оценках обращает на себя внимание прежде всего ускоренный рост производства электроэнергии. В прогнозируемый период среднегодовые темпы должны были составить 5,4%, т. е. в среднем вдвое выше, чем для прочих основных видов первичных энергоисточников. Значительные изменения проектировались и в самой структуре производства электроэнергии. И главным из них являлось существенное возрастание доли атомной энергии: в 1985 г. она должна была достигнуть 26% против 8,6% в 1975 г. С ускоренным развитием электроэнергетики во многом были связаны и намечавшиеся сравнительно высокие темпы добычи угля. К 1985 г. общий объем угля, используемого для производства электроэнергии, должен был возрасти более чем на  $\frac{3}{4}$  — до 700 млн. т против 392 млн. т в 1974 г. Одновременно предполагалось сократить потребление на указанные цели дефицитной нефти и природного газа.

В целом энергетическая программа американской администрации была составлена с таким расчетом, чтобы обеспечить за десятилетний срок увеличение общего производства энергии в стране за счет собственных ресурсов примерно на 40%<sup>91</sup>.

Даже по официальной американской оценке, для того чтобы претворить в жизнь намеченную долгосрочную программу, необходимо дополнительно вложить в энергетику не менее 580 млрд. долл. (в неизменных ценах 1975 г.), т. е. почти в 3 раза больше, чем было затрачено, например, за последние полтора десятилетия. Это должно в свою очередь составить около 30% всех капиталовложений, которые потребуются, по мнению американских экспертов, инвестиро-

---

<sup>90</sup> "National Energy Outlook", p. XXIV—XXV; "U. S. News and World Report", 1977, January 3, p. 27; "Statistical Abstract of the United States", 1976, p. 553.

<sup>91</sup> "National Energy Outlook", p. XXVI, XXXII.

вать в экономику в предстоящее десятилетие<sup>92</sup>. Данный прогноз потребностей в капитальных вложениях в энергетику составлен исходя из посылки, что, с одной стороны, цена на нефть на мировом капиталистическом рынке останется в рассматриваемый период на нынешнем уровне (13 долл. за баррель), а с другой — будет снят существующий в США государственный контроль над ценами на нефть и природный газ. Вызванный такой мерой рост цен на внутреннем американском рынке жидкого топлива должен был по замыслу администрации стать тем фактором, который стимулировал бы приток капитальных вложений в энергетические отрасли. Однако принятие конгрессом в декабре 1975 г. Закона об энергетической политике и экономии энергии, предусматривающего обязательное сохранение государственного контроля над так называемой старой нефтью по крайней мере в течение нескольких лет, ставит, естественно, под сомнение правомерность содержащейся в американском прогнозе посылки об отмене государственного контроля над ценами на жидкое топливо в прогнозируемый период.

Вот, видимо, почему второй, альтернативный, вариант прогноза, составленный Федеральной администрацией по энергетике на случай, если в последующем государственный контроль над ценами на нефть и газ не будет все же отменен, предусматривает капиталовложения для развития энергетики в несколько меньшем объеме — 478 млрд. долл. При этом варианте импорт нефти в США должен расти и достичь в 1985 г. примерно 470 млн. т при сохранении условия, что цена на нефть на мировом капиталистическом рынке останется в прогнозируемый период на уровне 13 долл. за баррель<sup>93</sup>.

В общем в обоих вариантах прогноза потребность в новых капиталовложениях столь велика, что изыскание таких огромных средств является, несомненно, трудноразрешимой проблемой для американских энергетических компаний, в том числе и нефтяных, при всей их финансовой мощи. К тому же почти половина всех требуемых вложений проектировалось направить не в добычу жидкого топлива, за счет которого цели-

---

<sup>92</sup> "Business Week", 1974, February 2, p. 50; "National Energy Outlook", p. XXXII.

<sup>93</sup> "National Energy Outlook", p. 297.



ком растет зависимость США от импорта, а в производство электроэнергии. Объем капитальных вложений непосредственно в нефтегазовую промышленность намечался в пределах от 160 млрд. до 315 млрд. долл. в зависимости от того, будет ли снят или сохранен государственный контроль над ценами на нефть и природный газ на внутреннем рынке. При этом основной прирост добычи жидкого топлива и газа проектировалось обеспечить преимущественно путем освоения месторождений нефти и природного газа на Аляске и разработки нефтеносных залежей в различных районах континентального шельфа США (главным образом у атлантического и южной части тихоокеанского побережья страны, а также в прибрежных отмелях Аляски и Мексиканского залива). Капитальные вложения в угольную промышленность должны были увеличиться втрое по сравнению с предшествующим десятилетием и достичь к 1985 г. 18 млрд. долл. Однако в общей сумме капитальных затрат в американскую энергетику доля указанной отрасли составила бы всего около 3% <sup>94</sup>.

В предстоящем десятилетии американская администрация рассчитывает оказать энергетическим компаниям самую широкую поддержку в деле мобилизации необходимых финансовых ресурсов. Так, уже в октябре 1975 г. администрацией Форда в конгресс был внесен законопроект об учреждении специального государственного органа, на который возлагалась задача по финансированию долгосрочной правительственной программы в области энергетики. Этому органу — Управлению по обеспечению энергетической независимости (санкция конгресса на его создание не была получена), непосредственно подчиненному президенту США, — предлагалось предоставить полномочия на мобилизацию для решения поставленной перед ним задачи 100 млрд. долл. в течение 10 лет. Таким образом, государство должно было взять на себя почти  $\frac{1}{6}$  всех расходов на развитие американской энергетики. Из общей суммы в 100 млрд. долл.  $\frac{1}{4}$  (25 млрд. долл.) должно было выделить Министерство финансов США, причем не непосредственно из федерального бюджета, а закупив облигации, выпускаемые данным управле-

---

<sup>94</sup> Ibid., p. XXXIV.

нием. Остальную же часть средств предполагалось изыскать главным образом путем привлечения частных займов, которые, однако, пользовались бы гарантией со стороны федерального правительства.

Перед Управлением по обеспечению энергетической независимости официально ставились следующие основные задачи:

— разработка новой технологии, обеспечивающей, в частности, извлечение и использование в промышленных масштабах нефти из битуминозных сланцев (главным образом в штатах Колорадо, Вайоминг и Юта) и производство синтетического топлива из угля;

— ускоренное развитие ядерной энергетики;

— освоение в растущих масштабах солнечной и геотермальной энергии;

— разработка мероприятий по дальнейшей экономии потребляемой энергии;

— содействие развитию средств транспорта, которые обеспечат крупномасштабные поставки нефти с Аляски (по нефтепроводу и танкерным флотом) на западное побережье страны и угля (по трубопроводам и железнодорожным транспортом) из штатов Среднего Запада в северо-восточные штаты США<sup>95</sup>.

По мнению администрации Форда, реализация указанной программы способствовала бы получению того дополнительного количества энергии, которое должно в конце концов позволить решить проблему самообеспечения США энергией. Причем, как следует из комментариев американских специалистов, особо важное значение в данной правительственной программе отводилось, с одной стороны, поднятию на качественно новый уровень ядерной энергетики, а с другой — созданию целой огромной отрасли промышленности по производству синтетического топлива.

Среди новых видов техники, освоению и внедрению которой должно было содействовать управление, особо выделяются, например, установки по производству газа из угля (экспериментальная установка такого рода, производящая метан, уже действует близ Питтсбурга в штате Пенсильвания). Немаловажное значение придавалось ускорению производства морских бу-

---

<sup>95</sup> "The Economist", 1975, September 27, p. 67; 1976, October 2, p. 89; "Business Week", 1975, October 20, p. 45; "Newsweek", 1975, October 6, p. 46.

ровых подвижных платформ, главным образом в связи с проектами разработки нефтяных месторождений континентального шельфа. При этом обращалось внимание на растущую потребность в самоподнимающихся платформах, предназначенных для использования на морских глубинах до 110 м (в частности, в Мексиканском заливе), и полупогружных платформах, пригодных для использования в суровых климатических условиях при глубине моря до 460 м.

Программа, которую призвано было осуществить Управление по обеспечению энергетической независимости, преподносилась администрацией Форда с большой помпой, однако многие американские специалисты проявили с самого начала откровенный скептицизм в отношении ее эффективности. Особенно малореальным (из-за сложности технологического процесса и дороговизны соответствующих эксплуатационных работ) считается использование в предстоящем десятилетии в сколько-нибудь значительных промышленных масштабах таких источников энергии, как битуминозные сланцы и синтетическое топливо из угля. Например, полученный из угля синтетический газ и в 1980 г. все еще будет стоить по меньшей мере в 6—8 раз дороже, чем обходится ныне природный газ, поставляемый по междутатным газопроводам. По этой причине, как считают эксперты, США смогут удовлетворить к середине 80-х годов за счет топлива, полученного путем газификации угля, не более 2% своих потребностей в энергии, хотя при этом отмечается, что природные запасы указанных альтернативных источников энергии весьма велики. По имеющимся оценкам, в битуминозных сланцах потенциально содержится почти вдвое больше нефти, чем во всех разведанных нефтяных месторождениях на Ближнем Востоке<sup>96</sup>. В свою очередь запасы угля в стране вдвое превышают по своей совокупной теплотворной способности нефтяные запасы, содержащиеся в би-

---

<sup>96</sup> В данном случае речь идет исключительно о потенциальных запасах нефти в США. Достоверные же запасы, т. е. те, которые считаются доступными для эксплуатации с использованием современных технологических процессов и при существующем уровне цен на нефть на мировом капиталистическом рынке, официально оцениваются (основываясь преимущественно на сведениях, предоставляемых частными нефтяными компаниями) всего в 4—4,5 млрд. т, что при сохранении нынешних темпов добычи нефти в стране достаточно лишь на 10—12 лет ("Time", 1977, April 18, p. 54).

туминозных сланцах. Вот почему некоторые американские специалисты сразу же выступили за то, чтобы не менее  $\frac{2}{5}$  всех средств, которые должно было мобилизовать Управление по обеспечению энергетической независимости, было направлено на производство синтетического топлива из угля и битуминозных сланцев<sup>97</sup>. Однако проект освоения в промышленных масштабах битуминозных сланцев, как показало его обсуждение в конгрессе, наталкивается на упорное сопротивление законодателей.

Ввиду этого многие эксперты в качестве более перспективных направлений в деятельности Управления по обеспечению энергетической независимости называли развитие ядерной энергетики и освоение таких новых источников энергии, как солнечная и геотермальная. Эти специалисты высказывались, в частности, за форсирование строительства атомных электростанций, чтобы в 1985 г. покрыть за их счет почти 15% всех потребностей страны в энергии против, например, всего 2% в 1974 г. Практически это означает, что в течение десятилетнего срока должно было быть дополнительно построено около 200 атомных электростанций против 53 на начало 1975 г. Рекомендовалось также добиться такого положения, чтобы к середине 80-х годов США путем самого широкого использования солнечной энергии для отопительных целей смогли заменить до 50 млн. т дефицитной нефти. Более скромно оценивались возможности геотермальной энергии, которую предлагали использовать в качестве альтернативного источника на тепловых электростанциях, главным образом в юго-западной части страны, в штатах Калифорния и Нью-Мексико. Считалось, что общая мощность таких электростанций, использующих тепловую энергию земных недр, могла бы быть доведена к 1985 г. ориентировочно до 27—40 млн. кВт<sup>98</sup>.

В целом, как считали специалисты, самое большее, на что могла рассчитывать администрация, в случае если бы удалось изыскать необходимые финансовые ресурсы и осуществить с их помощью некоторые мероприятия по энергетической самообеспеченности страны, намеченные в проекте «Независимость», — это получение

---

<sup>97</sup> "Business Week", 1975, October 20, p. 45.

<sup>98</sup> "Time", 1975, April 14, p. 46—47; "Business Week", 1975, July 14, p. 50; "The Progressive", November 1976, p. 8.

за счет внутренних источников сравнительно небольшого дополнительного количества энергии. Полагают, что оно составило бы к середине 80-х годов не более 10% от нынешнего уровня потребления энергии в США.

Еще сдержаннее высказываются на этот счет американские нефтяные монополии. Даже не скрывая своего скепсиса по поводу официальных долгосрочных оценок потребностей страны в импорте жидкого топлива, представители, например, нефтяной корпорации «Эксон» прямо заявили, что с начала 80-х годов США будут ввозить не менее половины необходимой им нефти.

Несмотря на то, что администрация Картера формально отвергла проект «Независимость» как мало-реалистичный, по существу она включила в свою долгосрочную программу его наиболее важные положения. Прежде всего это касается импорта нефти и нефтепродуктов, который в предстоящем десятилетии предусмотрен практически в том же объеме, что и в ранее разработанном проекте. К 1985 г. импорт должен быть снижен ориентировочно до 296 млн. т, т. е. всего на 4 млн. т больше, чем предлагалось до этого. Таким образом, в рассматриваемый период не проектируется сколько-нибудь заметного прироста добычи жидкого топлива в стране.

В новой энергетической программе, на первый взгляд, значительно больший упор делается на развитие угольной промышленности. Особо подчеркивается, что к 1985 г. объем добычи должен быть увеличен на  $\frac{2}{3}$  по сравнению с имеющимся уровнем. Однако на деле это лишь означает, что в указанном году будет добываться около 1 млрд. т угля, т. е. фактически столько же, сколько намечалось и в предшествующем проекте.

Столь же важное значение, как и в проекте «Независимость», в этой программе придается развитию ядерной энергетики. Различие сводится в основном к тому, что администрация Картера сочла необходимым приостановить в дальнейшем строительство реакторов-размножителей на быстрых нейтронах («бридеров»). Такое решение принято несмотря на уже произведенные весьма крупные затраты из государственного бюджета на финансирование НИОКР в указанной области. Официальная мотивировка состоит в том, что в

«бридерах» в качестве топлива применяется плутоний, служащий исходным сырьем для производства атомных бомб. А это обстоятельство, якобы, может быть использовано в самых безответственных целях различного рода «террористами» (для изготовления самодельной атомной бомбы, по имеющимся оценкам, достаточно всего 5,5 кг плутония). Уже строящуюся в штате Теннесси экспериментальную установку проектируется переключить с плутония на иное ядерное топливо. По мнению американских специалистов, приостановка производства «бридеров», работающих на плутонии, продиктована преимущественно тактическими соображениями. Это — определенная уступка сторонникам окружающей среды, противникам развития ядерной энергетики. Принося в жертву «бридеры», администрация рассчитывает компенсировать «потерю» путем форсированного строительства ядерных реакторов обычного типа, тем более что в последние годы количество заявок от частных компаний на такого рода подрядные работы резко сократилось — с 30 в 1974 г. до 4 в 1976 г. По этим же причинам особое значение придается сокращению сроков строительных работ в ядерной энергетике, которые считаются неоправданно большими: в США на строительство ядерных электростанций в среднем уходит 11 лет против, например, 3,5 лет в Японии<sup>99</sup>.

Специфической особенностью долгосрочной программы администрации Картера является особый упор на экономию энергии в качестве одного из решающих средств преодоления энергетических трудностей, стоящих перед страной.

Обращает на себя внимание то значение, которое придается практическому использованию уже в текущем десятилетии такого вида энергии, как солнечная. Для того чтобы ускорить ее применение в достаточно широких масштабах для отопления жилищ, предусматривается в частности предоставление домовладельцам весьма значительных налоговых льгот. В целом же освоению подобного вида источников энергии отводится менее важная роль, чем в проекте «Независимость».

---

<sup>99</sup> "Newsweek", 1975. March 17, p. 7; "Time", 1977, April 18, p. 53; April 25, p. 37; May 2, p. 36—38.

Оценивая общее воздействие энергетической программы на хозяйственное развитие страны в текущем десятилетии, многие американские специалисты приходят к выводу, что она, по всей вероятности, приведет, с одной стороны, к усилению инфляции, а следовательно, к повышению цен на товары широкого потребления, и, с другой — к снижению темпов экономического роста США. В то же время энергетическая программа в случае ее реализации может вызвать, по мнению тех же экспертов, довольно значительные изменения в структуре как самой энергетики, так и экономики в целом. К числу такого рода последствий относят возникновение и развитие новых видов производств и отраслей (производство синтетического топлива из угля, природного газа и др.), выпуск специального оборудования, необходимого для коммерческого освоения солнечной энергии, для перевода промышленных предприятий с жидкого на твердое топливо и т. д. Ожидается возрастание в экономике удельного веса угольной промышленности при стабилизации или даже снижении нефтегазовой. Намечаемые администрацией мероприятия по экономии энергии (сокращение потребления бензина и т. п.) не могут не сказаться отрицательно на развитии таких отраслей и видов деятельности, как автомобильная промышленность, туризм и т. д. По этой же причине столкнутся в дальнейшем с большими трудностями многие энергоемкие отрасли, в частности целлюлозно-бумажная и химическая промышленность, цветная металлургия. Столь же различно и воздействие энергетической программы на экономическое развитие отдельных регионов. Она сулит некоторые выгоды лишь там, где преобладает менее энергоемкое производство (Северо-Восток и Средний Запад США), и, напротив, ставит в весьма тяжелое положение регионы (в первую очередь Юго-Запад), характеризующиеся высоким уровнем потребления энергии.

Осуществление правительственной программы предполагает довольно крупные капитальные вложения в энергетику США в предстоящем десятилетии. По подсчетам американских специалистов, сделанным на базе постоянных цен (1975 г.), за 10 лет в эту отрасль потребуется дополнительно инвестировать 800—900 млрд. долл., а с учетом роста инфляции — почти 1 триллион долл. Таким образом, в целом программа

оказывается еще более дорогостоящей, чем проект «Независимость» (830 млрд. долл., включая предусматривавшиеся расходы в 250 млрд. долл. на мероприятия по экономии энергии). Столь же значительные средства, как и в указанном проекте, необходимо будет вложить, например в электроэнергетику (322 млрд. долл.), нефтегазовую промышленность (287 млрд. долл.), в угольную промышленность и транспортировку топлива, но существенно меньше (почти вдвое) в производство альтернативных источников энергии (солнечная, геотермальная и т. д.; 10 млрд. долл.). И, наконец, одной из наиболее крупных статей расходов должно явиться финансирование мероприятий по экономии энергии: затраты на эти цели должны составить более  $\frac{1}{4}$  всей стоимости энергетической программы<sup>100</sup>.

Как и в случае с проектом «Независимость», для достижения поставленных в правительственной программе целей частные компании ориентируются на широкую финансовую поддержку государства. Доля участия администрации в капитальных затратах в ближайшие 10 лет определяется не менее чем в 66 млрд. долл. Сюда входит прежде всего финансирование работ по освоению новых источников энергии и мероприятий по экономии энергии.

В условиях, когда в экономике США и без того ощущается острая нехватка капиталовложений, высокая стоимость энергетической программы ставит под сомнение реальную возможность претворения ее в жизнь, по крайней мере в том ее виде, в каком она представлена в конгресс администрацией Картера.

Не вызывает сомнения, однако, то, что разработка долгосрочной правительственной программы в области энергетики является новым крупным актом вмешательства государства в экономику, предпринятым в интересах монополистического капитала.

И тем не менее сам факт появления такой программы породил у нефтяных корпораций определенные опасения, что столь активная деятельность государства может в конечном счете оказаться «первым шагом

---

<sup>100</sup> "National Energy Outlook", p. XXXIV, 43; "U. S. News and World Report", 1977, May 2, p. 19; "Business Week", 1977, May 2, p. 24—25; May 16, p. 142.



к национализации данной отрасли промышленности»<sup>101</sup>.

Не выступая формально против более широкого коммерческого использования новых источников энергии, нефтяные компании, однако, подчеркивают, что ослабления зависимости США от импорта жидкого топлива нужно искать прежде всего на путях дальнейшей разведки и освоения ресурсов основных энергоносителей — нефти и природного газа (особенно в районе континентального шельфа), а также и угля<sup>102</sup>. Вместе с тем со стороны нефтяных монополий уже предпринимаются усилия к тому, чтобы использовать в своих интересах провозглашенный администрацией курс опоры на собственные энергетические ресурсы и не только укрепить позиции в других отраслях энергетики, но и значительно расширить сферу влияния, поставив под свой контроль новые источники энергии. Прикрываясь лозунгом освоения альтернативных источников энергии, нефтяные монополии получают возможность прибрать к своим рукам энергетические ресурсы тех земельных массивов, которые являются собственностью федерального правительства. К их числу относятся, например, районы залегания битуминозных сланцев, богатые углем недра в штатах Среднего Запада, районы горячих подземных вод в Калифорнии, континентальный шельф тихоокеанского и атлантического побережий США, бассейна Мексиканского залива и т. д.

Для того чтобы приступить к осуществлению долгосрочной энергетической программы, американской администрации необходимо еще добиться принятия конгрессом США внесенного ею законопроекта, что является, по общему мнению, далеко не простой задачей.

#### **4. ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ НИОКР**

Ускорение развития ядерной энергетики, равно как и наметившийся в последние годы сдвиг в освоении но-

---

<sup>101</sup> "Newsweek", 1975, October 6, p. 47; "Time", 1977, May 2, p. 38.

<sup>102</sup> "Business Week", 1977, February 7, p. 101; "Time", 1977, May 2, p. 38—39; "Fortune", May 1977, p. 183.

вых источников энергии (солнечной, геотермальной и т. д.), связано в значительной, если не в решающей, степени с государственным финансированием НИОКР в указанных областях. Только за 10 лет (с 1966 по 1975 г.) правительственные затраты на энергетические исследования и разработки возросли в 1,7 раза, в том числе в области ядерной энергетики — в 1,5 раза (см. табл. 19). Исследования проблем крупномасштабного

Таблица 19

**Государственное финансирование НИОКР  
в области энергетики**  
(в млн. долл.)

Энергисточник	1966 г.	1970 г.	1973 г.	1974 г.	1975 г.
Всего . . . . .	857	951	1040	1138	1482
Ядерная энергия . . . . .	819	887	935	991	1209
Энергия термоядерного синтеза . . . . .	24	32	42	59	97
Нефть и природный газ . . . . .	—	6	11	11	18
Битуминозные сланцы . . . . .	—	2	3	3	—
Уголь . . . . .	14	24	46	63	121
Солнечная энергия . . . . .	—	—	2	4	15
Геотермальная энергия . . . . .	—	—	1	7	22

Примечание. Включены только расходы, идущие по линии ЕРДА.

Рассчитано по: "Statistical Abstract of the United States", 1976, p. 564.

использования солнечной и геотермальной энергии для хозяйственных нужд США берут свое начало лишь с 70-х годов.

С 1973 г. главным образом под влиянием энергетического кризиса государственное финансирование научных исследований и разработок в области энергетики по большей части подчиняется целям, поставленным в правительственной программе по самообеспечению США энергией. Это достаточно четко проявилось уже в пятилетней программе (1975—1979 финансовые годы) энергетических научных исследований и разработок, представленной в 1973 г. бывшей Комиссией по

атомной энергии США. Основные положения программы были таковы <sup>103</sup>:

— главный упор делался на научно-исследовательские работы в области ядерной энергетики. В течение пяти лет на исследования, имеющие своей задачей ускорение производства атомной энергии, выделялось 1,25 млрд. долл. Кроме того, еще 2,8 млрд. долл. предназначались на работы, связанные с разработкой реакторов-размножителей на быстрых нейтронах;

— важное место отводилось исследованиям и разработкам, призванным ускорить производство синтетического топлива, которое проектировалось получать почти исключительно из угля. Такого рода затраты должны были быть в общей сложности доведены к 1979 финансовому году до 2,2 млрд. долл. против, например, 167 млн. долл. в 1973 г.;

— намечалась активизация научных исследований в области освоения новых источников энергии, в первую очередь солнечной и геотермальной. На эти цели проектировалось израсходовать в течение пяти лет около 385 млн. долл.;

— большое внимание уделялось изучению путей экономии энергии, и прежде всего путем уменьшения потерь при передаче электроэнергии на дальние расстояния. На изыскания, имеющие своей целью снижение такого рода потерь, отводилась подавляющая часть средств (более 85%) из общей суммы в 1,4 млрд. долл., которая выделялась на работы по экономии энергии.

Научные исследования в области энергетики встретили поддержку со стороны как администрации, так и конгресса США. Согласно решению конгресса в 1974 г., на такого рода научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы должно быть израсходовано в течение десятилетия (до 1985 г.) 20 млрд. долл. Таким образом, по масштабам затрат долгосрочная государственная научно-исследовательская программа в области энергетики должна чуть ли не достичь, например, известную американскую программу «Аполлон» по высадке человека на Луну.

Опыт последних лет, совпавших по времени с энергетическим кризисом в стране, потребовал определенной корректировки первоначально разработанного про-

<sup>103</sup> "Time", 1973, December 10, p. 44.

екта научно-исследовательских работ. Это нашло уже свое отражение, например, при распределении средств на энергетические исследования и разработки в 1976 финансовом году. Общая сумма расходов была определена в 2 млрд. долл., что вдвое превышало размер такого рода затрат в 1973 финансовом году, т. е. в канун обострения энергетического кризиса. Еще большее предпочтение, чем раньше, отдавалось ядерной энергетике. На исследования в этой области приходилось более  $\frac{2}{3}$  (почти 1350 млн. долл.) всех ассигнованных на 1976 г. средств. Кроме того, довольно значительная сумма — около 120 млн. долл. — выделялась на дальнейшую разработку такого нового направления, как управляемый термоядерный синтез, хотя при этом оговаривалось, что не ожидается практического применения энергии термоядерного синтеза ни в этом, ни в последующем десятилетии <sup>104</sup>.

И напротив, с практической точки зрения немалые надежды возлагались на исследования, связанные с получением синтетического топлива из угля. В 1976 финансовом году на эти работы было выделено 290 млн. долл. Из них более 200 млн. предназначались на работы по газификации угля, остальные — на исследования, имеющие целью сжижение угля или его обескислеривание. В то же время, судя по выделенным ассигнованиям, признавалось малоперспективным получение синтетического топлива на базе переработки битуминозных сланцев <sup>105</sup>. На эти научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы было выделено в указанном году всего 8,1 млн. долл.

Обращают на себя внимание возросшие ассигнования на исследования в области освоения ряда новых, альтернативных источников энергии. Только на научно-экспериментальные работы по использованию

---

<sup>104</sup> "U. S. News and World Report", 1973, November 19, p. 118; 1974, January 14, p. 20; "Business Week", 1975, July 14, p. 50; National Science Foundation. "An Analysis of Federal R and D Funding by Function. Fiscal Years 1969—1976". Washington, 1975, p. 65—67.

<sup>105</sup> В этой связи показательна оценка, сделанная газетой «Вашингтон пост». Отмечая, в частности, технологические трудности и экологические проблемы, связанные с разработкой битуминозных сланцев, эта газета писала (в номере от 9 февраля 1975 г.): «Для того чтобы извлечь нефть из сланцев в одном только штате Колорадо, потребовалась бы вся вода местной реки Колорадо. Это все равно что прорывать каждую неделю такой канал, как Панамский».

энергии солнца и недр земли было выделено соответственно 144 млн. и 56 млн. долл. Кроме того, 11,5 млн. долл. предназначались на исследования по использованию энергии ветра. Новым моментом является растущий интерес к исследованиям в области биохимической энергии, получаемой в результате промышленной переработки пищевых и прочих бытовых отходов<sup>106</sup>.

Как признают сами американские специалисты, участвовавшие в подготовке долгосрочной программы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области энергетики, имеющиеся официальные оценки использования различных видов энергоносителей, выступающих в качестве заменителей жидкого топлива, носят весьма условный характер. Отчасти это объясняется самой трудностью заранее учесть в такого рода расчетах все действующие факторы. При этом чаще всего ссылаются на пример ядерной энергетики. На первых порах администрация была настроена весьма оптимистично в отношении перспектив использования ядерной энергии для гражданских нужд. Преобладало мнение, что вследствие быстрого прогресса научных исследований и разработок в этой области недалеко то время, когда атомные электростанции займут доминирующее положение в производстве электроэнергии<sup>107</sup>. Но на деле все оказалось значительно сложнее. Правда, администрация добилась того, что за время, прошедшее с начала энергетического кризиса, производство атомной энергии удвоилось и составило на конец 1975 г. более 8% в общей выработке электроэнергии в стране. Но в то же время обнаружилось, что существенной нерешенной проблемой остается ликвидация образующихся на атомных электростанциях радиоактивных отходов<sup>108</sup>. Недостаточно совершенной оказалась и сама техника безопасности на этих предприятиях, что уже также стало объектом острой критики со стороны сторонников охраны окружающей среды<sup>109</sup>. Даже согласно официальным данным, представ-

<sup>106</sup> National Science Foundation. "An Analysis of Federal R and D Funding by Function. Fiscal Years 1969—1976", p. 65—67; "Time", 1975, April 14, p. 47.

<sup>107</sup> "Business Week", 1973, June 30, p. 40; "Time", 1975, June 30, p. 47.

<sup>108</sup> "Time", 1975, December 8, p. 32—33; "Newsweek", 1977, January 24, p. 31.

<sup>109</sup> "Business Week", 1975, March 31, p. 24; November 17, p. 98.

ленным бывшей Комиссией по атомной энергии, в США по состоянию на начало 1975 г. было зафиксировано 900 случаев технических и прочих нарушений в работе атомных электростанций, из них 370 были определены как потенциально опасные, а в 12 случаях имело место радиоактивное заражение окружающей среды.

Характерно также, что федеральное правительство само вынуждено было в том же 1975 г. отдать распоряжение о временном закрытии из-за обнаруженных технических неисправностей, способных вызвать утечку радиоактивности из ядерных реакторов, 23 атомных электростанций<sup>110</sup>.

Подобного рода «узкие места» в научных исследованиях и разработках в области атомной энергетики могут сказаться весьма негативно на перспективах развития данной отрасли, а тем самым и американской энергетики в целом. Показательно, что в уже рассматривавшемся выше долгосрочном прогнозе развития энергетики США (на 1976—1985 гг.) суммарная мощность атомных электростанций предусмотрена в размере 142 млн. кВт, т. е. на 30% меньше, чем проектировалось ранее.

Но главным препятствием на пути ускоренного развития ядерной энергетики остается все же противодействие нефтяных монополий. Используя свое доминирующее положение в американской энергетике, нефтяные компании стремятся ослабить растущую конкуренцию со стороны ядерной энергетики, особенно учитывая то, что стоимость ядерной энергии в отличие, например, от нефти имеет все более заметную тенденцию к снижению.

В соответствии с принятым решением не внедрять в производство в текущем десятилетии реакторы-размножители на быстрых нейтронах, работающие на плутонии, администрация Картера уже объявила о сокращении на 200 млн. долл. правительственной программы финансирования НИОКР в области энергетики. Однако в целом ядерной энергетике отводится по-прежнему явное предпочтение в энергетических исследованиях и разработках. Столь же примечательным явля-

---

<sup>110</sup> Всего в 1975 г. частные компании аннулировали или временно приостановили осуществление в общей сложности более половины разработанных ими проектов строительства атомных электростанций ("The Progressive", April 1975, p. 38).

ется рост правительственных ассигнований на НИОКР в области новых источников энергии — солнечной, геотермальной, синтетического топлива (на базе угля, природного газа, битуминозных сланцев и т. д.). Выступая в поддержку такого курса администрации, орган деловых кругов «Форчун» так определил ее долгосрочную задачу: «Большую часть затрат на новые формы и источники энергии правительству придется взять на себя»<sup>111</sup>.

Государственное финансирование НИОКР в последние годы целиком осуществляется через регулирующий орган — Администрацию по энергетическим исследованиям и разработкам (ЕРДА). В ее ведении находятся все научно-исследовательские подразделения (занимающиеся НИОКР в области энергетики) различных министерств и ведомств, в том числе Министерства внутренних дел, бывшей Комиссии по атомной энергии, Национального научного фонда и Агентства по охране окружающей среды. В результате численность собственного персонала ЕРДА составила около 7 тыс. человек. Вместе же с персоналом частных фирм-подрядчиков научными исследованиями и разработками под руководством ЕРДА занимаются более 100 тыс. человек<sup>112</sup>.

Главная задача, поставленная американской администрацией перед ЕРДА, состоит в том, чтобы создать необходимые научно-технические предпосылки для реализации правительственной программы по обеспечению энергетической независимости США. При этом ЕРДА должна стремиться к тому, чтобы всемерно привлекать к участию в проводимых ею научных исследованиях частные компании и заложить таким образом основы для разработки единой общенациональной программы НИОКР в области энергетики.

Однако деятельность ЕРДА отнюдь не ограничивается научными исследованиями и разработками, имеющими гражданское назначение. В ее функции входят научные исследования в области ядерной энергии, используемой для военных нужд, и производство ядерных боеголовок, чем ранее занималась Комиссия по атомной энергии США. На эти цели ЕРДА правомочна ежегодно расходовать до 1,3 млрд. долл. Научными

---

<sup>111</sup> "Time", 1977, April 4, p. 53; "U. S. News and World Report", 1977, May 2, p. 20; "Fortune", May 1977, p. 183.

<sup>112</sup> "Bulletin of Atomic Scientists", January 1975.

исследованиями военного назначения и производством атомного оружия занята почти  $\frac{1}{3}$  всего персонала ЕРДА и работающих по ее подрядам частных фирм<sup>113</sup>. Как и прежде, производимые по контрактам ЕРДА ядерные боеголовки подлежат практически безвозмездной передаче Пентагону. ЕРДА, как и предшествующая ей Комиссия по атомной энергии США, является по сути дела подрядчиком Министерства обороны. А Пентагон вполне устраивает то, что столь крупные затраты на производство атомного оружия, будучи чисто военными расходами, находятся тем не менее на балансе гражданского ведомства и не учитываются поэтому в бюджете Министерства обороны. Тем самым искусственно занижаются военные расходы Пентагона, и без того вызывающие из-за своих огромных масштабов резкую критику со стороны американской общественности.

Новое резкое обострение внутренних противоречий капиталистической системы, наглядно проявившееся в энергетических трудностях 70-х годов, имело одним из своих последствий дальнейшее усиление государственно-монополистических тенденций в экономическом развитии США. Преодоление кризисных явлений осуществлялось преимущественно на путях активизации государственного вмешательства в энергетику. Как видно из правительственных долгосрочных энергетических программ, государство рассчитывает взять на себя ведущую роль и в последующем развитии данной отрасли американской экономики.

Опыт 70-х годов показал, что власть монополий является тормозом в развитии производительных сил США. Нефтяные монополии, занимающие командные высоты в американской энергетике, поставили эту отрасль целиком на службу своим интересам. Руководствуясь жадной наживой, они во многом способствовали созданию в ней кризисной обстановки, что имело серьезные негативные последствия для американской экономики, взятой в целом.

И тем не менее все тяготы, связанные с решением острых энергетических проблем, перекладываются государством на трудящиеся массы.

---

<sup>113</sup> "New York Times", 1975, December 22.



## ВОЗДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Среди новых инструментов государственного регулирования экономики США все большее значение приобретает региональная политика. Это вызывается в первую очередь тем, что в последние полтора десятилетия воздействие на хозяйство в региональных масштабах рассматривается государством в качестве необходимого условия стимулирования общих темпов экономического роста. Используя эту политику, правительство США стремится устранить или же ослабить наиболее резкие диспропорции в структуре хозяйства и размещении производительных сил в отдельных районах, которые становятся тормозом для экономического развития страны в целом. Такого рода «узкими местами» является целая группа экономически отстающих регионов, которым государство вынуждено оказывать постоянную финансовую помощь.

Необходимость подобной политики все более возрастает ввиду дальнейшего обострения социальных противоречий в современной Америке, связанных с возникновением обширных районов бедности и хронической безработицы. В их число входят не только Аппалачи, где экономика долгие годы пребывает в состоянии депрессии, но и целый ряд районов в других частях страны, составляющих в общей сложности более  $\frac{1}{3}$  всей территории. В этом случае государственная помощь нацелена прежде всего на то, чтобы как-то ослабить социальную напряженность и предотвратить развитие «взрывных» ситуаций. И наконец, усиление регионального направления в правительственной экономической политике является определенным следствием современной научно-технической революции, вызывающей существенные структурные изменения в развитии производитель-

ных сил. Это находит, в частности, свое выражение в возникновении на более высокой научно-технической базе новых отраслей и производств, в образовании различного рода производственных и научно-производственных комплексов и крайне неравномерном распределении их по отдельным штатам и регионам.

Таким образом, основные цели государственной политики регионального развития включают в себя прежде всего повышение эффективности и конкурентоспособности хозяйства на базе освоения отсталых районов как резерва экономического роста<sup>1</sup>. Сюда также относится изменение структуры капиталовложений и отраслевой структуры экономики в отдельных регионах. Кроме того, политика государства в этой сфере предусматривает совершенствование инфраструктуры как необходимой предпосылки дальнейшего хозяйственного роста и повышения занятости и жизненного уровня населения в отдельных наиболее экономически отсталых районах, потенциальных очагах социальных конфликтов. Наконец, важное место здесь занимает и выявление государственными органами новых районов, могущих стать тормозом в хозяйственном развитии страны, равно как и общих для различных штатов экономических проблем, требующих решения на региональной основе.

Арсенал средств, используемых федеральным правительством для осуществления этих целей, довольно широк. Но основной рычаг воздействия на экономическое развитие отдельных регионов — это федеральные субсидии. Наряду с ними широко используются различного рода налоговые льготы, стимулирование ускоренной амортизации основного капитала в отдельных отраслях, предоставление государственных кредитов на льготных началах, прямое участие государства в хозяйственном строительстве и государственное страхование займов частных банков, выдаваемых на региональные цели.

---

<sup>1</sup> "The Impact of Science and Technology on Regional Economic Development". Washington, 1969, p. 15—17; Research Analysis Corporation. "Federal Planning Policies and Regional Economic Development". Virginia, 1970, p. 2—7, 55—57, 72—75; «Государственное регулирование размещения производительных сил в капиталистических и развивающихся странах», с. 267—268.

## **1. ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕГИОНОВ**

Новой тенденцией в государственной политике регионального экономического развития в США, особенно начиная с 60-х годов, является внесение элементов программирования. Это программирование включает в себя разработку и осуществление специальными региональными комиссиями с участием федерального правительства и властей штатов комплекса хозяйственных мероприятий долгосрочного характера. Их главное назначение — освоение или более рациональное использование местных природных и людских ресурсов для стимулирования экономического развития целого региона, охватывающего ряд штатов. Государственное воздействие на экономику этих регионов осуществляется ныне по преимуществу на основе крупномасштабных комплексных программ. Это порождается в значительной мере самим ходом развития производительных сил, вынуждающим капитализм с его стихией рыночного хозяйства применять комплексный подход к территориальному размещению производства. Следовательно, в условиях усиливающейся неравномерности в размещении производства по отдельным районам разработка региональных экономических программ в США служит одним из характерных проявлений капиталистической «рационализации» хозяйствования<sup>2</sup>. Региональное программирование становится объектом государственной политики и потому, что развитие ряда экономически отсталых районов, которые все более заметно тормозят общий рост национальной экономики, сопряжено, как правило, со значительными капиталовложениями, длительным сроком их окупаемости и определенным финансовым риском. Все это ограничивает приток сюда частного капитала. Вместе с тем монополии тотчас же используют в своих интересах выгоды, связанные с государственным субсидированием развития отдельных экономических районов. Таким образом, будучи отражением объективных потребностей развития производительных сил, региональное программирование является в то же время проявле-

<sup>2</sup> Более подробно см.: «Региональные исследования за рубежом». М., 1973, с. 25, 28; Ю. М. Швырков, В. П. Аксенова, Н. М. Кулагина. Государственное программирование в капиталистических странах. М., 1975, с. 255.

нием растущего противоречия между общественным характером производства и частнокапиталистической формой собственности в США. Оно свидетельствует о том, что попытки совместить общенациональные и региональные планы экономического развития представляют в условиях современного капитализма неразрешимую проблему. Вполне естественно, что в США, где власть монополий особенно сильна, подобное программирование не смогло получить такого распространения, как, например, в ряде других развитых капиталистических стран<sup>3</sup>.

Разработка государственных программ регионального развития берет начало еще с 30-х годов, когда под воздействием экономического кризиса федеральное правительство вынуждено было срочно оказывать помощь наиболее пострадавшим районам. Но в тот период государственное вмешательство в область регионального развития носило эпизодический характер. К тому же первоначальные правительственные программы такого рода отличались весьма ограниченными масштабами и охватывали лишь сравнительно небольшие районы страны. Как правило, они ставили целью либо стимулировать хозяйственное освоение бассейнов отдельных рек, либо более рационально использовать природные ресурсы районов, экономика которых длительное время испытывала депрессию. Самой крупной и наиболее эффективной программой 30-х годов, оказавшей заметное влияние на дальнейшее развитие государственного регионального программирования, явилось хозяйственное освоение бассейна р. Теннесси. В программе, носившей долгосрочный характер, предусматривалось комплексное развитие указанного региона на базе освоения и более рационального использования природных ресурсов, а также строительства электростанций, снабжения предприятий и населения относительно дешевой энергией, электрификации сельских районов и проведения специальных работ по предупреждению речных наводнений.

Как программа хозяйственного освоения долины р. Теннесси, так и созданное в 1933 г. Управление долины р. Теннесси, стали сразу же объектом ожесточенных нападков со стороны монополий, и в первую очередь электроэнергетических компаний, квалифицировавших

---

<sup>3</sup> См. Ю. М. Павлов. Региональная политика капиталистических государств. М., 1970, с. 283.

эти мероприятия как попытку к «социализации» американской экономики<sup>4</sup>. Тем не менее в отличие от прочих региональных органов, экстренно образованных президентом Рузвельтом для борьбы с последствиями экономического кризиса 1929—1933 гг. в отдельных районах страны, Управление долины р. Теннесси оказалось практически единственным, которое в дальнейшем не было ликвидировано, несмотря на постоянно оказывавшийся с этой целью нажим.

В послевоенный период Управление долины р. Теннесси значительно укрепило свои позиции в качестве регионального органа, финансируемого за счет федеральной казны. Основной сферой его деятельности осталось развитие местной электроэнергетики с той лишь разницей, что главный упор делается ныне на строительстве не гидро-, а тепловых и атомных электростанций. В результате хозяйственного освоения долины р. Теннесси регион получает самую дешевую электроэнергию по сравнению с любым другим районом страны, что является важнейшим стимулом для активизации здесь предпринимательской деятельности частного капитала<sup>5</sup>.

В целом за период с 1933 по 1973 г. доля региона в общем производстве электроэнергии возросла с менее 1 до 6%, а в выпуске промышленной продукции в стране — с 1 до 3,5%. Но одновременно произошло резкое (почти вдвое) сокращение занятости в сельском хозяйстве, которое находилось фактически в состоянии стагнации.

Характерная черта региональных экономических программ 60-х годов — это определенный упор на освоение местных природных ресурсов, что рассматривается в качестве важнейшей базы для развития экономики в региональных масштабах. В 30-х годах особое внимание уделялось лишь проблемам безработицы и бедности, а главным средством борьбы с ними являлось увеличение администрацией объема общественных работ в районах, пораженных депрессией. В 60-х годах имеют место попытки комплексного подхода к решению внутренних социально-экономических проблем. Это нашло, в частности, свое выражение в стимулировании

---

<sup>4</sup> E. Smead. *Governmental Promotion and Regulation of Business*. New York, 1969, p. 519.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 508.

развития социальной инфраструктуры в целом. При активном участии федерального правительства осуществляется в последние полтора десятилетия финансирование развития системы образования и здравоохранения, мероприятий по подготовке рабочей силы и жилищного строительства. По свидетельству американских экономистов Л. Ледермана и М. Уиндаса, «третьей крупной целью экономических программ федерального правительства (наряду с развитием военного сектора экономики и решением социально-экономических проблем.— Ю. Р.), которой уделяется всевозрастающее внимание за последние годы, является развитие местной экономики. Эта сфера деятельности направлена также на ускорение темпов развития экономики в общенациональных масштабах и включает в себя различные программы освоения природных ресурсов, развития транспорта и системы образования»<sup>6</sup>.

Наиболее крупной государственной программой, ставшей по существу прототипом для последующих проектов регионального экономического развития, явилась программа для района Аппалачи. Она была разработана региональной комиссией, созданной для этой цели в 1963 г. То, что выбор пал именно на этот район, имело под собой достаточно веское основание. Для американцев Аппалачи давно уже стали символом крайней степени хозяйственного отставания. Как писал по этому поводу журнал «Нейшн», «Аппалачи явились пробным камнем для политики регионализма в начале 60-х годов, когда экономические условия в этом районе стали столь критическими, что президент Кеннеди почувствовал необходимость принять меры для изменения создавшегося положения, тем более что власти штатов и местные органы управления сами были не готовы или не могли это сделать»<sup>7</sup>.

И действительно, к моменту принятия конгрессом США в марте 1965 г., уже при президенте Джонсоне, программы экономического развития района он заметно выделялся среди прочих своей особой экономической отсталостью. Достаточно сказать, что уровень безработицы, а также детская смертность здесь были вдвое вы-

---

<sup>6</sup> L. Lederman, M. Windus. Federal Funding and National Priorities (an Analysis of Programs, Expenditures and Research and Development). New York, 1971, p. 9.

<sup>7</sup> "The Nation", 1973, September 24, p. 272.

ше, чем в среднем по стране, а доход на душу населения меньше по сравнению с аналогичным средним показателем для всей страны почти на 40%<sup>8</sup>. Однако основной причиной необходимости разработки специальной программы развития этого района официально объявлялось то, что он является «изолированным горным районом, ничем не обладающим, кроме угля и леса, чтобы привлечь капитал со стороны и влиться в главный поток деловой активности в стране»<sup>9</sup>. Программа его экономического развития, куда оказались включенными в той или иной мере 13 штатов, охватывала огромную территорию, простирающуюся от озера Эри до северной части штата Алабама. Как по площади (около 427 тыс. кв. км), так и по численности населения (более 15 млн. человек) этот регион почти равнялся крупнейшему штату Калифорния.

Характерная особенность программы заключается в том, что основной упор в ней сделан на строительстве шоссейных дорог. О том, какое важное значение придавалось автодорожному строительству в общей системе мероприятий по хозяйственному подъему этого района, достаточно ясно говорится в Законе о региональном экономическом развитии Аппалачей 1965 г. Строительство сети местных шоссейных дорог рассматривается в нем в качестве основного стимулятора деловой активности. Это автодорожное строительство, указывается в законе, «совместно с Национальной системой междуштатных шоссейных дорог и другими шоссейными дорогами, построенными с помощью федерального правительства, будет способствовать экономическому освоению района, в котором из-за его недоступности сдерживалось, в частности, развитие торговли и средств связи»<sup>10</sup>. Строительство новых шоссейных дорог должно было дополняться совершенствованием действующих транспортных артерий.

Приоритет строительству шоссейных дорог в экономическом развитии Аппалачей обеспечивался целевым назначением средств, выделяемых из федеральной казны на нужды региональной программы. Из общей суммы 1,1 млрд. долл., ассигнованных конгрессом США

---

<sup>8</sup> M. Levin. Community and Regional Planning (Issues in Public Policy). New York, 1969, p. 272.

<sup>9</sup> Ibid., p. 254.

<sup>10</sup> Research Analysis Corporation. Op. cit. p., 43.

в 1965 г. на эти цели, 840 млн. долл., или почти  $\frac{4}{5}$ , предназначались на строительство в течение пяти лет сети шоссейных дорог, призванных связать Аппалачи с другими районами страны и стимулировать таким образом приток частного капитала в местную экономику. Остальная часть федеральных средств выделялась на нужды горнодобывающей промышленности, подготовку кадров для местной промышленности, совершенствование системы здравоохранения и образования на местах<sup>11</sup>.

Наряду с автодорожным строительством немаловажное значение в экономической программе для этого района отводится и развитию промышленности. За период с 1965 по 1971 г. здесь было построено несколько сот промышленных предприятий с общим числом занятых 225 тыс. человек<sup>12</sup>. Постепенно все большее значение начинает придаваться и развитию социальной инфраструктуры.

Однако этих мер оказалось совершенно недостаточно, чтобы сколько-нибудь заметно изменить положение в самом экономически отсталом районе страны.

Вслед за этой программой конгресс США в 60-х годах утвердил долгосрочные проекты развития еще для пяти обширных регионов, охватывающих в той или иной мере территорию 20 американских штатов. В эти регионы входят: 1) шесть штатов Новой Англии (Нью-Гэмпшир, Род-Айленд, Мэн, Вермонт, Массачусетс и Коннектикут); 2) три штата (Миннесота, Мичиган и Висконсин) Верховья Великих озер (Верхнее Приозерье); 3) четыре штата (Арканзас, Миссури, Канзас и Оклахома) плато Озарк; 4) три штата (Джорджия, Северная Каролина и Южная Каролина), охватывающие Прибрежные равнины юго-востока страны; 5) четыре штата (Аризона, Юта, Нью-Мексико и Колорадо) района Фор-Корнерс<sup>13</sup>.

Законодательной основой для разработки и осуществления долгосрочных программ регионального развития является Закон об общественных работах и экономическом развитии 1965 г. В его преамбуле, в частности,

---

<sup>11</sup> Leonard A. Lecht. *Goals, Priorities and Dollars*. New York, 1966, p. 330.

<sup>12</sup> U. S. Congress. "National Economic Development Program". Part I. Hearings, 1971, p. 487.

<sup>13</sup> M. L. Weidenbaum. *Op. cit.*, p. 29.



констатируется, что ряд регионов США значительно отстает экономически, что наглядно проявляется в уровне занятости и доходов населения и вкладе этих регионов в общественное производство. Законом предусматривается координация мер федерального правительства и властей штатов, а также усиление роли администрации по субсидированию регионального экономического развития. Согласно закону 1965 г., основной задачей федерального правительства объявлялось «предоставление субсидий и оказание прочей финансовой помощи для организации общественных работ и для потребностей экономического развития, обеспечение планирования и координации деятельности, необходимой для устранения условий частичной, значительной или устойчивой безработицы в районах, пораженных депрессией»<sup>14</sup>. Как показал опыт, такая цель является в капиталистических условиях заведомо неосуществимой.

В качестве основы для образования новых регионов были фактически использованы те же принципы, что и при создании региона Аппалачи. Наибольшее значение придавалось таким показателям, как хронически высокий уровень безработицы, замедленные темпы промышленного развития, нерациональное использование природных ресурсов, растущие негативные последствия автоматизации производства и особая зависимость от заказов военных ведомств. Вместе с тем формирование новых регионов строилось и с учетом таких важных «социальных индикаторов» в районах, пораженных депрессией, как их низкий удельный вес в национальном доходе, острота жилищной проблемы и снижение темпов роста народонаселения.

На решение этих проблем, общих для большинства штатов, объединенных в экономические регионы, и были в конечном счете нацелены региональные экономические программы 60-х годов.

В то же время анализ этой деятельности показывает, что принципы, положенные в основу образования в 60-х годах экономических регионов, не учитывали в достаточной мере различий в уровне экономического развития отдельных штатов в пределах каждого региона, а также и между отдельными регионами.

За исключением Новой Англии, для всех других регионов, выделенных в 1965 г., характерны сравнитель-

<sup>14</sup> Research Analysis Corporation. Op. cit., p. 29.

но низкий уровень доходов населения и связанная с этим значительная миграция (см. табл. 20)<sup>15</sup>. В таких регионах, как Прибрежные равнины юго-востока и плато Озарк, удельный вес семей со среднегодовым доходом менее 3 тыс. долл. (это значительно ниже официально установленного прожиточного минимума) был вдвое выше, чем по стране в целом. В этих же регионах заметно ниже общенационального и такой показатель, как образовательный уровень населения. Вместе с тем экономические регионы сильно отличаются между собой как по общей численности населения, так и по размерам занимаемой территории. Наиболее крупными по численности населения являются помимо Аппалачей Новая Англия и Прибрежные равнины юго-востока, а по занимаемой площади — Фор-Корнерс и Верховье Великих озер.

Особо выделяется среди экономических регионов Новая Англия. Ее существенное отличие состоит в том, что здесь сконцентрирован (почти целиком в штатах Массачусетс и Коннектикут) ряд крупнейших научно-исследовательских центров США, ставших базой для образования научно-производственных комплексов, и соответственно проблема миграции населения за пределы региона не носит столь острого характера. В немалой степени это объясняется и более высоким, чем общенациональный, среднегодовым уровнем доходов населения. Вместе с тем миграция населения в пределах самого региона, главным образом в штатах Вермонт, Мэн, Нью-Гэмпшир и Род-Айленд, серьезно препятствует экономическому развитию отдельных штатов. Тот факт, что Новая Англия стала объектом государственного регионального программирования, отчасти объясняется и остротой здесь проблемы национальных меньшинств, особенно негритянской. Это чревато, по мнению американских буржуазных социологов, опасным социальным

---

<sup>15</sup> По подсчетам американских экономистов, «убытки» отдельных штатов, входящих в вышеназванные экономические регионы, от миграции населения ежегодно измеряются десятками миллионов долларов. Так, по расчетам, сделанным применительно к штату Монтана, миграция 5 тыс. выпускников средних школ и колледжей (при общей стоимости обучения выпускника средней школы 19 тыс. долл., а выпускника колледжа — 32 тыс. долл.) равна по стоимости потере более  $\frac{1}{3}$  урожая пшеницы и такого же количества выращенного в штате поголовья скота (*M. Levin. Op. cit.*, p. 261).

Таблица 20

Регионы, включенные в государственные программы экономического развития  
(по состоянию на 1967 г.)

Регион	Площадь, тыс. кв. км	Население, тыс. человек (1960 г.)	Миграция населения, тыс. человек (1950 — 1960 гг.)	Среднегодо- вой доход семьи, долл. (1959 г.)	Доля семей со среднего- довым доходом менее 3 тыс. долл., %	Средняя про- должитель- ность обучения в школе, лет*
США в целом . . . . .	9 191,8	179 323	+2 973	5 625	21,4	10,4
В том числе шесть регионов . . . . .	2 082,3	37 271	. . . . .	. . . . .	. . . . .	. . . . .
Аппалачи . . . . .	427,4	15 328	-2 014	. . . . .	30,7	9,1
Прибрежные равнины юго-востока . . . . .	204,6	4 487	-571	3 459	44,8	9,0
Плато Озарк . . . . .	230,5	2 495	-431	3 492	44,4	9,3
Верховья Великих озер . . . . .	300,4	2 694	-253	4 735	26,8	9,7
Фор-Корнерс . . . . .	745,9	1 758	-11	5 080	25,1	10,9
Новая Англия . . . . .	173,5	10 509	+31	6 128	13,6	11,2

\* Для лиц старше 25 лет.

Источник. М. Levin. Op. cit., p. 247.

взрывом. На предотвращение этого взрыва и нацелена в значительной мере программа экономического развития данного региона. Среди прочих причин следует отметить растущее отставание в развитии общественного транспорта (железнодорожного) и высокая степень загрязнения водной среды<sup>16</sup>. В результате выделения пяти новых регионов государственными программами экономического развития оказалась охваченной территория, где проживало около  $\frac{1}{5}$  всего населения страны (см. табл. 20).

Образование специальных регионов и финансирование федеральным правительством их экономического развития отражают и другую тенденцию: ранее федеральные средства шли в основном в штаты, где велось активное военное строительство и где соответственно имелась достаточно развитая научно-исследовательская база.

Как уже отмечалось, целевым выделением субсидий федеральное правительство фактически устанавливает те или иные приоритеты в экономических программах для вновь образованных регионов. Так, в программе для района Озарк на 1971—1975 гг. наибольший объем расходов, так же как и для района Аппалачи, предусмотрен на развитие транспорта. На его долю приходится более 1,5 млрд. долл., что составляет 30% всей стоимости данной программы (см. табл. 21). Что же касается удельного веса всех отраслей инфраструктуры (производственной и социальной) в общей сумме расходов, то он также очень велик (свыше 70%)<sup>17</sup>. Фактически за счет федерального бюджета, т. е. из средств налогоплательщиков, в значительной мере покрывались расходы на такие острые нужды, как жилищное строительство, просвещение и здравоохранение. Местные же монополии, напротив, освобождались от участия в подобного рода затратах.

Определенным свидетельством дальнейшего усиления тенденции к развитию регионального программирования в США является учреждение в 1967 г. специального комитета по экономическому развитию Аляски и, что еще более показательное, выделение в 1972 г. двух новых экономических регионов, финансируемых за счет

---

<sup>16</sup> M. Levin. Op. cit., p. 260.

<sup>17</sup> U. S. Congress. "National Economic Development Program", p. 666—667.

Таблица 21

**Программа финансирования экономического  
развития района Озарк в 1971—1975 гг.**

Отрасль экономики или вид деятельности	Государственные расходы, млн. долл.
Всего . . . . .	5 107,3
Транспорт . . . . .	1 512,8
Сельское хозяйство . . . . .	1 256,8
Жилищное строительство . . . . .	1 119,1
Просвещение . . . . .	664,7
Здравоохранение и социальное обеспечение . . . . .	162,7
Водоснабжение и канализация . . . . .	131,1
Парки и места отдыха . . . . .	127,3
Лесоводство . . . . .	105,6
Планирование экономического развития отдельных штатов . . . . .	9,0
Борьба с преступностью . . . . .	8,5
Культурно-просветительные учреждения . . . . .	5,8
Промышленность . . . . .	1,6
Геологоразведочные работы . . . . .	1,5
Прочее . . . . .	0,8

Источник. U. S. Congress. "National Economic Development Program", p. 666—667.

федеральной казны. В первый из них вошли три штата тихоокеанского Северо-Запада (Вашингтон, Орегон и Айдахо), во второй — пять штатов, охватывающих верховье р. Миссури (Монтана, Вайоминг, Небраска, Северная и Южная Дакота). Основным критерием для включения этих штатов в отдельные экономические районы, подлежащие государственному регулированию, явилось по-прежнему наличие общих экономических и социально-экономических проблем, носящих острый характер и требующих совместных действий различных государственных органов для их решения<sup>18</sup>.

## 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕГУЛИРУЮЩИЙ МЕХАНИЗМ

Согласно действующему законодательству, президент США пользуется исключительной прерогативой при оп-

<sup>18</sup> См. «Государственное регулирование размещения производительных сил в капиталистических и развивающихся странах», с. 277.

ределении целей и основных направлений региональной экономической политики. В Законе о сотрудничестве федеральных и местных властей 1968 г. по этому поводу говорится: «Президент устанавливает правила и предписания, определяющие формулирование, оценку и рассмотрение федеральных программ и проектов, оказывающих важное влияние на экономическое развитие того или иного района»<sup>19</sup>.

Координирующим федеральным органом, выступающим по региональной политике от имени президента США, служит Административно-бюджетное управление. В его функции помимо упомянутых входит учет общенациональных интересов при проведении региональных экономических программ и содействие координации деятельности различных правительственных органов и местных властей в этой сфере. Как подчеркивается в Законе о сотрудничестве федеральных и местных властей, задачей управления является «развитие городских и сельских районов в интересах экономического и социального прогресса всей страны»<sup>20</sup>.

Президент США особым циркуляром обязывает управление обеспечить единообразие и согласованность действий федерального правительства в области региональной экономической политики. В целях координации региональных программ (особенно по таким вопросам, как строительство аэропортов, охрана окружающей среды и т. д.) с властями штатов управление предоставляет губернаторам право вносить свои рекомендации по затрагиваемым в программах проблемам<sup>21</sup>. В качестве наиболее эффективного средства воздействия на региональные органы и власти штатов управление обычно использует распределение федеральных субсидий.

Основным рабочим органом, координирующим политику федерального правительства в этой области, является Федеральный совещательный совет регионального экономического развития. Он полностью подотчетен в своей деятельности президенту США как главе исполнительной власти. Непосредственный же контроль за его деятельностью осуществляет Административно-бюджетное управление, представитель которого входит в состав совета на правах наблюдателя и регулярно

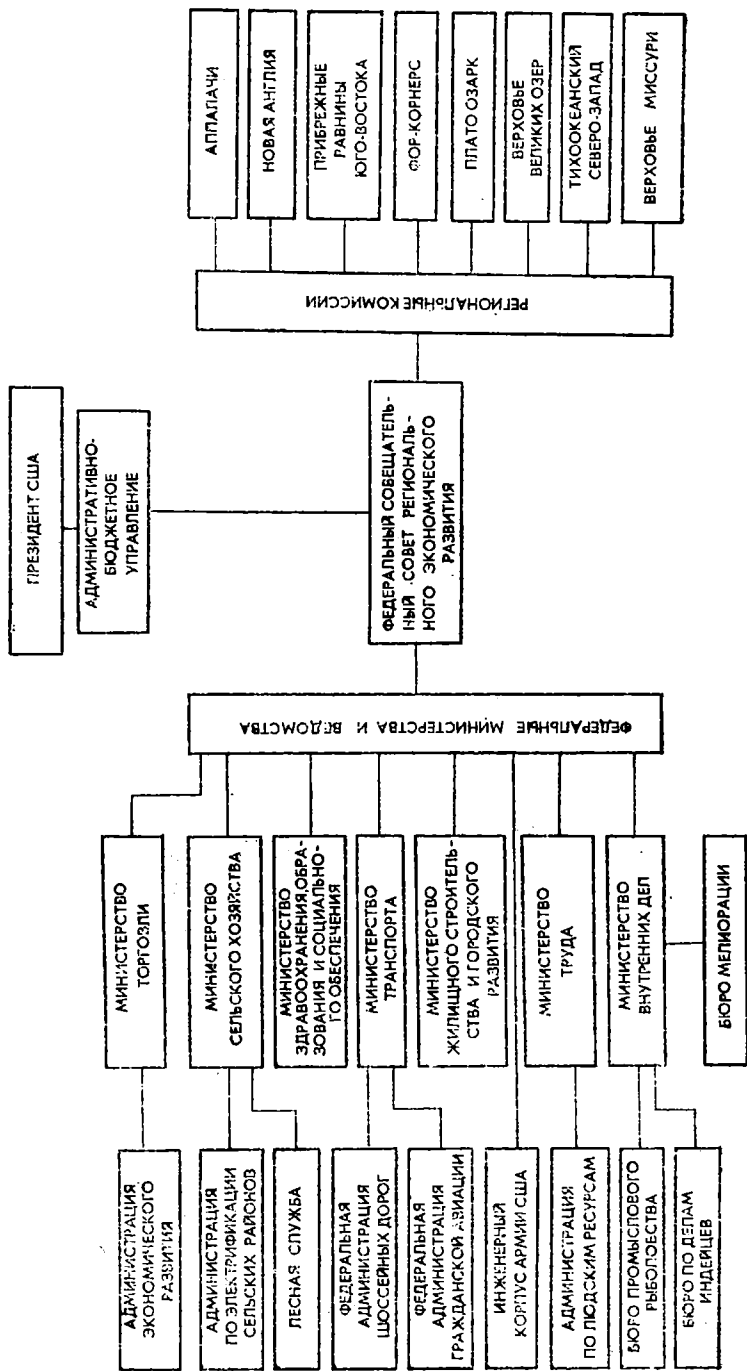
---

<sup>19</sup> Research Analysis Corporation. Op. cit., p. 26.

<sup>20</sup> Ibid., p. 48.

<sup>21</sup> Ibid., p. 26, 48, 121.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В США



участвует во всех его заседаниях. Постоянными членами совета являются представители восьми федеральных органов (см. схему). В их числе семь министерств, и еще одним членом является независимое федеральное ведомство — Администрация по делам «малого бизнеса»<sup>22</sup>. Совет сотрудничает и с такими федеральными органами, как Совет по водным ресурсам, Совет по городскому развитию и Совет по сельским районам. Их представители приглашаются в ряде случаев на заседания Федерального совещательного совета.

Председателем Федерального совещательного совета регионального экономического развития является министр торговли. Уже в силу этого обстоятельства Министерство торговли по сравнению с прочими федеральными органами играет особенно активную роль в области регионального экономического развития. Наряду с советом оно наиболее деятельно участвует в координации региональной политики различных федеральных органов. Координирующая роль Министерства торговли была впервые юридически закреплена еще Законом об общественных работах и экономическом развитии (1965 г.). В соответствии с ним при этом министерстве был создан специальный орган — Администрация экономического развития, наделенный полномочиями выполнять координирующие функции в области региональной политики. В этом законе также указывалось, что министр торговли должен действовать «в контакте с другими заинтересованными органами для разработки длительной программы исследований причин экономического отставания отдельных районов и путей их устранения»<sup>23</sup>. Особое внимание в этой связи обращалось на необходимость планирования потребностей в транспорте и рационального использования природных ресурсов.

В свою очередь администрация Джонсона в связи с созданием в 1967 г. Федерального совещательного совета регионального экономического развития также специально подчеркивала, что министр торговли в качестве главы этого регулирующего органа должен «добиваться координированного рассмотрения в рамках федерального правительства проектов и рекомендаций

---

<sup>22</sup> Ibid., p. 1, 48.

<sup>23</sup> Ibid., p. 30.



в области регионального экономического развития»<sup>24</sup>. Помимо координирующей деятельности в функции совета входит также определение самих целей государственных региональных программ и путей их достижения. Он определяет как общую стоимость программы, так и размеры участия в ее финансировании отдельных федеральных органов, входящих в состав данного совета.

В соответствии с законодательными актами, принятыми конгрессом США в 1965 г., непосредственной разработкой программы развития для каждого из выделенных экономических регионов, как уже отмечалось, занимается соответствующая комиссия. Однако программы и рекомендации, предлагаемые этими комиссиями, подлежат предварительному согласованию с министром торговли (а в случае необходимости — и с соответствующими федеральными ведомствами) перед их утверждением президентом США.

Региональная комиссия играет роль связующего звена, с одной стороны, между федеральным правительством и властями штатов, а с другой — между различными федеральными органами, участвующими в программах экономического развития. Эти комиссии, как правило, создаются на смешанной основе. В их состав постоянно входит представитель федерального правительства, назначаемый президентом США и занимающий соответственно пост сопредседателя. Такой же пост предоставляется одному из губернаторов, который выбирается губернаторами штатов, входящих в данный регион. Через представителей федерального правительства в региональных комиссиях осуществляется и контакт с местными отделениями, а в случае отсутствия таковых — со специальными региональными директорами различных федеральных органов, принимающих участие в программах регионального экономического развития. Особенно значительна роль представителя федерального правительства в Комиссии по Аппалачам, который одновременно входит с правом совещательного голоса в Федеральный совещательный совет регионального экономического развития.

Государственная политика регионального экономического развития в США характеризуется рядом наиболее общих черт. Так, основным средством воздействия

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 31.

федерального правительства на власти штатов и местные органы управления при разработке и осуществлении той или иной программы является финансовое участие его в данной программе. Субсидирование же региональных программ, как правило, имеет своей целью увязку общенациональных и региональных экономических интересов, обеспечение необходимой координации действий участвующих в программах государственных органов. Чаще всего обязательным условием получения властями штатов федеральных субсидий на нужды местной экономики являются разработка соответствующих программ экономического развития и непосредственное финансовое участие в них. Вместе с тем федеральные средства, выделяемые для экономических регионов, распределяются обычно по штатам пропорционально численности населения или в соответствии с их долей в налоговых поступлениях в федеральную казну. В свою очередь федеральное правительство берет на себя основные финансовые расходы по разработке властями штатов программ экономического развития, причем при их оценке особое значение придается применению долгосрочного прогнозирования.

В региональных экономических программах, осуществляемых при финансовой помощи федерального правительства, политика государства по преимуществу направлена на содействие развитию производственной и социальной инфраструктуры, включая прежде всего транспорт, электроэнергетику и отрасли коммунального обслуживания (водо- и газоснабжение), просвещение и здравоохранение, подготовку и переподготовку рабочей силы, жилищное строительство. Федеральное правительство сохраняет за собой в большинстве случаев право на пересмотр или отклонение программ, разработанных местными властями и не учитывающих в полной мере общенациональных целей экономического развития. Характерной тенденцией является резервирование федеральным правительством части целевых субсидий, с тем чтобы обеспечить более рациональное и эффективное использование средств в заранее определенных целях. Федеральное правительство, ограничивая свое участие в региональных программах главным образом функциями финансирования и административного контроля, возлагает реализацию их на власти штатов, которые в свою очередь широко прибегают для этого к

системе распределения контрактов на строительные и прочие работы среди частного капитала<sup>25</sup>.

В государственной политике регионального экономического развития основное внимание в последнее десятилетие сосредоточено на восьми официально выделенных экономических регионах (не считая Аляски). Помощь федерального правительства этим районам, исчисляющаяся ежегодно сотнями миллионов долларов, предусматривает прежде всего финансирование инфраструктуры для стимулирования промышленного развития и привлечения сюда частного капитала. Федеральные власти берут на себя также оказание технической и прочей помощи в разработке самой программы. Каждый из этих регионов находится в ведении соответствующей региональной комиссии. Одной из основных задач комиссий является обеспечение долгосрочного программирования в области регионального экономического развития. Согласно Закону об общественных работах и экономическом развитии 1965 г., в функции комиссий, в частности, входит: 1) «развитие инициативы и содействие координации при подготовке программ долгосрочного экономического развития для отдельных экономических регионов; 2) определение в долгосрочных программах экономического развития приоритетов совместно с федеральным правительством, властями штатов и местными органами управления; 3) проведение экономических исследований в целях стимулирования экономического роста и повышения производительности труда в соответствующих экономических регионах»<sup>26</sup>.

Влияние федерального правительства на решения региональных комиссий обеспечивается установленным его представителю правом «вето» в случае несогласия с программой развития данного экономического региона. Это рассматривается в качестве гарантии против местнического подхода к решению региональных проблем, т. е. против подхода без должной увязки с соответствующей экономической политикой правительства в общенациональных масштабах. Кроме того, в большинстве случаев федеральное правительство сохраняет за собой право финансового и административного контроля над деятельностью региональных комиссий. И по-

---

<sup>25</sup> Research Analysis Corporation. Op. cit., p. 2—5, 53—57.

<sup>26</sup> Ibid., p. 30.

этому их бюджеты подлежат утверждению Министерством торговли США.

В основу распределения финансовой помощи федерального правительства по отдельным штатам, входящим в тот или иной регион, положен не только традиционный принцип численности населения, но и определенный учет реальных экономических потребностей данного штата. Так, Региональная комиссия по Аппалачам большую часть финансовых средств, выделенных для развития шоссейных дорог, предоставила штатам Кентукки и Западная Виргиния, а финансовая помощь штату Пенсильвания имела своим главным назначением развитие местной горнодобывающей промышленности.

Помимо прямого участия в деятельности региональных комиссий используют и иные формы воздействия на них. Согласно законодательству, ассигнования из казны на нужды регионального развития распределяются непосредственно через федеральные органы, участвующие в данной программе. Федеральное правительство берет на себя в случае необходимости и дополнительные расходы, связанные, например, с проведением проектно-исследовательских работ. Эти дополнительные ассигнования, предоставленные только одной Комиссии по Аппалачам, составили с 1965 по 1969 финансовый год более 750 млн. долл.<sup>27</sup> Как подчеркивает американский экономист Дж. Максуэлл, анализируя финансовые отношения федеральных и местных властей, «все федеральные субсидии предназначены на конкретные и ограниченные цели; их главная задача — стимулировать выполнение тех программ, к которым федеральное правительство проявляет особый интерес»<sup>28</sup>.

О том, сколь широк арсенал средств, к которым прибегает федеральное правительство в целях стимулирования деятельности монополий в экономически отсталых регионах, можно, например, судить по его участию в программе для района Прибрежных равнин юго-востока страны. Так, частным компаниям, действующим в этом районе, предоставляется 20%-ная налоговая скидка с капиталовложений. За период с 1970 по 1980 г. только за счет данной льготы компании должны «экономить» на финансовых затратах 930 млн. долл. С уче-

<sup>27</sup> Ibid., p. 64—66.

<sup>28</sup> J. Maxwell. Financing State and Local Governments. Washington, 1970, p. 3.

том же прочих льгот в области ускоренной амортизации основного капитала общая сумма государственных дотаций частным компаниям должна достигнуть 2,2 млрд. долл. Кроме того, федеральное правительство предоставило им же право сократить амортизационный срок службы производственного оборудования до пяти лет (что принесло дополнительные финансовые выгоды) и взяло на себя обязательство по финансированию особого Банка регионального экономического развития, правомочного предоставлять долгосрочные кредиты<sup>29</sup>.

Экономическое развитие отдельных регионов США отнюдь не является прерогативой только соответствующих комиссий. Как разработка, так и осуществление такого рода программ ведутся региональными комиссиями в сотрудничестве с теми или иными федеральными органами, занимающимися вопросами экономики, причем наиболее тесным и постоянным является оно с министерствами торговли, сельского хозяйства, труда, Советом по водным ресурсам и Инженерным корпусом армии США.

Как свидетельствует практика США, подавляющая часть расходов на нужды отдельных регионов идет не по линии соответствующих региональных комиссий, а по линии различных федеральных органов. Так, например, в 1969 г. общий объем затрат действующих региональных комиссий составил немногим более 265 млн. долл. В то же время государственными органами — постоянными членами Федерального совещательного совета регионального экономического развития было израсходовано по программам помощи семи крупнейшим регионам более 6 млрд. долл. (см. табл. 22). Более  $\frac{1}{3}$  этих расходов (2,2 млрд. долл.) приходилось на долю района Аппалачи. Наибольший финансовый вклад — почти  $\frac{3}{4}$  всех средств — внесли министерства здравоохранения, образования и социального обеспечения, транспорта и внутренних дел. В том же 1969 г. общий объем расходов всех органов федерального правительства на экономические и социально-экономические нужды штатов указанных регионов превысил 30 млрд. долл.

Поскольку в региональных комиссиях чаще всего представлены различные министерства и федеральные ведомства, то все более усиливается стремление сделать

---

<sup>29</sup> U. S. Congress. "National Economic Development Program", p. 276—277.

Таблица 22

## Правительственное финансирование экономического развития отдельных регионов в 1969 г.

(в млн. долл.)

Федеральный орган, осуществляющий финансирование	Регион							Верхние Великие озера	Аляска
	Всего	Аппалачи	Новая Англия	Прибреж- ные равнины Юго- Востока	Фор- Корнерс	Плато Озарк	Верхние Великие озера		
Министерство здравоохранения, образования и социального обес- печения . . . . .	2748,1	975,6	738,1	373,1	181,8	265,9	156,5	57,1	
Министерство транспорта . . . . .	1220,6	527,8	335,4	62,1	109,8	63,9	74,5	47,1	
Управление экономических возмож- ностей . . . . .	431,6	204,3	76,6	49,2	37,7	36,0	20,0	7,8	
Министерство внутренних дел . . . . .	412,9	73,6	54,2	18,4	176,9	19,0	19,6	51,2	
Министерство жилищного строи- тельства и городского развития	346,6	154,3	152,2	21,5	8,1	6,7	2,3	1,5	
Министерство сельского хозяйства	310,6	93,6	20,7	29,2	61,7	41,5	47,9	16,0	
Инженерный корпус армии США	218,7	96,8	10,8	3,5	19,6	82,9	0,3	4,8	
Администрация по делам «малого бизнеса» . . . . .	164,4	54,7	42,3	16,4	15,9	12,1	15,1	7,9	
Министерство торговли . . . . .	94,6	36,6	5,6	18,5	8,5	13,1	6,5	5,8	
Министерство труда . . . . .	72,9	29,6	21,5	7,4	4,1	6,0	2,9	1,4	
Итого . . . . .	6021,0	2246,9	1457,4	599,3	624,1	547,1	345,6	200,6	

Источник. Research Analysis Corporation. Op. cit., p. 151.

эти комиссии неким постоянным связующим звеном между правительством и властями штатов. Как показывает опыт деятельности этих комиссий, они выполняют немаловажную роль посредника федерального правительства в деле финансирования регионального развития. При этом благодаря главным образом тому, что в их ведение входят проектно-исследовательские работы и различные совещательные функции в области регионального экономического программирования, они оказываются порой в состоянии целенаправленно воздействовать на бюджетно-финансовую политику Белого дома, высказываясь в пользу определенных приоритетов в субсидировании развития американской экономики.

Региональные комиссии служат в ряде случаев орудием давления властей штатов на федеральное правительство, используемым в целях получения дополнительных средств из казны на нужды местной экономики. Заинтересованность в такого рода средствах, как правило, проявляют власти всех штатов, входящих в тот или иной регион, тем более что именно им и приходится в конечном счете практически осуществлять проекты регионального развития. Активная поддержка деятельности региональных комиссий на местах, наличие мощного лобби, постоянно оказывающего нажим на конгресс США, позволяют, например, Комиссии по Аппалачам регулярно получать ассигнования из федерального бюджета, несмотря на то, что одновременно происходит урезывание средств, отпускаемых на общие социально-экономические нужды страны, в частности на программу «борьбы с бедностью».

В целях противодействия центробежным тенденциям региональных комиссий, стремящихся к более независимому финансовому положению, и усиления контроля правительства за распределением субсидий на нужды регионального развития администрация Джонсона еще в 1967 г. потребовала координации действий органов федерального правительства с деятельностью уже созданных региональных комиссий. В этой связи все региональные комиссии, а также Федеральный комитет по Аляске были переданы под административный и финансовый контроль вновь созданного правительственного органа — Федерального совещательного совета регионального экономического развития. В этих же целях в 1968 г. президент США издал циркуляр, который обя-

зал министра торговли обеспечить эффективную связь между федеральным правительством и региональными комиссиями при содействии со стороны Федерального совещательного совета регионального экономического развития.

Таким образом, на основе решений законодательных и исполнительных органов власти, принятых в 60-х годах, регулируется и ныне политика федеральных и местных властей в области регионального экономического развития. И деятельность региональных комиссий являет собой в целом пример многообразных и вместе с тем активных попыток федерального правительства воздействовать на экономическое развитие страны в современных условиях.

### **3. ОБОСТРЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ И НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ ГОСУДАРСТВА**

В последние годы в целях повышения эффективности программ регионального развития федеральные органы расходуют на научно-исследовательские работы в общей сложности до 1 млрд. долл. ежегодно. Наибольшее внимание такого рода помощи уделяют министерства сельского хозяйства (и особенно Лесная служба при данном министерстве), транспорта, внутренних дел, здравоохранения, образования и социального обеспечения. На эти нужды ими расходуются более 5% всех средств по программам экономического развития. В 1969 г. на четыре указанных министерства приходилось более половины всех федеральных расходов (1 057 млн. долл.) по финансированию НИОКР в области регионального развития (см. табл. 23).

Однако результаты научных исследований по региональному развитию зачастую сводятся на нет вследствие давления, оказываемого на федеральные и местные власти заинтересованными монополиями. Используя систему подкупа и нажима, они навязывают таким образом выгодные им проекты, которые чаще всего имеют мало общего с реальными экономическими потребностями данного региона. Как свидетельствует частная исследовательская организация «Рисерч анализиз корпорейшн», при принятии властями решений, касающихся целей и



Таблица 23

**Правительственное финансирование НИОКР  
в области регионального экономического развития  
(1969 г.)**

Министерство	Ассигнования на исследо- вания, млн. долл.
сельского хозяйства . . . . .	227,5
здравоохранения, образования и социаль- ного обеспечения . . . . .	156,0
транспорта . . . . .	155,6
внутренних дел . . . . .	134,0
жилищного строительства и городского развития . . . . .	54,8
труда . . . . .	26,4
торговли . . . . .	22,5
<b>Итого . . .</b>	<b>776,8</b>

Источник. Research Analysis Corporation. Op. cit.,  
p. 160—161.

приоритетов региональной экономической политики, именно «деятельность лобби оказывается фактором, с которым приходится считаться»<sup>30</sup>. Для целого ряда федеральных органов, участвующих в программах экономического развития, и в частности района Аппалачи, характерно то, что их деятельность строится с учетом долгосрочного прогнозирования развития экономики данного региона. Эти расчеты используются при проектировании строительства шоссейных дорог и аэропортов Министерством транспорта, при разработке программ освоения водных ресурсов Инженерным корпусом армии США.

Характерной чертой деятельности федеральных органов в области регионального развития по-прежнему является разрозненность, слабая скоординированность их действий, несмотря на наличие такого органа, как Федеральный совещательный совет регионального экономического развития. Его указания на этот счет не имеют, как правило, обязательного характера и излагаются лишь в форме пожелания.

<sup>30</sup> Research Analysis Corporation. Op. cit., p. 55.

В 60-х годах наметилась тенденция к использованию федеральными органами более совершенных методов разработки программ экономического развития. Так, попытки использования метода ППБ (прогнозирование — программирование — разработка бюджета) при составлении региональных проектов предпринимались в Управлении экономических возможностей. В одной из таких долгосрочных программ, разработанных в 1968 г., устанавливались на базе метода ППБ долгосрочные цели, приоритеты и последовательность прочих мероприятий. Однако их практическое применение оказалось весьма ограниченным: эффективность программы была признана, в том числе и официально, довольно низкой. Наиболее «узким местом» являлась недостаточно четко разработанная стратегия для достижения поставленной цели.

Более эффективным оказывалось порой применение при принятии решений в области регионального развития такой разновидности системного подхода, как метод «стоимость — выгоды». Об этом свидетельствует, например, практика его использования бюро промыслового рыболовства (при Министерстве внутренних дел) при подготовке региональных программ, касающихся регулирования коммерческих рыбных запасов. Метод «стоимость — выгоды» использовался для оценки экономической эффективности программы освоения водных ресурсов, разработанной Советом по водным ресурсам, а также и в некоторых других случаях.

В последние годы Административно-бюджетное управление, стремящееся повысить эффективность региональных программ, выступает за использование новейших экономических методов, и особенно программно-целевого управления, для решения проблем регионального развития. Однако программно-целевое управление, предусматривающее как разработку общей стратегии, так и тщательно обоснованный выбор средств для достижения поставленных целей, до сих пор нашло применение лишь в некоторых программах освоения водных ресурсов США. Как указывалось в этой связи сенатской комиссией по общественным работам конгресса, программирование «использования и развития водных и связанных с ними ресурсов должно принимать во внимание... все вероятные, могущие быть использованными средства (включая наряду с инженерными и неинже-

нерные), как одиночные, так и в комбинациях с другими средствами или в альтернативных сочетаниях»<sup>31</sup>.

Одна из основных причин столь ограниченного использования подобных аналитических методов при разработке программ регионального развития состоит в том, что такой рациональный подход подчас прямо противоречит интересам частного капитала. Выбор приоритетов в этих программах в конечном счете чаще всего определяется тем давлением, которое оказывают на власти — федеральные или местные — заинтересованные монополии.

Система субсидирования федеральным правительством развития местной экономики, порождающая множество программ, неизбежно вызывает в ряде случаев дублирование действий различных органов регионального развития и, как следствие, нерациональное использование предоставляемых средств. Только за период с 1962 по 1966 г., когда особенно активизировалась деятельность государства в этой области, число программ, под которые были выданы федеральные субсидии, возросло со 160 до 379, или более чем вдвое. Однако попытки широкого комплексного подхода к разработке региональных проектов и особенно составление единой общенациональной программы неизменно наталкиваются на противодействие крупного капитала и оппозицию как со стороны конгресса США, опасющегося дальнейшего усиления исполнительной власти, так и органов управления штатов, преследующих чаще всего узкоместнические интересы. Как свидетельствует американский экономист М. Стедман, «федеральное правительство в своей деятельности в области экономики отдаст предпочтение политике субсидирования перед политикой разработки национальной программы, ибо в последнем случае оно, как правило, наталкивается на оппозицию в конгрессе или на местах»<sup>32</sup>.

Среди многих федеральных органов, участвующих в программах регионального развития, к числу наиболее активных следует прежде всего отнести министерства торговли, внутренних дел, транспорта, сельского хозяйства, здравоохранения, образования и социального обес-

---

<sup>31</sup> Цит. по: Г. Уайт. Водные ресурсы США: проблемы использования. Пер. с англ. М., 1973, с. 76.

<sup>32</sup> M. S. Stedman. Modernizing American Government; the Demand of Social Change. New York, 1968, p. 139.

печения. Анализ их деятельности достаточно наглядно показывает как основные направления государственной политики в области регионального развития, так и степень ее эффективности.

Помимо своей роли в качестве координирующего органа Министерство торговли принимает и непосредственное активное участие в региональном развитии. Эта деятельность осуществляется по преимуществу через специально созданное при нем управление — Администрацию экономического развития. Оно имеет семь региональных отделений и, кроме того, 64 региональных координатора на местах, в различных штатах страны. В первые годы после создания (1965 г.) управление основной упор в своих программах делало исключительно на оказании экономической помощи наиболее отсталым районам. В последнее время для его экономической политики характерен либо акцент на стимулировании экономического роста отдельных районов, либо стремление к концентрации капитальных вложений на направлениях, важных для экономического развития того или иного региона.

Несмотря на использование новых подходов в области региональной политики, эффективность программ этого управления до сих пор сравнительно низка, что ныне уже служит предметом острой критики в официальных американских кругах. Наиболее слабым местом в деятельности управления считается узость его программ, которые обычно охватывают не целые штаты, а лишь отдельные округа и графства в них. Уже это не позволяет ему проявлять комплексный подход к решению региональных экономических проблем.

Довольно активно участвуют в программах регионального экономического развития органы Министерства внутренних дел. Это прежде всего Бюро мелиорации, Бюро промыслового рыболовства и отчасти Бюро по делам индейцев. Представитель Министерства внутренних дел входит также и в Региональную комиссию по Аппалачам. Основное внимание в деятельности министерства сосредоточено на освоении природных ресурсов, особенно водных, и развитии электроэнергетики. В этих целях различными управлениями, входящими в состав министерства, создана на территории США сеть региональных советов. Из этих управлений наиболее заметную роль в области регионального экономического раз-

вития играет Бюро мелиорации. Разрабатываемые им программы (по освоению водных ресурсов, ирригации и осушению почв) основываются, как правило, на долгосрочных прогнозах (до 1980, 2000 и даже 2020 г.), что является существенной особенностью его деятельности в области регионального развития по сравнению с другими федеральными ведомствами. Основное внимание в региональных программах Бюро мелиорации уделяется повышению эффективности использования природных ресурсов в западных штатах США. Чаще всего региональное развитие является, однако, побочным продуктом программ освоения водных ресурсов. Немаловажное экономическое значение имеет и деятельность бюро (преимущественно также в западных районах) в области производства электроэнергии и передачи ее на расстояние. Бюро ежегодно расходует на нужды экономического развития отдельных регионов до 200 млн. долл. Одна из его последних наиболее крупных программ, санкционированная конгрессом США в 1971 г., предусматривает комплексное освоение водных ресурсов 11 штатов запада страны в течение 70-х годов. В целом же в «портфеле заказов» Бюро мелиорации имеются десятки региональных проектов освоения водных ресурсов, общая стоимость которых оценивается в 7 млрд. долл.<sup>33</sup>

При Министерстве внутренних дел находятся также четыре крупных федеральных электроэнергетических управления: Бонневильское, Юго-восточное, Юго-западное и Аляскинское. Каждое из них занимается в рамках находящегося в его ведении региона вопросами производства и сбыта электроэнергии. Важное значение придается и прогнозированию долгосрочного спроса на энергию. Как следует, например, из циркуляра, касающегося Аляскинского управления, последнее обязано «вести изучение наиболее экономичных путей освоения водных ресурсов в целях обеспечения достаточного и экономичного снабжения электроэнергией района Аляски»<sup>34</sup>.

Бюро промыслового рыболовства, занимающееся вопросами прогнозирования и регулирования коммерческого использования рыбных запасов, участвует в ряде программ регионального экономического развития, в частности для таких регионов, как Аляска, Новая Анг-

<sup>33</sup> Research Analysis Corporation. Op. cit., p. 15.

<sup>34</sup> Ibid., p. 39.

лия, Прибрежные равнины юго-востока страны, Верховье Великих озер.

Наконец, Бюро по делам индейцев имеет официально одной из своих задач экономическое развитие тех районов, где находятся индейские резервации. Такого рода программы разрабатываются непосредственно федеральными властями. Помимо Министерства внутренних дел, которому подчинено это бюро, в программах участвуют и другие ведомства: Министерство здравоохранения, образования и социального обеспечения, Министерство труда, Администрация экономического развития при Министерстве торговли. Однако деятельность бюро в области регионального развития остается до сих пор, даже по признанию официальных властей, малоэффективной. О сохранении бедственного положения коренных жителей Америки свидетельствуют, например, следующие факты, которые сделала достоянием гласности общественная организация «Движение американских индейцев». Так, по состоянию на начало 1977 г. средний доход индейской семьи, живущей в резервации, в 4 раза меньше общенационального уровня. В результате средняя продолжительность жизни индейцев составляет всего 46 лет, а детская смертность в 3 раза выше, чем по стране в целом. Все это дало основание руководителям указанной организации обвинить правящие круги США в проведении политики преднамеренного истребления индейского населения.

Наиболее значительной попыткой координации деятельности транспортных управлений на федеральном и местном уровнях явилось учреждение конгрессом США в 1966 г. Министерства транспорта, которому отводилась главная роль в формулировании единой транспортной политики федерального правительства. Помимо своих основных функций это ведомство осуществляет непосредственный контроль за использованием федеральных средств, выделяемых на транспортное строительство региональным комиссиям, и в частности для района Аппалачи. Как министерство в целом, так и его два основных управления — Федеральная администрация шоссейных дорог и Федеральная администрация гражданской авиации — играют весьма активную роль в программах регионального экономического развития. Участие Федеральной администрации шоссейных дорог в региональных программах осуществляется с помощью

девяти региональных управлений, в сферу влияния каждого из которых входят от трех до девяти штатов. Кроме того, в каждом штате имеется местное отделение администрации, которое, как правило, размещается территориально в том же городе, где находится отделение по делам шоссевого строительства данного штата. В свою очередь Федеральная администрация гражданской авиации располагает пятью региональными управлениями, в подчинении которых находятся еще 13 местных отделений.

При определении потребностей отдельных регионов и штатов в шоссежных дорогах и аэропортах в качестве основного критерия чаще всего берется плотность населения: чем она выше, тем большей считается потребность в новом строительстве. Непременным условием выделения федеральных средств на нужды отдельных регионов и штатов обычно является представление федеральным властям конкретной программы строительства автодорог или аэродромов. Разработке таких программ в свою очередь зачастую предшествует составление соответствующего долгосрочного прогноза (на срок до 20 лет). Разработкой самой программы, как правило, занимаются на договорных началах частные консультативные фирмы, хорошо знакомые с технико-экономической стороной проблемы. В целом на нужды отдельных регионов и штатов расходуется до  $\frac{3}{4}$  всех ассигнований, предоставляемых Федеральной администрации шоссежных дорог и Федеральной администрации гражданской авиации. Лишь оставшаяся часть средств предназначается для финансирования программ с учетом транспортной политики в общенациональных масштабах. В частности, в обязанность Администрации гражданской авиации входит «ежегодно пересматривать общенациональный план строительства аэропортов в США для более полного удовлетворения потребностей в аэропортах отдельных штатов»<sup>35</sup>.

На необходимость учета потребностей экономического развития отдельных регионов при проектировании автодорожного строительства специально указывалось в принятой еще в 1956 г. долгосрочной программе создания Национальной системы междуштатных шоссежных дорог. Федеральная администрация шоссежных дорог и аналогичные отделы в штатах обязывались при подго-

<sup>35</sup> Ibid., p. 45.

товке проектов размещения автомагистралей принимать во внимание «экономические и социальные последствия размещения таких дорог и их влияние на окружающую среду»<sup>36</sup>. Наряду с этим к автодорожному строительству, осуществляемому по программе создания Национальной системы междуштатных шоссе, предъявлялись и определенные требования общегосударственного характера. «Каждая система шоссе, строящаяся при финансовой помощи федерального правительства, — указывалось в этом документе, — должна так размещаться, чтобы способствовать росту благосостояния, представлять собой образец долгосрочной программы шоссе строительства»<sup>37</sup>. Хотя Федеральная администрация шоссе и Федеральная администрация гражданской авиации функционируют в рамках одного и того же министерства, их деятельность носит тем не менее разрозненный, нескоординированный характер.

В Министерстве сельского хозяйства вопросами регионального экономического развития наиболее активно занимаются Лесная служба и Администрация по электрификации сельских районов. Оба этих управления разрабатывают региональные программы, где определяются экономические цели и пути их достижения. Основное внимание Лесной службы сосредоточено на рациональном использовании лесных ресурсов. Администрация по электрификации сельских районов имеет дело главным образом со снабжением сельских районов электроэнергией, а также с развитием средств связи. «Узким местом» в деятельности этих органов является «отсутствие четко разработанной национальной стратегии»<sup>38</sup>. Если Лесная служба имеет еще региональные отделения, то деятельность Администрации по электрификации сельских районов ограничивается по большей части масштабами нескольких графств в различных штатах. Как показывает опыт Лесной службы, одной из форм субсидирования развития местной экономики федеральным правительством являются отчисления в фонд отдельных штатов и регионов от ежегодных продаж леса, выращиваемого на государственных землях. Властям штатов, откуда поступает на продажу данный вид сырьевых ма-

---

<sup>36</sup> Ibid., p. 42.

<sup>37</sup> Ibid., p. 43.

<sup>38</sup> Ibid., p. 8.



териалов, предоставляется право на получение и расходование на местные нужды, будь то строительство шоссейных дорог или просвещение, до 25% всей реализуемой от продажи леса выручки. Вопросы регулирования в этой области находятся целиком в ведении данного федерального ведомства.

Деятельность Министерства здравоохранения, образования и социального обеспечения в области регионального экономического развития осуществляется через посредство десяти его региональных управлений. Через эти органы поддерживается и сотрудничество с министерствами труда и жилищного строительства и городского развития. Министерство здравоохранения, образования и социального обеспечения принимает участие и в программах экономического развития целого ряда регионов. Только по одной программе для района Аппалачи ввиду создавшегося здесь по вине монополий критического положения министерство израсходовало в последние годы на нужды здравоохранения в общей сложности 90 млн. долл. Помимо субсидирования программы оно выступает и в качестве консультанта властей штатов по вопросам, входящим в его компетенцию, а также обеспечивает взаимосвязь региональной программы с общенациональными целями в области здравоохранения.

И наконец, наряду с министерствами заметное участие в программах регионального развития, и в частности для того же района Аппалачи, традиционно принимает Инженерный корпус армии США. Сфера его деятельности довольно широка. Это и освоение водных ресурсов, и электроэнергетика, речное судоходство и предотвращение наводнений. В послевоенный период наиболее видную роль корпус играл в развитии речного судоходства и освоении водных ресурсов. Для его хозяйственной деятельности характерна тенденция к долгосрочному прогнозированию экономических потребностей, которые входят в сферу его интересов. В разрабатываемых корпусом программах преимущественное внимание уделяется техническим аспектам исследуемых проблем. Согласно Закону о развитии речного судоходства и строительстве портов 1965 г., корпус обязан сотрудничать с федеральными органами, властями штатов и местными органами управления в подготовке планов по удовлетворению долгосрочных потребностей в

водоснабжении северо-восточных штатов США<sup>39</sup>. При этом особо подчеркивалась необходимость его участия в освоении водных ресурсов штата Нью-Йорк.

Из различных федеральных ведомств, участвующих в программах регионального развития, корпус поддерживает наиболее тесные контакты с Советом по водным ресурсам (членом его является командующий сухопутными силами США, которому непосредственно подчинен Инженерный корпус армии США). Он выступает в ряде случаев в качестве конкурирующего органа по отношению к управлениям, занимающимся вопросами водных ресурсов и электроэнергетики в рамках Министерства внутренних дел<sup>40</sup>. При участии в той или иной программе регионального развития корпус поддерживает особенно тесные связи с властями штатов, причем его главная функция связана с водо- и электроснабжением отдельных районов. Позиция корпуса неизменно учитывается федеральными и местными властями при рассмотрении различных вопросов, касающихся использования водных ресурсов США.

Одной из последних и притом наиболее эффективных региональных программ, в которых участвовал корпус, является освоение бассейна р. Арканзас в районе плато Озарк. Как писал орган деловых кругов журнал «Коммерс тудей», завершение программы «явилось основой для столь быстрого развития данного района, что его экономика была превращена из аграрной в полуиндустриальную»<sup>41</sup>. Строительство глубоководного пути на р. Арканзас до порта Талса в штатах Арканзас и Оклахома привело к сооружению на всем его протяжении ряда крупных портов для морских и речных судов (таких, как Пайн-Блафф, Форт-Смит, Литл-Рок и др.) и около двух десятков пристаней для погрузки и разгрузки товаров, доставляемых водным путем. Среди них основную массу составляют сталь и чугун, нефтепродукты и химикалии, уголь и зерно, песок и гравий. В 1973 г. перевозки грузов по р. Арканзас обходились в 4 раза дешевле, чем железнодорожным, и почти в 22 раза дешевле, чем автомобильным транспортом. Только за пять лет судоходства по новому глубоководному пути (1970—1974 гг.) грузооборот речных судов возрос вдвое

<sup>39</sup> Ibid., p. 46.

<sup>40</sup> См. Г. Уайт. Указ. соч., с. 65, 107.

<sup>41</sup> "Commerce Today", 1975, February 3, p. 5.

и достиг величины 6 млн. т. Строительные работы на р. Арканзас явились также важным стимулом для притока частного капитала в экономику штатов Арканзас и Оклахома. Объем такого рода капиталовложений уже превысил в общей сложности 3 млрд. долл. Возникли новые отрасли экономики и получили дальнейшее развитие ранее созданные. Близ вновь сооруженных портов были созданы целые промышленные парки. На каждые 100 новых рабочих мест, возникших в связи со строительными работами на р. Арканзас, примерно еще столько же появилось в этом же регионе и в обслуживающих отраслях местной экономики, включая сферу услуг и торговлю. И все же это не сняло остроты проблемы безработицы в данном районе.

Определенным свидетельством того, что федеральное правительство вынуждено уделять все больше внимания региональным проблемам, является принятие конгрессом США в 1971 г. специального закона об экономическом развитии сельских районов страны. Как подчеркивается в этом акте, новая экономическая программа должна прежде всего содействовать устранению диспропорций в размещении населения и распределении национального дохода по отдельным географическим районам США. О глубине этих диспропорций указывалось, в частности, в специально сделанном в конгрессе заявлении сенатора Хэмфри. «В послевоенный период более 33 млн. человек покинули мелкие фермы и мелкие города и переехали в большие города; в итоге 75% населения сконцентрировано ныне на территории, составляющей менее 2% всей площади. Если такая тенденция к урбанизации сохранится, — подчеркивал сенатор, — то в течение последующих 30 лет около 100 млн. американцев пополнят большие города, где уже сейчас проживает 150 млн. человек»<sup>42</sup>.

Упомянутый закон предусматривает создание национальной системы кредитования экономического развития сельских районов. На основе этого закона федеральный орган — Совет по сельским районам правомочен предоставлять займы и кредиты для развития инфраструктурных и прочих отраслей экономики в сельских районах с населением менее 35 тыс. человек. Общая сумма займов и кредитов, выдаваемых советом, определена в 500 млн. долл. в год. Федеральное правительство взяло

<sup>42</sup> "The New Republic", 1971, November 20, p. 11.

на себя обязательство участвовать в создании советом акционерного капитала, ежегодно внося в его фонд по 200 млн. долл. в течение 10 лет<sup>43</sup>. В свою очередь получатели кредитов обязаны покупать выпускаемые советом акции для постепенного погашения финансовых взносов федерального правительства.

Широкие полномочия в области экономического развития сельских районов дополнительно предоставлены конгрессом США в 1972 г. и такому федеральному органу, как Администрация по жилищному строительству в сельских районах при Министерстве сельского хозяйства США. По новому закону указанный орган правомочен выдавать гарантируемые федеральным правительством займы на строительство промышленных и инфраструктурных предприятий в сельских районах с населением менее 10 тыс. человек. Каких-либо ограничений в отношении общего размера такого рода финансовой помощи не устанавливается. Однако лимитируются ежегодные ассигнования конгрессом США по отдельным статьям расходов. Объем ежегодно предоставляемых займов на строительство систем водоснабжения и канализации установлен в размере 375 млн. долл., на строительство промышленных парков — 50 млн. долл., а на разработку общих программ экономического развития сельских районов — 10 млн. долл.

Законом 1972 г. предусматривается также финансирование экономического развития сельских районов с населением от 10 тыс. до 50 тыс. человек, но оно распространяется лишь на действующие, а не на вновь строящиеся промышленные и инфраструктурные предприятия<sup>44</sup>. Для оказания дальнейшей помощи региональным и местным органам в долгосрочном плане правительственные органы предусматривают (согласно закону 1972 г.) разработку программы исследований по вопросам экономического развития сельских районов. К участию в этих работах привлечены колледжи и научные центры, располагающие кадрами специалистов необходимого профиля.

Политика государственных органов по региональному развитию, даже по признанию американской печати, не дала до сих пор того результата, на который они рассчитывали. Применявшиеся федеральными и регио-

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> "Nation's Business", September 1972, p. 62.

нальными органами средства воздействия оказались в условиях господства частного капитала малоэффективными: по-прежнему сохранились диспропорции в развитии отдельных регионов США и не ослабляются социальные конфликты. Почти все основные районы, охваченные государственными региональными программами, по-прежнему относятся к числу самых отсталых, хотя этот разрыв по сравнению с другими районами США не всегда столь значителен, как ранее. Это касается, в частности, такого региона, как Новая Англия, но почти совсем не распространяется на Аппалачи, которые все еще остаются в США символом экономической отсталости<sup>45</sup>.

За все время действия программы для Аппалачей здесь по-прежнему сохраняется хроническая безработица. Ни в одном из штатов, входящих в регион, среднегодовой доход населения не достигает общенационального уровня. Число бедняков, к которым относят тех, кто живет на доход ниже официально установленного прожиточного минимума, составляет почти  $\frac{1}{5}$  проживающего в данном регионе населения (см. табл. 24).

Сравнительно низкая эффективность государственной политики регионального экономического развития — далеко не случайность и имеет под собой ряд причин. И главная из них — органическая неспособность современного капитализма совместить рациональные методы хозяйствования с узкокорыстными целями монополистического капитала. Это является наглядной иллюстрацией вывода международного Совещания коммунистических и рабочих партий 1969 г. о том, что «государственно-монополистическое регулирование, осуществляемое в формах и масштабах, отвечающих интересам монополистического капитала, и направленное на сохранение его господства, не в состоянии обуздать стихийные силы капиталистического рынка»<sup>46</sup>.

Так, слабая эффективность региональных программ заранее предопределена самим критерием распределения федеральных средств на нужды регионального развития. Практикуемое до сих пор распределение средств

<sup>45</sup> "Change in Rural Appalachia (Implications for Action Programs)". Philadelphia, 1970, p. 241—242, 253; "Business Week", 1973, August 4, p. 36; "The Nation", 1973, September 24, p. 272; 1971, September 13, p. 216.

<sup>46</sup> «Международное Совещание коммунистических и рабочих партий». Документы и материалы, с. 297.

Таблица 24

## Экономическое положение региона Аппалачи

Штат	Население, тыс. человек (1975 г.)	Доля населения, находящегося ниже официальной «черты бедности», % (1970 г.)	Доход на душу населения к общенациональному уровню, % (1974 г.)	Уровень безработицы, % (1974 г.)
Регион в целом	19 027	18,1	83	5,4
Алабама . . .	2 243	22,1	80	5,7
Джорджия . . .	956	17,0	76	5,3
Кентукки . . .	952	38,8	62	5,4
Мэриленд . . .	214	14,7	86	5,3
Миссисипи . . .	447	33,8	65	4,7
Нью-Йорк . . .	1 079	11,5	88	5,5
Северная Каролина . . .	1 119	18,7	83	4,7
Огайо . . . . .	1 184	16,0	78	5,6
Пенсильвания	5 933	11,4	92	5,6
Южная Каролина . . . . .	726	16,2	84	4,5
Теннесси . . . . .	1 870	22,4	78	5,4
Виргиния . . . . .	501	24,4	70	5,3
Западная Виргиния . . . . .	1 803	22,2	80	5,9

Источник. "Statistical Abstract of the United States", 1976, р. 421—422.

по штатам пропорционально численности населения либо в зависимости от их доли в налоговых поступлениях в федеральную казну далеко не отражает экономические потребности отдельных регионов. Негативно влияют и частнокапиталистические интересы: они оказывают постоянное давление на цели разрабатываемых программ развития. Во многих случаях при установлении приоритетов в этих проектах рациональный подход подменяется откровенным навязыванием своекорыстных интересов действующих в данном регионе монополий (это проявилось, например, в неоправданном упоре на развитие транспорта и автодорожного строительства в таких регионах, как Аппалачи и Озарк). Кроме того, в региональных программах, нацеленных в первую очередь на создание условий для привлечения частного капитала в тот или иной регион, социальным нуждам местного населения отводится заведомо второстепенное

значение. Следует подчеркнуть также, что, несмотря на попытки, федеральным властям не удается добиться и необходимого уровня скоординированности действий различных органов, участвующих в программах регионального экономического развития. Наконец, циклические экономические кризисы, вызывающие общее ухудшение хозяйственной конъюнктуры и огромный дефицит в государственном бюджете, что столь наглядно продемонстрировал кризис 1973—1975 гг., ограничивают финансовые возможности правительства США для проведения политики социального маневрирования, для локализации постоянно возникающих очагов социальной напряженности.

Определенным признанием неспособности американских властей решать социально-экономические проблемы даже в масштабах отдельных регионов является ликвидация по инициативе самого Белого дома такого федерального ведомства, как Управление экономических возможностей, участвовавшего начиная с середины 60-х годов совместно с другими федеральными органами в региональных мероприятиях по «борьбе с бедностью». С 1973 г. его функции частично переданы отдельным министерствам, что означает по существу открытый отказ от тех целей, которые декларировались при его создании.

О дальнейшем обострении социальных антагонизмов, вызываемых узкоклассовой политикой правящих кругов, игнорирующих насущные нужды миллионов американцев, свидетельствуют новые расовые волнения, возникающие в последние годы в самых различных районах США, охваченных программами государственного регулирования, будь то негритянские гетто Новой Англии или индейские резервации в регионе Фор-Корнерс. Признавая официально, что проводимые ею мероприятия в области регионального экономического развития оказывались, как правило, малорезультативными, американская администрация не оставляет, однако, надежд повысить их эффективность. На это, в частности, нацелены и вынашиваемые ею в последние годы планы реорганизации нынешней структуры федеральных органов. Так, в число четырех министерств, которые проектировалось создать взамен большинства действующих, должны были войти министерства местного развития и природных ресурсов. Им предполагалось передать ос-

новые функции в области регионального экономического развития, которые до сих пор лежат на министерствах внутренних дел, сельского хозяйства, транспорта и торговли. В свою очередь в ведении Министерства людских ресурсов намечалось передать все вопросы регионального экономического развития, которые входят в компетенцию ныне функционирующих Министерства труда и Министерства здравоохранения, образования и социального обеспечения<sup>47</sup>. Хотя указанный проект реформы организационной структуры государственных органов был уже однажды (в 1971 г.) отвергнут конгрессом США, американская администрация по-прежнему рассчитывает добиться его претворения в жизнь в том или ином виде. Новым свидетельством этого является выдвинутое президентом Картером сразу же после прихода к власти предложение об учреждении двух самостоятельных министерств — энергетики и образования<sup>48</sup>.

В качестве важного фактора, призванного повысить действенность программ регионального развития, рассматривается и дальнейшее увеличение финансовой помощи правительства органам власти на местах, в частности на основе решения конгресса США о так называемом разделении доходов между федеральным правительством и местными властями. Согласно принятому конгрессом в октябре 1972 г. закону, в течение 70-х годов должен был постепенно увеличиваться объем средств, передаваемых из федеральной казны властям штатов и местным органам управления, причем формально с правом использования по их собственному усмотрению, без предварительного определения целевого назначения субсидий со стороны федерального правительства. Предоставление такого рода свободы действий официально преподносилось в американской печати в качестве необходимой меры для активизации хозяйственной деятельности местных властей. Всего за период с 1972 по 1976 г. властям штатов и местным органам управления передано из федеральной казны более 30 млрд. долл. Треть этой суммы поступила властям штатов, а остальная часть — местным органам управления. Однако последние отнюдь не были так вольны

---

<sup>47</sup> "The Nation", 1973, January 29, p. 130; "The United States Budget in Brief. Fiscal Year 1974", Washington, 1973, p. 13—14.

<sup>48</sup> "Newsweek", 1977, January 24, p. 31.



распоряжаться получаемыми ими средствами, как это обычно представляется. В действительности конгрессом США строго определен круг мероприятий с привлечением федеральных субсидий. Фактически эти субсидии предназначаются по большей части для финансирования развития местной инфраструктуры и, как это было специально оговорено решением конгресса, не могут быть использованы, например, для повышения жалованья служащим местных органов управления или же для увеличения размера государственных пособий, выплачиваемых по программе «борьбы с бедностью». По этой причине федеральному правительству предоставлено право контроля за использованием субсидируемых средств<sup>49</sup>.

Однако следует иметь в виду, что увеличение объема федеральных субсидий, предоставляемых по закону о «разделении доходов», во многом вызывается и теми хроническими финансовыми трудностями, которые «испытывают местные власти в США, особенно с конца 60-х годов»<sup>50</sup>. Как указывалось в послании президента конгрессу США по бюджетным вопросам в 1971 г., общая финансовая задолженность властей штатов и местных органов управления возросла только за первые 25 послевоенных лет в 7 раз и достигла огромной суммы — 135 млрд. долл. Этот процесс продолжал развиваться высокими темпами и в последующие годы. Официально признавая слабую эффективность мер по преодолению все обостряющегося финансового кризиса, переживаемого местными властями, федеральное правительство вынуждено было в 1975 г. внести в конгресс предложение о продлении действия закона «о разделении доходов», мотивируя это необходимостью дальнейшего увеличения государственной финансовой помощи экономически отстающим районам страны. В результате, согласно принятому конгрессом решению, проектируется выделить на указанные цели в 1977—1980 гг. дополнительные федеральные субсидии в сумме 25,6 млрд. долл.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> "U. S. News and World Report", 1972, October 9, p. 94—95; 1976, October 11, p. 85—86; "The Nation", 1973, January 29, p. 138—139.

<sup>50</sup> J. O'Connor. Fiscal Crisis of the State. New York, 1973, p. 212.

<sup>51</sup> "The Budget of the United States Government. Fiscal Year 1972". Washington, 1971, p. 32; "U. S. News and World Report", 1976, October 11, p. 85; "The Economist", 1976, January 10, p. 54.

В целом активизация государственной региональной политики в послевоенный период, будучи в известной мере проявлением действия объективной тенденции к планомерности в развитии американской экономики, не привела, да и не могла привести, к достижению ее главных целей — устранению отставания в хозяйственном развитии и ослаблению очагов социальной напряженности в ряде обширных районов страны. Государственные мероприятия по стимулированию деловой активности в этих районах оказываются всего лишь паллиативом: в лучшем случае они в состоянии временно ослабить или затушевать, а не ликвидировать воздействие негативных последствий капиталистических методов хозяйствования. Непреодолимым барьером является сама система капиталистического хозяйства, базирующаяся на частной собственности и господстве монополистического капитала, которому свойственно постоянное стремление к максимизации прибыли, в том числе путем нерационального, хищнического использования природных богатств и беззастенчивой эксплуатации трудовых ресурсов. В итоге подобная политика монополий, обрекающая на конечное поражение попытки государственных органов внести элементы планомерности в развитие экономики на региональном уровне, не только ведет к увековечению хозяйственного отставания отдельных районов, уже ставших объектом государственной региональной политики, но и служит тем постоянно действующим источником, который порождает все новые региональные диспропорции в американском хозяйстве.

К региональному программированию в США полностью применимы слова В. И. Ленина об ограниченных возможностях государственно-монополистического регулирования капиталистической экономики. «Полной планомерности, — указывал В. И. Ленин, — конечно, тресты не давали, не дают до сих пор и не могут дать. Но поскольку они дают планомерность, поскольку магнаты капитала наперед учитывают размеры производства в национальном или даже интернациональном масштабе, поскольку они его планомерно регулируют, мы остаемся все же при *капитализме*, хотя и в новой его стадии, но несомненно при *капитализме*»<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 33, с. 68.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Значительное усиление государственно-монополистического регулирования американской экономики в последние десятилетия имело своим результатом определенное совершенствование ее структуры. Это нашло наиболее полное выражение в ускоренном росте и соответствующем повышении удельного веса отраслей, являющихся главными носителями современного научно-технического прогресса, в первую очередь машиностроения и особенно электротехнической и радиоэлектронной промышленности. Возросшая роль таких отраслей оказала влияние на развитие экономики в целом. Стимулирование государством производства электронно-вычислительной техники способствовало «компьютеризации» ведущих отраслей хозяйства, что обусловило своеобразные качественные изменения в экономическом развитии США в рассматриваемый период. Активное воздействие государства на структуру американского хозяйства сыграло свою роль в широкой модернизации производственного аппарата промышленности, а тем самым и в увеличении экономического потенциала страны. Однако в условиях продолжающегося обострения внутренних капиталистических противоречий в США это не привело к стабилизации хозяйственного развития и хотя бы частичному решению социально-экономических проблем страны. Показательно, что только в текущем десятилетии США пережили два экономических кризиса (1969—1971 и 1973—1975 гг.), следовавших почти подряд, один за другим.

Малорезультативными оказались и попытки государства локализовать обширные районы бедности и экономической отсталости, превращающиеся в опасные очаги социальной напряженности. Многочисленные прог-

раммы регионального экономического развития, которыми охвачено ныне более  $\frac{1}{3}$  всей территории, могли в отдельных случаях лишь несколько затормозить данный процесс, но каждый раз оставались нетронутыми истоки социального и экономического неравенства в США, ибо оно неизбежно порождается самой системой, которая утверждает господство монополистического капитала и узаконивает присвоение им несоразмерно огромной доли создаваемого в стране общественного продукта. Государственное регулирование имело, таким образом, дело лишь с последствиями, а не с самой болезнью, разъедающей американское общество. Что бы ни предпринималось государственными регулирующими органами, эти действия не в состоянии были дать большего эффекта, чем просто затушевать внутренние непримиримые противоречия капиталистического общества. Следовательно, социальная болезнь не устранялась, а лишь загонялась еще глубже внутрь общественного организма США. Отсюда и слабая эффективность различных мер государственной политики регионального экономического развития, особенно тех, которым приходилось иметь дело с наиболее тяжелыми последствиями узкокорыстной, хищнической деятельности монополий (низкий уровень жизни населения и обусловленная этим массовая миграция в ряде регионов, хроническая безработица и т. д.). Опыт США наглядно иллюстрирует характеристику современного капитализма, которую дал на XXV съезде Коммунистической партии Советского Союза Генеральный секретарь ЦК КПСС товарищ Л. И. Брежнев: «Нестабильность капитализма становится все более очевидной. Обещания «оздоровить» капитализм и создать в его рамках «общество всеобщего благоденствия» потерпели очевидный провал»<sup>1</sup>.

Двойственным является воздействие государства на инфраструктуру. С одной стороны, оно отражает объективные потребности, вызываемые продолжающимся процессом обобществления производства и дальнейшим развертыванием научно-технической революции. Это проявилось, например, в создании по всей стране широкой сети крупных электроэнергетических систем, хотя единая общенациональная электроэнергетическая система остается по-прежнему недостижимой целью. То же относится и к созданию единой транспортной системы,

<sup>1</sup> «Материалы XXV съезда КПСС», с. 28.

необходимость которой все настойчивее диктуется самим ходом развития современной научно-технической революции. Деятельность же государства в этом направлении ограничивалась до сих пор лишь разработкой и финансированием долгосрочных программ развития отдельных видов транспорта и транспортного строительства (шоссейные дороги, внутренние водные пути и т. д.). Наконец, выдвигание в последнее время американской администрацией обширной программы обеспечения долгосрочных энергетических потребностей страны также представляет собой попытку активного и крупномасштабного вмешательства государства в экономику, причем в такую ее отрасль, где до сих пор почти безраздельно господствовали энергетические монополии-гиганты. Как показывает эта программа, посредством широкого финансирования энергетических исследований и разработок и других мер регулирования государство добивается определенного пересмотра приоритетов в производстве отдельных источников энергии, в частности ускоренного развития угольной промышленности и ядерной энергетики.

С другой стороны, государство вынуждено непосредственно включаться в экономическую деятельность, чтобы подстраховывать монополии в тех случаях, когда они отказываются вкладывать свои средства в инфраструктурные отрасли, если это не сулит им быстрой отдачи от инвестиций. В одних только отраслях производственной инфраструктуры на долю государства приходится ныне почти  $\frac{1}{3}$  всех производимых в них капитальных затрат. Отдавая на откуп государству малоприбыльные отрасли и предприятия, монополистический капитал тем самым наглядно демонстрирует, что им движет не общественный интерес, а только погоня за прибылью. Алчность нефтяных монополий, столь откровенно наживающихся в период обострения энергетических трудностей США, в немалой мере способствует тому, что в широких кругах американской общественности становится популярным лозунг национализации энергетики. В этих условиях государству приходится прибегать ко все новым мерам регулирования данной отрасли, всячески стремясь, однако, не ущемлять интересов господствующих в ней монополий.

Проблема стимулирования структурных сдвигов в экономике приобрела для США особую остроту после

того, как кризисные явления 70-х годов со всей очевидностью показали безуспешность попыток администрации обеспечить длительный и устойчивый экономический рост. Ныне предпринимаются поиски новых, более эффективных форм и рычагов государственно-монополистического воздействия на хозяйственное развитие страны. Об этом свидетельствует, в частности, внесенный в конгресс США законопроект об учреждении специального Управления национального экономического планирования, призванного разрабатывать долгосрочные программы развития американской экономики<sup>2</sup>. Эта тенденция к внесению централизованного планирующего начала в экономическое развитие США является, несомненно, качественно новым моментом в эволюции американского государственно-монополистического капитализма. Усиление государственного воздействия на структуру экономики является, таким образом, отражением объективных процессов, присущих государственно-монополистическому капитализму на нынешнем этапе его развития. Такое государственное вмешательство представляет своеобразную защитную реакцию на дальнейшее обострение общего кризиса капитализма, ставящее под угрозу само сохранение его как общественной системы.

Анализ государственного воздействия на структуру американской экономики со всей очевидностью свидетельствует о возрастающей роли государства в современном механизме капиталистического общественного воспроизводства. «...Современный империализм, — указывал товарищ Л. И. Брежнев, — использует и те возможности, которые дает ему все большее сращивание монополий с государственным аппаратом. Все шире распространяются программирование и прогнозирование производства, государственное финансирование технического прогресса и научных исследований, меры, направленные на известное ограничение рыночной стихии в интересах крупнейших монополий»<sup>3</sup>.

Будучи одной из форм приспособления к нынешнему этапу общего кризиса капитализма, государственное воздействие на структуру американской экономики имеет определенные объективные пределы, порождаемые

---

<sup>2</sup> "Fortune", February 1977, p. 100.

<sup>3</sup> «Международное Совещание коммунистических и рабочих партий». Документы и материалы, с. 44.

господством капиталистической собственности на средства производства. Деятельность государства в условиях США является яркой иллюстрацией указания К. Маркса о том, что «*настоящий предел капиталистического производства — это сам капитал*»<sup>4</sup>. Буржуазное государство, способствуя частичному ограничению стихии капиталистического рынка, не в состоянии преодолеть основное противоречие капитализма — противоречие между общественным характером производства и частнокапиталистической формой присвоения его результатов. Это в полной мере подтверждает практика государственно-монополистического регулирования экономики в США.

---

<sup>4</sup> К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 25, ч. I, с. 274.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b>	3
<b>Глава I. Структурные сдвиги в экономике и роль государства</b>	7
1. Основные тенденции в структурных сдвигах	8
2. Главные рычаги воздействия государства на структуру экономики	19
3. Формы прямого бюджетного стимулирования структурных изменений в экономике	50
<b>Глава II. Стимулирование развития производственной инфраструктуры</b>	81
1. Факторы усиления государственного воздействия на инфраструктуру	—
2. Роль правительственных субсидий	87
3. Регулирующие органы и монополии	94
4. Государственные программы автодорожного строительства	114
<b>Глава III. Энергетическая политика государства</b>	137
1. Энергетические проблемы и нефтяные монополии	139
2. Регулирующая деятельность государства	155
3. Долгосрочное программирование развития энергетики	172
4. Правительственное стимулирование НИОКР	184
<b>Глава IV. Воздействие государства на региональное экономическое развитие</b>	192
1. Правительственные программы развития экономических регионов	194
2. Государственный регулирующий механизм	204
3. Обострение региональных проблем и новые тенденции в экономической политике государства	215
<b>Заключение</b>	234



**Ригин Ю. И.**

**Р49** Государство и монополии США (государственное стимулирование структурных сдвигов в экономике). Отв. ред. Бобраков Ю. И. М., «Мысль», 1978.

239 с. (Ин-т Соедин. Штатов Америки и Канады АН СССР).

Монография посвящена роли государства в стимулировании структурных сдвигов американского хозяйства в послевоенный период. Анализируются различные формы и методы государственного воздействия на хозяйственную структуру США, показана его противоречивость и ограниченность масштабов, вскрывается классовая сущность государственно-монополистического регулирования капиталистической экономики, служащего интересам монополистического капитала.

Р  $\frac{11105-047}{004(01)-78}$  147-78

**33И**

ИБ № 784

**РИГИН ЮРИЙ ИВАНОВИЧ**

## **ГОСУДАРСТВО И МОНОПОЛИИ США**

Заведующая редакцией **Т. А. Воскресенская**

Редактор **О. С. Рябухина**

Младший редактор **Т. Большова**

Оформление художника **С. Бейдермана**

Художественный редактор **Т. В. Иваншина**

Технический редактор **Л. Е. Пухова**

Корректор **Т. М. Шпиленко**

Сдано в набор 31 мая 1977 г. Подписано в печать 2 ноября 1977 г.  
Формат 84×108<sup>1</sup>/<sub>32</sub>. Бум. типогр. № 2. Усл. печатных листов 12,6.  
Учетно-издательских листов 13,58. Тираж 9000 экз. А07412. Заказ № 933.  
Цена 85 коп.

Издательство «Мысль». 117071. Москва, В-71, Ленинский проспект, 15.

Московская типография № 32 Союзполиграфпрома при Государственном комитете Совета Министров СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли. Москва, К-51, Цветной бульвар, д. 26.

85 коп.