

А.А.Лавут

ЭКЛАК. Новая стратегия развития латиноамериканского региона: неоструктурализм плюс

В статье рассматриваются основные положения и цели новой стратегии социально-экономического развития стран Латинской Америки, выдвинутой ЭКЛАК в 2010 г. Главные задачи — достижение социального равенства, трансформация производства на основе новейших технологий и инноваций. Центральные элементы и инструменты — промышленная политика, внедрение новых технологий, ведущая роль государства, региональная интеграция, охрана окружающей среды. Рассмотрев вышеуказанные аспекты, автор выражает сомнение относительно возможности реализации этой стратегии в современных условиях.

Ключевые слова: новый технологический уклад, равенство, инновации, промышленная политика, региональная интеграция.

Мировая экономика после 2012 г. вступила в эпоху глубоких перемен, наиболее очевидные из которых — замедление темпов роста международной торговли, снижение динамики развития производства и импорта в основных центрах мирового хозяйства, падение цен на сырьевые товары, ухудшение положения в развивающихся странах, все глубже погружающихся в экономический кризис, во многих случаях провоцирующий политические потрясения.

Анализируя эти явления, международные экономические организации, академические круги, политические деятели, ученые разных стран приходят к выводу, что они носят долгосрочный характер, отражают глубокие структурные сдвиги в мировом производстве, формах его организации и его технологических основах. Прежде всего речь идет о переходе наиболее передовых стран к новому технологическому укладу, базирующемуся на экономике знаний, информационных технологиях, коммуникациях, новых материалах, био- и нанотехнологиях. На данном этапе повышается роль науки, инноваций, образования, создания новых видов деятельности, источников энергии и одновременно снижается значение традиционных видов сырья и топлива для экономического роста.

Анна Абрамовна Лавут — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЛА РАН (lavut@yandex.ru).

По мере того, как в передовых государствах новый технологический уклад набирает обороты, в развивающихся странах усиливаются тревога в связи с их отставанием и понимание бесперспективности продолжения политики развития, основанной на эксплуатации традиционных природных ресурсов. Практически во всех развивающихся странах ставится вопрос об исчерпании сырьевой модели производства и экспорта и, как следствие, необходимости разработки новой стратегии развития. В Латинской Америке решение этой задачи взяла на себя Экономическая комиссия ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL), орган, ответственный за анализ процессов развития и за формулирование предложений, касающихся государственной экономической политики латиноамериканских стран.

СТРАТЕГИЯ «СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ДЛЯ РАВЕНСТВА»

В 2010 г., на 33-ей сессии ЭКЛАК, руководство организации представило стратегию развития региона на период до 2020 г. Эта стратегия была одобрена представителями латиноамериканских государств. Авторы поставили задачу проанализировать основные направления развития стран региона, возможности упрочения их позиций на мировых рынках в свете сдвигов в мировой экономике, вызванных ускорением технологических нововведений. Повышенное внимание было уделено росту удельного веса государств Азии и других восходящих стран, развитию глобальных цепочек стоимости, а также тенденциям к созданию интегрированных макрорегионов. По всем этим вопросам ЭКЛАК подготовила ряд исследований, в которых подчеркивалась необходимость перехода к новому этапу развития производственных систем, чтобы не остаться в стороне от глобальных тенденций. Странам региона рекомендовано ускорить процесс вступления в новый этап информационной революции, создать подлинно инновационную экономику, повысить конкурентоспособность латиноамериканских товаров на основе технологической модернизации производства. Вместе с тем главной целью новой стратегии, ее отличительной чертой провозглашено достижение социального равенства¹. По определению исполнительного секретаря ЭКЛАК Алисии Барсена главная особенность новой стратегии состоит в том, что «равенство — это первоочередной нормативный этический принцип и одновременно конечная цель; структурные изменения — путь, а политика — инструмент»². Подобный подход означает кардинальный отход от модели экономической политики, преобладавшей в регионе в течение почти 30 лет.

Выделение принципа равенства в качестве отправной точки связано с окончанием эпохи главенства монополии неолиберализма в экономической политике государств региона, обострением социальных проблем (прежде всего ростом потребностей широких масс населения, решение которых в течение многих десятилетий постоянно откладывалось). Процессы развития и модернизации региона многие годы происходили на основе крайне неравномерного распределения доходов. В первом десятилетии XXI в. в Латинской Америке укрепились демократические политические режимы, что поставило вопросы социального равенства в повестку дня и центр политической борьбы. Повышение темпов экономического роста в государ-

ствах региона на фоне недавней благоприятной конъюнктуры на мировых сырьевых рынках расширило возможности государств в области социальной политики. Идеологи ЭКЛАК считают, что наступило время для решения проблемы неравенства после многих веков развития в условиях социальной, этнической и гендерной дискриминации³.

Название новой стратегии «Структурные изменения для равенства» очень напоминает тематику, которая в течение нескольких десятилетий вплоть до начала 90-х годов находилась в центре работ ЭКЛАК. Структурные изменения и социальное равенство — это приоритеты организации в деле решения социально-экономических проблем региона в этот период. Новый подход близок к традиционному латиноамериканскому структурализму, как в последние десятилетия с распространением структуралистских течений сначала в лингвистике, а затем в философии, социологии и экономической литературе стали называть доктрину ЭКЛАК, разработанную в 50—70-х годах под руководством Рауля Пребиша*. Но непосредственно этот подход связан с более поздним течением экономической мысли — неоструктурализмом. Последний возник в регионе в начале 90-х годов под влиянием, с одной стороны, неудачного старта политики «структурной отладки», навязанной странам Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛКА) международными финансовыми организациями, в связи с чем государства ЛКА пережили «потерянное десятилетие», а с другой — невиданных ранее темпов роста стран Юго-Восточной Азии, сумевших укрепить свое место в мировой торговле благодаря экспорту дешевых промышленных товаров среднего и высокого технологического уровня. Неоструктуралисты Фернандо Файнзильбер, Освальдо Сункель, Хосе Антонио Окампо, Герт Розенталь, Хорхе Кац, Рикардо Френч-Дэвис и ряд других поставили под сомнение многие рекомендации неолиберализма и выдвинули альтернативу, которая представляла собой ревизию первоначального структурализма с целью его адаптации к глобализации и открытости рынков. Начало формирования нового течения связано с книгой тогдашнего главы департамента промышленности ЭКЛАК чилийца Фернандо Файнзильбера «Индустриализация в Латинской Америке: от «черного ящика» к пустоте», в которой он критически рассматривал опыт промышленного развития в регионе по модели замены импорта, оценивал возможности и проблемы модели открытой экономики и роли государства в ней. Будучи противником неолиберализма, Файнзильбер выступал за ведущую, активную, но менее интервенционистскую деятельность государства, чем в период импортозамещения. Он выдвинул концепцию переориентации развития с внутреннего рынка на внешний, опираясь на технический прогресс и накопление знаний, создание национальных инновационных систем и расширение систем образования. Определенное влияние на его идеи оказали неошумпетрианские исследования о технологической революции, основанной на ин-

* Структурализм — теория, в соответствии с которой структура системы или организации более важна, чем индивидуальное поведение ее элементов. Структурализм оказал большое влияние на политические науки и международные отношения (www.dic.academic.ru). В области международных экономических отношений доктрина ЭКЛАК наиболее близка к современному структурализму, так как она рассматривает структуру, проблемы и особенности латиноамериканской экономики, исходя из ее места в системе мирового хозяйства.

формационных технологиях*. Возглавивший ЭКЛАК в 1988 г. Герт Розенталь взял концепцию Файнзилбера за основу для разработки новой стратегии развития для стран региона. Эта концепция была развита в работах ЭКЛАК «Трансформация производства и равенство. Приоритетная задача развития стран Латинской Америки и Карибского бассейна на 90-е годы» (1990 г.) и «Равенство и производственная трансформация: комплексный подход». (1992 г.)⁴. В них была предпринята попытка сочетать основные положения доктрины ЭКЛАК о промышленном развитии, региональной интеграции и уменьшении неравенства в распределении плодов развития с неолиберализмом, большей открытостью рынков, дисциплиной в финансовой сфере, поддержанием макроэкономического равновесия в краткосрочной перспективе. Обращает на себя внимание полная идентичность задач и названий работы ЭКЛАК 2010 г. и стратегии на 90-е годы. Может создаться впечатление, что новая стратегия целиком повторяет старую, но это, как будет показано ниже, не совсем так. В новой стратегии нашли отражение изменения в глобальной и региональной экономике за 20 лет.

В 90-х годах идеи неоструктуралистов не были поддержаны правительствами стран ЛКА, поскольку в первую очередь им предстояло решить задачи выхода из долгового кризиса, провести неолиберальные реформы, которые не только отвечали их убеждениям, но и являлись условием помощи со стороны международных финансовых организаций. Это было неподходящее время для проведения политики равенства, для промышленной политики, а также структурной перестройки экономики, руководимой государством. В 90-х годах в международных дискуссиях по проблемам экономического развития именно неравенство стало рассматриваться как нечто желательное, выражение интенсивной конкуренции, ведущей в конечном счете к всеобщему благу. Политика социального равенства противоречила программам неолиберальных реформ и не входила в число основных приоритетов латиноамериканских правительств, тем более, что необходимых для нее средств они не имели.

К концу 90-х годов, в течение которых практически все правительства региона проводили неолиберальную политику и не разделяли идеи неоструктурализма, ЭКЛАК в целях налаживания более тесных связей с ними сосредоточила основные усилия на изучении результатов проведенных реформ, новых явлений в мировой и региональной экономике, анализе макроэкономической политики латиноамериканских стран, международных потоков капиталов, их изменений в кризисные периоды. Большое внимание уделялось необходимости создания мировой финансовой архитектуры и разработке национальной политики с сильным антициклическим компонентом, чтобы смягчить волатильность движения иностранного капитала.

* Неошумпетерианство — развитие шумпетерианской экономической теории, отводившей ключевую роль в развитии креативности предпринимателей, иницилирующих при помощи инноваций структурные изменения (путем разрушения старого и создания нового). Это течение появилось в 70-х годах прошлого века, провозгласив основным драйвером экономического роста технологические инновации, конкуренцию инноваций — главным видом конкуренции в современную эпоху. Сторонники этой теории выступают за повышение роли государства в экономике, создание национальных инновационных систем. Инновационное развитие ориентировано на будущее, а это, по мнению неошумпетерианцев, вызывает необходимость роста бюджетных расходов на человеческий капитал — образование, научные исследования, здравоохранение, развитие соответствующих институтов.

Между тем после смерти Файнзильбера в 1991 г. неоструктуралистское направление продолжали Хорхе Кац, Хосе Антонио Окампо и Марио Симоли. В их трудах предлагалось постепенное повышение уровня открытости внутренних рынков, обеспеченное стабильным и высоким курсом национальных валют. Важной частью новой стратегии была концепция подлинной конкурентоспособности, т.е. основанной на укреплении производственного аппарата, носящей системный характер, включающей создание физической инфраструктуры, системы образования и профессионального обучения, проведение научно-технической и инновационной политики. В работах Каца, Окампо и Симоли развивалось сочетание неоструктуралистского и неошумпетерианского подходов к развитию. Ученые критически оценивали влияние неолиберальных реформ на производственную структуру стран региона и на темпы их роста, на характер их социально-экономических стратегий. Тема инноваций рассматривалась ими в широком смысле как способность создавать новые отрасли, виды деятельности и как новые формы организации уже существующих. Анализ процесса инноваций был тесно связан с явлением глобальных цепочек стоимости. Экономисты подчеркивали значение внешней торговли и конкурентоспособности как определяющих факторов устойчивого роста в долгосрочном плане, а также зависимость конкурентоспособности экономик региона от роста производительности труда, степени диверсификации и сложности производственных цепочек, их технологического уровня и от институциональных систем. На основе этого анализа был сделан вывод, что в Латинской Америке необходимо переориентировать структуру производства и экспорта на товары с более высоким технологическим содержанием и увеличить добавленную стоимость путем создания более крупных отраслевых цепочек. Это позволит преодолеть анклавный характер технического прогресса, который в силу своей ограниченности не оказывает большого влияния на экономику в целом, что порождает структурную неоднородность, неформальный сектор, низкие зарплаты, бедность, с одной стороны, и концентрацию богатств — с другой.

К 2010 г. возникла ситуация, когда руководство ЭКЛАК открыто провозгласило возвращение к неоструктуралистским идеям. Кроме разочарования в неолиберализме во многих странах региона это произошло, с одной стороны, из-за очевидного перекоса в структуре производства региона, роста доли сырьевых отраслей в ущерб обрабатывающей промышленности и современных услуг и усиления отставания в технологическом развитии. С другой стороны, благодаря высоким доходам от сырьевого экспорта появилась возможность снижения уровня неравенства, который в ЛКА остается наивысшим среди всех регионов мира. Поэтому первая работа, в которой была представлена новая стратегия, называлась «Время равенства: бреши, которые нужно закрыть, пути, которые нужно открыть». Затем в 2012 г. к очередной, 34-ой сессии ЭКЛАК, вышла следующая, «Структурные изменения для равенства: комплексный подход к развитию», в ней в наиболее полном виде нашла отражение суть стратегии. В продолжение исследований в области новой стратегии в 2014 г. на 35-й сессии была обнародована работа «Социальные пакты для равенства», которая вместе с двумя предыдущими составила так называемую трилогию равенства ЭКЛАК. Дальнейшее развитие и конкретизация положений стратегии были

отражены в работах «Региональная интеграция: к стратегии инклюзивных цепочек стоимости» (2014 г.), «Нестабильность и неравенство: уязвимость развития в Латинской Америке» и «Неоструктурализм и гетерогенные течения в Латинской Америке в 21 веке» (2015 г.)⁵.

В указанных исследованиях проанализированы основные направления развития латиноамериканских государств, возможности упрочения их позиций на мировых рынках в свете больших сдвигов в мировой экономике. Главными из этих изменений авторы стратегии считают следующие: ускорение технологических изменений, рост удельного веса государств Азии и других восходящих стран, развитие глобальных цепочек стоимости, и, наконец, тенденцию к созданию интегрированных макрорегионов или мегаблоков. В свете этих сдвигов авторы стратегии предлагают комплексный подход к развитию. Суть этого подхода состоит в сочетании экономических, социальных и экологических аспектов развития, включая вопросы сохранения климата. Комплексная стратегия включает также теории устойчивого роста и инклюзивного развития, разработанные в рамках системы ООН, в частности, в Программе развития ООН и в Организации ООН по промышленному сотрудничеству. Под инклюзивным понимается такой тип развития, когда «все группы населения участвуют в создании возможностей, в принятии решений, в получении плодов развития. Инклюзивное развитие сокращает бедность»⁶. Эта концепция ПРООН включает стандарты и принципы прав человека: участие, недискриминация и возможность количественной оценки. Термин инклюзивный — один из наиболее часто встречающихся понятий в последних работах ЭКЛАК, он употребляется не только в отношении всех видов политики, но и самых разных явлений.

При всей сложности комплексного подхода можно выделить две, тесно связанные между собой главные задачи, — трансформация производственной сферы и достижение социального равенства. Причем решение проблемы социального равенства предполагается не только благодаря мерам социальной политики, а главным образом — путем изменений структуры производства, направленных на рост занятости, развитие мелких и средних предприятий, повышение доли промышленности и услуг в экспорте. Для ЭКЛАК равенство — не только этический и политический вопрос, но и условие успешного развития современной экономики: «Более интегрированное общество, — говорится в работе «Время равенства» 2010 г., — есть условие для более продуктивного общества... Общество, в котором возможности доступа к образованию и формальной занятости распределены более равномерно, располагает более качественной рабочей силой, способно оптимально ее использовать для повышения производительности и конкурентоспособности экономики»⁷. Что касается задачи производственной трансформации, авторы стратегии делают упор на диверсификации структуры производственной сферы, ее перестройке на основе современных технологий и инноваций.

Кризис 2008—2009 гг. и резкое ускорение темпов технологических изменений в передовых странах заставили ЭКЛАК обратить пристальное внимание на вопросы промышленной политики, структурных изменений в хозяйстве, развития передовых технологий, инноваций и науки как главных факторов повышения конкурентоспособности латиноамериканских экономик в эпоху глобализации. Идеологи ЭКЛАК с тревогой отметили, что в эволюции структур производства и экспорта ЛКА наблюдаются из-

менения, противоположные тем, которые преобладают в развитых странах и в передовых государствах Азии. В то время как ЛКА под влиянием международной конъюнктуры усилила сырьевую специализацию экономики, многие азиатские страны превратились в производителей главным образом высокотехнологичных товаров с высокой добавленной стоимостью⁸. Еще более глубокие изменения производственных систем произошли в развитых странах, где производство становится все более наукоемким, доля переработки сырья в нем уменьшается. Как отмечается в работе ЭКЛАК 2010 г., «опыт развитых и некоторых азиатских стран свидетельствует о приоритетном значении инноваций для повышения конкурентоспособности на мировом рынке. Это стало особенно очевидно после кризиса 2008 г., когда развитые государства, наиболее затронутые кризисом, не только не сократили свои расходы на науку, технологии и инновации, но даже увеличили их»⁹.

Как и в прошлом, главным элементом структурных изменений, предложенных авторами новой стратегии, является промышленная политика, направленная на диверсификацию производства, которую неоструктуралисты всегда считали фундаментальным фактором экономического роста¹⁰. В период «золотого десятилетия» 2003—2012 гг. высокие цены на сырьевые товары, обильный приток капитала в регион вызвали повышение курсов национальных валют по отношению к доллару, и эти факторы оказали на диверсификацию производства негативное влияние, в структуре производства и экспорта проявились регрессивные сдвиги в сторону повышения доли сырьевого сектора. По мнению авторов стратегии, специализация на производстве товаров с низкой долей добавленной стоимости не может обеспечить стабильных высоких доходов и динамичного развития экономики, поэтому они ставят вопрос о необходимости возвращения к целенаправленной политике государства по модернизации структуры производства и экспорта региона¹¹. К тому же малодиверсифицированная сырьевая экономика не стимулирует развитие образования, инноваций и НИОКР и таким образом консервирует технологическую отсталость, обрекая страны ЛКА на маргинальное положение в современном мире.

Тема промышленной политики была исключена из повестки дня правительств стран региона в период осуществления рыночных реформ, и в последующие годы не было сделано решительных шагов для возвращения к ней нигде, кроме Аргентины и Бразилии. Возвращение к промышленной политике в новой стратегии ЭКЛАК не означает буквального повторения пройденного в 40—70-х годах. Ее авторы отдают себе отчет в том, что в эпоху глобализации и технической революции представления о промышленной политике, ее методах существенно изменились. В 80-е годы под ней понималось прямое вмешательство государства в производство, а также высокий уровень протекционистской защиты национальных предприятий. В настоящее время это понятие включает, прежде всего, стимулирование государством создания частных предприятий, их агломераций, расширение частно-государственного партнерства в различных формах, повышение конкурентоспособности национальных промышленных товаров как на внешних, так и на внутренних рынках в условиях открытой экономики. Само понятие промышленности в настоящее время трактуется гораздо шире, чем в прошлом, во времена политики замены импорта, оно предполагает развитие не только обрабатывающей промышленности, но и многих других современных

высокотехнологичных видов деятельности. Имеется в виду «переход к более высокопроизводительным видам деятельности, характеризующимся интенсивным использованием знаний, не только в обрабатывающей промышленности, но также и в услугах, и в добыче природных ресурсов»¹².

Новым моментом является также активная технологическая политика, которой, по словам бывшего исполнительного секретаря ЭКЛАК Окампо, «явно недоставало в эпоху индустриализации под руководством государства»¹³. Огромное технологическое отставание региона в последнем десятилетии стало предметом внимательного изучения в работах Отдела производственного развития ЭКЛАК под руководством Симоли. В них отмечается существенное отставание ЛКА по большинству показателей технологического развития как от шести наиболее развитых стран, так и от развитых государств, в экспорте которых преобладают сырьевые товары, и от восходящих стран Азии. Наиболее критический уровень отставания наблюдается в области регистрации патентов, их число в расчете на 1 млн населения в ЛКА в сотни раз ниже, чем в развитых странах и в 60 раз — чем у азиатских «тигров»¹⁴. По мнению идеологов ЭКЛАК, технологическая отсталость региона — следствие отсутствия внимания к промышленной и технологической политике, к качеству производственного аппарата в течение последних трех десятилетий. Государства Латинской Америки приняли на вооружение модели, основанные на ортодоксальных теориях, и это поставило регион в невыгодное положение по сравнению со странами, которые целенаправленно продвигали высокотехнологичные экспортные отрасли.

Кроме общих подходов, разработки стратегических направлений ЭКЛАК много делает для налаживания практического регионального технологического и инновационного сотрудничества. Наибольшую известность в регионе получила инициатива «План действий по созданию информационного общества в странах ЛКА (eLAC)», реализация которой началась в 2005 г. как инструмент политики развития информационных технологий и телесвязи и в то же время как платформа политического диалога и сотрудничества между странами региона. ЭКЛАК выполняет функции технического секретариата eLAC. К настоящему времени разработано уже четыре плана действий, принятые на министерских конференциях по вопросам информационного общества, — eLAC 2007, eLAC 2010, eLAC 2015 и eLAC 2018. Важным итогом инициативы eLAC стало принятие большинством государств региона национальных планов и стратегий развития НИОКР. Другая инициатива ЭКЛАК, выдвинутая в 2010 г., — Региональный диалог по широкополосному интернету. Это пространство для обмена опытом, мнениями и предложениями по расширению доступа к широкополосному Интернету, развитию соответствующей инфраструктуры. Здесь ЭКЛАК также выступает в роли технического секретариата. ЭКЛАК активно продвигает такую форму сотрудничества, как проведение региональных форумов по вопросам научно-технического и инновационного развития, в частности, в рамках созданной в 2012 г. в системе ЭКЛАК Конференции по науке, инновациям, информационным технологиям.

НОВАЯ ПОСТАНОВКА ВОПРОСОВ О РОЛИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ И ЗНАЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ

Вопросы промышленной политики и технического прогресса в новой стратегии тесно увязаны с региональной интеграцией. Так же, как и в теории периферийной экономики, она составляет важнейший элемент структурной перестройки. Региональная интеграция в области науки, технологии и инноваций представлена в качестве определяющего фактора для преодоления существующих в данной сфере асимметрий, для сокращения разрыва между странами региона и передовыми государствами мира. Одна из основных функций интеграции в современных стратегиях модернизации стран региона — объединение ресурсов в решении задач перехода на инновационный путь развития, создание необходимой критической массы финансовых средств, кадров, которая отсутствует даже в самых крупных латиноамериканских странах.

Как и в стратегии импортозамещения, в новой промышленной политике интеграции отводится ключевая роль. Но если в прошлом интеграция должна была способствовать главным образом преодолению узости внутренних рынков стран региона, то в новой стратегии ЭКЛАК необходимость укрепления и углубления региональной интеграции рассматривается под углом зрения новейших тенденций в мировой экономике. Прежде всего — глобализации рынков, развития глобальных цепочек стоимости и переговоров о создании мегарегиональных блоков. Последние объединяют США, государства ЕС, Японию и ряд стран тихоокеанского бассейна, вовлеченных в подобные цепочки. В работе ЭКЛАК 2014 г. «Региональная интеграция: к стратегии инклюзивных цепочек стоимости» отмечается: «Мегарегиональные переговоры нацелены на установление новых механизмов управления в мире, отвечающих меняющемуся характеру производства, торговли и инвестиций. Международные производственные сети, базирующиеся в Северной Америке, Европе, Восточной Азии, — наиболее заметные примеры этих изменений. В то же время в странах ЛКА уровень производственной интеграции гораздо ниже, чем в вышеупомянутых регионах. Интеграционные соглашения в ЛКА гораздо менее глубокие и поэтому в меньшей степени соответствуют задаче создания современных цепочек стоимости. Таким образом, тенденции мегарегионализма требуют от ЛКА углубления процесса региональной интеграции, чтобы улучшить их включенность в мировую экономику»¹⁵. Возможность быстрее включиться в динамику цепочек стоимости, по мнению авторов стратегии, коренится в региональном рынке, учитывая его значение для промышленного и в целом нового экспорта. Участие в глобальных цепочках автоматически не решает проблем повышения технического уровня и производительности труда. Поднять уровень очень трудно, особенно если база местных поставщиков развита слабо, а поэтому комплектующие и высокотехнологичные услуги поставляют иностранные предприятия. В этих случаях исследования и технологические разработки осуществляются в материнских компаниях, и передачи технологии не происходит. Выгоды принимающих стран сводятся в основном к повышению уровня занятости. Один из основных выводов, содержащийся в новой стратегии ЭКЛАК в отношении региональной интеграции, состоит в необходимости, наряду с участием в

глобальных цепочках производства и сбыта, создания региональных цепочек стоимости как способа избежать отрицательных последствий участия в глобальных цепочках и более активно развивать базы местных поставщиков полуфабрикатов, товаров и услуг¹⁶. ЭКЛАК рекомендует странам региона, преследующим цель создания региональных цепочек, углублять интеграцию, идти дальше таможенной либерализации к сближению норм экономической политики, созданию общего экономического пространства путем постепенной конвергенции существующих многочисленных двусторонних и субрегиональных соглашений. Огромное значение для цепочек производственной кооперации имеет объединение правил происхождения, чтобы все товары и полуфабрикаты, импортируемые странами региона из других стран для производства конечной продукции, которую они экспортируют в третьи страны, считались бы происходящими из страны — экспортера конечной продукции, и тогда на них бы распространялись таможенные льготы, предусмотренные интеграционными соглашениями. В настоящее время разноречивость в соглашениях относительно правил происхождения сильно затрудняет производственную кооперацию.

Новые условия диктуют необходимость сочетания развития региональной интеграции с большей открытостью в отношении внешних рынков, большей осторожностью в ограничении импорта, чем в период импортозамещения: «Новые формы организации производства в цепочки стоимости стимулируют процессы сегментации, торговлю полуфабрикатами и межиндустриальную торговлю как типичные черты производственной взаимодополняемости. Необходимо внимательно оценить возможный эффект от ограничения импорта, в частности, его отрицательное влияние на конкурентоспособность национального производства, на доступ к импортным оборудованию, услугам и технологиям... Успешный пример азиатских стран, которые сделали ставку на повышение конкурентоспособности, производительности и инновации и на продвижение своих товаров на самые требовательные рынки, а не только на региональные, говорит в пользу такой стратегии... Поэтому «замена импорта в современный период должна опираться на инновации и повышение конкурентоспособности, а не на административные барьеры и закрытие границ»¹⁷.

Новый подход к интеграции состоит в том, что она обуславливается новыми реалиями мирового рынка, которые подрывают экспортную модель и повышают значение регионального рынка. Этот момент обоснован в последних работах Окампо, принимавшего активное участие в разработке новой стратегии. Окампо отмечает, что после 2008 г. начался период снижения темпов мировой торговли. Он объясняет это явление сокращением темпов роста мирового ВВП и одновременно снижением эластичности торговли, т.е. соотношения между ростом торговли и ВВП. В докризисный период эластичность составляла 2,4, но в 2007—2012 гг. уменьшилась до 1,5. На основе этих данных Окампо прогнозирует, что при росте мирового ВВП на 2,5-3% в год мировая торговля будет увеличиваться на 4% в год, что на 3% ниже, чем в периоды быстрого расширения торговли в 1950—1974 гг. и в 1986—2007 гг. Таким образом, по мнению Окампо, мир вступил в очередной период низких темпов роста мировой торговли, и это фундаментальное обстоятельство необходимо иметь в виду при разработке стратегии развития на ближайшее десятилетие¹⁸.

На основе изучения динамики цен на сырьевые товары с середины XIX в. Окампо выдвинул гипотезу, что их движение определяется большими циклами — «суперциклами» длительностью в 30-40 лет, и в настоящее время мир находится в конце четвертого суперцикла. Исходя из исторического опыта, ученый предполагает, что в ближайшие десятилетия произойдет значительное долгосрочное снижение сырьевых цен в связи со слабостью мировой экономики, в первую очередь китайской. Поэтому Окампо считает вероятным, что ослабление мировой экономики положит конец ортодоксальной политике роста, основанного на экспорте, поскольку она не имеет перспектив. По его мнению, наступает время для перехода к новой стратегии, основанной на таких источниках роста, как улучшение распределения доходов, сокращение бедности, расширение внутреннего рынка и региональная интеграция¹⁹. Предположение о бесперспективности экспортной модели представляется столь же интересным, сколь и спорным, хотя бы потому, что в эпоху глобальных цепочек стоимости и перехода к новому технологическому укладу значение внешнего рынка как источника получения передовой технологии, особенно для развивающихся стран, скорее всего повысится, что будет вынуждать эти страны продолжать реализацию экспортных стратегий. Последние, по-видимому, будут менее эффективными с точки зрения темпов роста ВВП, но для большинства развивающихся государств эти стратегии не сможет заменить ни ориентация на внутренний рынок, ни региональная интеграция, переживающая глубокий кризис. Во всяком случае на сегодняшний день в Латинской Америке наблюдаются тенденции к усилению открытости и экспортной направленности экономики даже в таких странах, как Аргентина и Бразилия, которые до сих пор проводили очень осторожную политику в отношении открытия своих рынков и заключения соглашений о свободной торговле.

Одним из ключевых моментов, важнейших инструментов реализации новой стратегии развития является ведущая роль государства в процессе предлагаемых преобразований. Демократические процессы в последние десятилетия сопровождаются ростом требований к государству. Между тем, в результате реформ 90-х годов, дерегулирования рынков, приватизаций и демонтажа многих государственных институтов государство, по мнению экспертов ЭКЛАК, оказалось неспособным отвечать на глобальные вызовы современности, прежде всего на требования, предъявляемые новой технологической революцией к созданию научных, образовательных, инновационных и производственных систем. Повышение роли государства необходимо также для активизации стран региона на международной арене, решения глобальных задач финансовой стабильности, обеспечения климатической безопасности²⁰. По мнению авторов новой стратегии развития, необходимость ведущей роли государства в предлагаемых преобразованиях обусловлена самим комплексным характером этой стратегии, включающей экономические, социальные, технологические и экологические аспекты. Для реализации стратегии нужен институт, способный регулировать и координировать, наконец, финансировать такие разнообразные области политики, как макроэкономика, политика занятости и регулирования трудовых отношений, промышленная политика, образование и прочие сектора социальной сферы. «Опыт показал, что рынок не может ни автоматически оптимально распределять факторы производства, ни создавать си-

нергических эффектов, ни способствовать социальной интеграции... В Латинской Америке и странах Карибского бассейна нет другого актора, который мог бы выполнять роль координатора разнообразных долгосрочных проектов, кроме государства»²¹.

В области промышленной политики новые задачи государства — обеспечение большей устойчивости окружающей среды, эффективного использования энергии, в том числе из новых источников, создание условий для осуществления технологического скачка. Успешность новой стратегии будет зависеть от способности государства гарантировать сохранение ресурсной базы развития (водных, энергетических, воздушных ресурсов, биоразнообразия) в условиях прогрессирующей урбанизации. В последние годы ЭКЛАК активно включает в свои исследования данную тематику, разрабатывает рекомендации в области государственной политики. В работах ЭКЛАК выражается беспокойство в связи с сокращением площади лесов, деградации почв, опустынивания, происходящего из-за расширения пастбищ и обрабатываемых земель. Все это ведет к снижению биологической продуктивности экосистем и производительности труда в сельском хозяйстве. Государство должно выделять и развивать сектора, которые способствуют техническому прогрессу, созданию новых высокопродуктивных отраслей, эффективных с точки зрения охраны окружающей среды. Подчеркивается также срочная необходимость оказания помощи мелким и средним предприятиям, учитывая их первоочередное значение для занятости населения региона, и повышения технического уровня производства. Государству принадлежит ключевая роль в проведении контрциклической политики и политики распределения доходов. На фазе циклического спада государство должно сохранять уровень своих инвестиций и поддерживать частные инвестиции в стратегически важных отраслях, чтобы предотвратить усиление технологического отставания от развитых стран. «В составе государственного сектора чрезвычайно важная роль принадлежит банкам развития и министерствам промышленности, которые должны сочетать интересы различных агентов в процессе новой промышленной революции»²².

Относительно новым моментом в вопросах роли государства в развитии является внимание к государственно-частному партнерству в различных формах, особенно в реализации крупных инфраструктурных проектов, что в Латинской Америке практикуется весьма широко и поощряется банками развития, национальными и региональными. Подобное партнерство позволяет использовать преимущества обоих секторов экономики, объединять ресурсы, предпринимательский и организационный опыт.

Большое значение авторы новой стратегии придают укреплению возможностей государства путем проведения налоговых реформ, направленных на перераспределение доходов, рост государственных инвестиций, государственных услуг и социальных расходов. Суть этих реформ должна состоять в повышении доли прямых налогов, в первую очередь подоходного налога, в общей сумме налоговых поступлений, а также в сокращении уклонений от уплаты налогов, в снижении роли неформального сектора в экономике²³. По мере уменьшения государственных доходов тематика финансового регулирования в работах сотрудников ЭКЛАК становится все более актуальной, однако вопрос о том, как совместить увеличение прямых налогов и стимулирование экономического роста, остается нерешенным.

На последней 36-ой сессии в Мехико в мае 2016 г., когда уже ясно обозначились неблагоприятные тенденции в мировой экономике и в странах региона, ЭКЛАК в соответствии с практикой последнего десятилетия представила новые программные документы — «Горизонты 2030: равенство в центре устойчивого развития» и «Повестка 2030 и Цели устойчивого развития»²⁴. В них она не только не смягчила выдвинутые ранее требования о приоритете целей равенства в политике латиноамериканских государств в условиях ухудшения мировой конъюнктуры, усиления ее волатильности, но, напротив, призвала латиноамериканские правительства удвоить усилия по борьбе с бедностью в ответ на замедление экономического роста. Новые документы подготовлены на основе «Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 г.», принятой мировыми лидерами на саммите ООН в сентябре 2015 г. Документ содержит 17 целей устойчивого развития (в том числе искоренение нищеты и голода во всех формах, борьба с неравенством, содействие процветанию и благополучию всех людей, устойчивому экономическому росту, обеспечение потребностей граждан в образовании, здравоохранении, социальной защите, доступ к надежному энергоснабжению, водоснабжению, укрепление механизмов Глобального партнерства), а также связанных с ними 169 задач. Предполагается, что правительства возьмут на себя ответственность и создадут национальные механизмы, содействующие достижению этих целей. Хотя осуществление столь амбициозных, сложных и многообразных программ в настоящее время выглядит малореалистично, руководство ЭКЛАК приняло их с большим энтузиазмом и, по-видимому, не из-за корпоративной дисциплины в системе ООН, а благодаря их созвучности основным направлениям своей новой стратегии. Оно увидело в них историческую возможность сократить экономические и социальные диспропорции и дисбалансы, свойственные современному стилю развития не только в Латинской Америке, но и в мире в целом.

В работе «Горизонты 2030» ЭКЛАК поставила задачу внести свой вклад в решение задач «Повестки 2030» на основе структуралистского подхода и анализа латиноамериканской специфики. ЭКЛАК предложила изменить существующую формулу развития, активно содействовать структурным изменениям в производственной сфере, направленным на повышение доли участия инновационных и высокотехнологичных отраслей, обеспечивающих рост занятости в формальном секторе, а также сохранность окружающей среды. ЭКЛАК призывает правительства пересмотреть макроэкономическую политику и развивать антициклическую политику государства, укреплять налоговую политику с целью усиления институциональных возможностей государства для борьбы с бедностью и неравенством. В области экологии ЭКЛАК выступает за осуществление своего рода «большого скачка» путем вложения крупного пакета государственных и частных инвестиций в энергетику и «зеленую» экономику. Эта производственная трансформация требует новой экономической политики, новых отношений между государством, рынком и обществом, создания новых международных и национальных коалиций. В работе выдвигается предложение о необходимости усиления международного управления в решении задач «Повестки 2030», в частности, предлагается запуск механизма международной

координации расширения спроса, стимулируемого инструментами денежной, налоговой и инвестиционной политики, для чего нужно совершенствовать международную финансовую архитектуру. В этом вопросе очевидно влияние неокейнсианских и посткейнсианских концепций, в частности, идей североамериканских ученых Пола Дэвидсона и Джозефа Стиглица. Кроме того, поставлен вопрос о реформе международного управления в области интеллектуальной собственности с целью расширения доступа к передовой технологии.

Предложения ЭКЛАК весьма актуальны и отвечают интересам развивающихся стран, но в целом «Повестка 2030», на наш взгляд, взваливает на их государственную политику слишком много задач, невыполнимых в современных условиях, поскольку страны, в том числе латиноамериканские, зажаты в финансовые тиски и ослаблены. Тенденция к объединению комплексной стратегии развития региона с «Повесткой 2030», как представляется, не способствует росту влияния в ЛКА новой стратегии, создавая впечатление ее оторванности от современных реалий. Правительства государств региона сталкиваются с насущными проблемами бюджетных и торговых дефицитов, инфляции, спада производства, роста безработицы и решают их традиционными методами (сокращением госпрограмм, социальных расходов, повышением процентных ставок), более близкими к неолиберализму, чем к неоструктурализму.

Рассмотрение эволюции новой стратегии ЭКЛАК в текущем десятилетии приводит к выводу о том, что она развивается главным образом вширь путем включения все новых проблем и взаимодействия с разнообразными течениями современной экономической мысли, включая неошумпетерианство, институционализм, концепции устойчивого и инклюзивного развития, дирижизм и посткейнсианство, по принципу «неоструктурализм плюс». Эта стратегия действительно комплексная, она основана на глубоком изучении современных тенденций в мире и Латинской Америке, учитывает взаимосвязь целого ряда экономических, социальных и природных процессов. В ней справедливо выделены основные проблемы: отсталая структура производства; низкая производительность труда; бесперспективность сырьевой специализации экономики; значение внутреннего рынка; необходимость региональной интеграции, особенно в новых условиях; неравномерность распределения доходов. В то же время намечено слишком много стратегических приоритетов, число которых все время расширяется, причем на практике они плохо сочетаются друг с другом. Особенно это характерно для самых последних работ ЭКЛАК, посвященных «Повестке 2030». В них так много целей и приоритетов, что в нынешних трудных условиях они выглядят как сборники благих пожеланий. Это не относится к вопросу о технологической политике, который разрабатывается практически и путем широких обсуждений на разных уровнях, налаживания регионального сотрудничества в сфере технологического развития. В регионе создано несколько форумов с целью обсуждения вопросов стратегии сотрудничества, главным образом под эгидой и с активным участием ЭКЛАК. В ходе обсуждений представители стран региона пришли к созданию конкретных проектов совместных действий, которые способствовали развитию информации, обмену опытом, совершенствованию национальных научно-технологических и инновационных систем и продвижению в распространении цифровых технологий. Достигнуты определенные конкретные результаты сотрудничества в таких сферах, как развитие цифровых технологий, телесвязь, использование широкополосного Интер-

нета, биотехнология. К сожалению, эти проекты по своему масштабу, охвату основных участников инновационного и научно-технического развития недостаточны для совершения заметного прорыва к экономике знаний и инноваций. Прогресс в данной области требует широкомасштабных долгосрочных проектов в приоритетных областях науки, технологии и инноваций; в настоящее время идет обсуждение подобных областей. Это действительно ключевой вопрос для стран региона на современном этапе, и он справедливо занимает центральное место в реальной стратегии деятельности ЭКЛАК, ее работы с правительствами государств ЛКА.

В то же время, на наш взгляд, в том виде, в каком в настоящее время представлена стратегия в основных документах, ей присущи серьезные недостатки, в первую очередь связанные с тем, что она разрабатывалась в период расцвета «золотого десятилетия» и основывалась исключительно на благоприятных внешнеэкономических тенденциях, которые теперь изменились. Особенно это касается упора на равенство, повышения государственных расходов на чрезмерно широкий круг приоритетных задач, который представляется непосильным даже для самых богатых государств мира. Все это сейчас, в условиях медленного роста, падения экспорта и доходов, усиления конкуренции на мировых рынках, выглядит слишком проблематичным; скорее можно ожидать роста неравенства, ослабления финансовых возможностей и роли государства. Достаточно вспомнить долговой кризис 80-х годов в Латинской Америке, чтобы представить себе возможные результаты осуществления подобной стратегии. Расчет на региональную интеграцию как на одну из главных основ новой стратегии роста также представляется неоправданным, поскольку латиноамериканская интеграция слишком слаба (доля региональной торговли во внешней торговле стран ЛКА составляет менее 20%), находится в самом глубоком кризисе за всю свою историю. Перспективы ее развития осложнены в связи с неблагоприятной внешней конъюнктурой, которая всегда влечет за собой усиление протекционистских тенденций в региональной торговле и рост противоречий между странами ЛКА.

Новая стратегия слишком широка, ей пока недостает глубокой разработки конкретных методов политики, обеспечивающей достижение поставленных целей. Хочется надеяться, что дальнейшее развитие исследований и практических действий ЭКЛАК будет происходить не столько путем расширения задач, сколько посредством четкого выделения основных приоритетов и разработки методов их последовательной реализации. Вместе с тем на фоне нынешних экономических и политических трудностей и потрясений в регионе у многих, кто помнит историю латиноамериканского неоструктурализма, невольно возникают опасения относительно того, не окажется ли его новое пришествие опять не ко времени, и выполнение поставленных задач будет снова отложено на неопределенный срок.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

¹ CEPAL. La hora de igualdad: brechas para cerrar, caminos por abrir. Santiago, 2010.

² CEPAL. Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI. Santiago de Chile, 2015, p. 14.

³ CEPAL. La hora de igualdad... Op. cit., p. 43—44.

⁴ CEPAL. Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile, marzo de 1990; CEPAL. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago de Chile, abril de 1992.

⁵ CEPAL. La hora de igualdad: brechas para cerrar, caminos por abrir. Santiago, 2010; CEPAL. Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada de desarrollo. Santiago, 2012; CEPAL. Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas. Santiago, 2014; «Pactos para la igualdad», 2014; Neoestructuralismo y corrientes heterodoxos en AL a inicios del siglo XXI, p. 11—27.

⁶ Available at: UNDP.org./content/en/Lome/ourwork/povertyreduction/focusareas/focus_inclusive_development,10.11.2015.

⁷ CEPAL. La hora de igualdad... Op.cit., 2010, p. 43.

⁸ CEPAL. Serie desarrollo productivo N184 «Evaluación de un programa de innovación y sistemas de producción...». Santiago de Chile, 2007, p.16.

⁹ CEPAL. Ciencia y tecnología en el Arco Pacífico Latinoamericano: espacio para innovar y competir. Santiago de Chile, octubre de 2010, p. 60.

¹⁰ CEPAL. Neoestructuralismo y corrientes... Op. cit., p. 96.

¹¹ CEPAL. J.A.O c a m p o. La historia y los retos del desarrollo Latinoamericano. Santiago de Chile, 2012, p. 30.

¹² CEPAL. Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas. Santiago, 2014, p.71.

¹³ CEPAL. J.A.O c a m p o. Op. cit., p. 31.

¹⁴ M.C i m o l i, G.P o r c i l e. Learning, technological capabilities and structural dynamics. — Handbook of Latin American Economics. Nueva York, Oxford University Press, 2011, p. 38.

¹⁵ CEPAL. Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas. Santiago de Chile, mayo de 2014, p. 48.

¹⁶ Ibid., p. 62.

¹⁷ Ibid., p. 68.

¹⁸ Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas... Op. cit., p. 107.

¹⁹ Ibid., p. 108.

²⁰ CEPAL, BID, CAF. Desarrollo e integración en América Latina. Santiago de Chile, 2016, p. 299.

²¹ CEPAL. Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada de desarrollo. Santiago de Chile, 2012, p. 292.

²² Ibid., p. 344.

²³ Ibid., p. 290.

²⁴ CEPAL. Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Santiago, 2016; CEPAL. Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Santiago, 2016.

Ana A.Lavut (lavut@yandex.ru)

Ph.D (Economy), Lead Researcher, Institute of Latin America of Russian Academy of Sciences (ILA RAS)

ECLAC. New regional development strategy: neostructuralism plus

Abstract. the article analyzes the main provisions of the new regional development strategy, put forward by UN-ECLAC in 2010. Its primary objectives are social equality and transformation of the production sector through diversification and introduction of modern technologies and innovations in order to overcome the gap with the advanced countries. The author defines central elements of the strategy: industrial policy, innovation systems, government leadership, regional integration, environmental policy. In conclusion the feasibility of this strategy is put under the question in the context of a sharp deterioration of foreign economic conditions and financial difficulties .

Key words: new technological order, equality, industrial policy, innovations, regional integration.