

А.А.Лавут

Концепции развития инфраструктуры стран Латинской Америки

В статье впервые в отечественной и международной научной литературе анализируется эволюция концепций развития инфраструктуры в латиноамериканских странах, рекомендаций международных и региональных экономических организаций. Отмечается, что концептуальные подходы к решению проблем развития инфраструктуры в Латинской Америке менялись от дирижистских к неолиберальным и от последних к сочетанию разнообразных доктрин в концепции неоструктурализма и теории устойчивого развития. Все рассмотренные концепции способствовали разработке многих практических рекомендаций и содействовали созданию широкого арсенала средств государственной экономической политики, связанной с развитием отраслей инфраструктуры. Отношение региональных организаций и правительств латиноамериканских государств к инфраструктуре изменилось почти радикально: от невнимания в 50—60-х годах прошлого века к пониманию ее значения как одного из ключевых элементов экономического развития и социального прогресса. Рекомендации, наиболее востребованные правительствами стран региона, касаются инфраструктуры для защиты от природных катастроф, транспорта и логистики, телекоммуникаций и цифровизации экономики.

Ключевые слова: кейнсианство, неолиберализм, институционализм, устойчивое развитие, Андская корпорация развития, чистая электроэнергетика, мультимодальный транспорт, телекоммуникации.

DOI: 10.31857/S0044748X24080014

Статья поступила в редакцию 19.01.2024.

Стремительно развертывающаяся научно-техническая революция предъявляет чрезвычайно высокие требования к развитию отраслей инфраструктуры и, в свою очередь, способствует их диверсификации и модернизации. Значение инфраструктуры для экономического и социального прогресса быстро возрастает. Эта тенденция представляет собой сложный вызов для государств латиноамериканского региона. Практически для всех

Анна Абрамовна Лавут — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института Латинской Америки РАН (РФ, 115035 Москва, ул. Б.Ордынка, 21, lavut@yandex.ru, ORCID: 0000-0003-0580-9250).

них вследствие географических, исторических и социально-экономических причин характерна традиционная слабость развития путей сообщения, транспорта, коммуникаций, портового и складского хозяйства и прочей инфраструктуры.

Цель данной работы — выявление основных проблем развития инфраструктуры в странах Латинской Америки сквозь призму различных концептуальных подходов к этому вопросу. В задачи исследования входят рассмотрение эволюции концепций развития и значения инфраструктуры для экономики региона, а также оценка рекомендаций международных и региональных организаций в отношении данной проблематики.

Предметом данной статьи является анализ латиноамериканской экономической литературы, в первую очередь региональных организаций, а также ООН и Всемирного банка (ВБ), по вопросам преодоления отсталости и путей развития латиноамериканской инфраструктуры. Тематика статьи весьма актуальна в настоящее время, когда рушатся традиционные цепочки производства и поставок, происходят крупные изменения в мировой энергетике, телекоммуникациях, развитии санитарных служб и других отраслях инфраструктуры, и к ним привлечено внимание во всем мире. Тема представляет интерес для всех развивающихся государств и для России, которая осуществляет крупные программы перестройки сектора инфраструктуры и сталкивается с рядом проблем, характерных для государств Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАКБ). Новизна работы связана с постановкой вопроса об эволюции концепций развития инфраструктуры в странах латиноамериканского региона, анализе рекомендаций международных и региональных экономических организаций. Методологической основой работы являются контент-анализ и интерпретативный подход.

В обширной литературе по вопросу инфраструктуры в конце XX — начале XXI вв. можно выделить четыре основных концептуальных подхода: кейнсианский, неолиберальный, институциональный, неоструктуралистский. Ко второму десятилетию XXI в. все эти направления объединила теория устойчивого развития, разработанная в рамках ООН и принятая на вооружение всеми региональными организациями, включая Экономическую комиссию ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), а также ВБ.

Тематика развития инфраструктуры и ее роли в экономике фигурирует в экономической теории, начиная с британского экономиста Джона Мейнарда Кейнса, который рассматривал инвестиции в инфраструктуру с точки зрения их воздействия на повышение занятости и валового спроса и благодаря спросу — на рост ВВП. Рекомендации Кейнса оказали влияние на политику правительств США и стран Европы и помогли мировой экономике выйти из кризиса 1929—1933 гг. Но наибольший интерес к инфраструктуре в мировой экономической литературе возник в период перехода развитых государств к неолиберальной политике, развития процессов приватизации и глобализации в 1970—1990-х годах. В 1990-х годах в мировой литературе в анализе проблем инфраструктуры преобладал неолиберальный подход с точки зрения производительности факторов производства и системной конкурентоспособности. Значительная часть авторов концентрировалась на количественной оценке влияния инвестиций в инфраструктуру

на экономический рост, показывая, что они прямо влияют на снижение издержек производства и повышение его рентабельности [1]. Многие североамериканские ученые рассматривали инфраструктуру как ключевой фактор конкурентоспособности экономик на мировом рынке. В США и Европе концепция конкурентоспособности получила настолько широкое распространение, что североамериканский экономист Пол Кругман, сторонник кейнсианства, назвал данное явление «одержимостью конкурентоспособностью» в одноименной статье 1994 г. [2].

П.Кругман считал этот подход, характерный для экономистов США, неверным, исходящим из ошибочного представления о том, что все страны конкурируют между собой за место на мировом рынке, как крупные корпорации, в то время как это было присуще в основном политике администрации Билла Клинтона (1993—2001 гг.). По мнению Кругмана, ошибочно также предположение, что конкурентоспособность обязательно ведет к экономическому развитию и повышению благосостояния населения. К тому же этот подход может спровоцировать неадекватное распределение ресурсов и экономические войны. С последним утверждением трудно не согласиться, экономические войны в наше время стали повседневной реальностью. Вместе с тем верно и то, что в период глобализации и внешнеэкономической ориентации большинства стран мира проблема конкурентоспособности экономики фигурирует в числе главных приоритетов экономической политики, в том числе стран ЛАКБ, и невнимание к ней крайне опасно, особенно для развивающихся государств, которые являются не инициаторами экономических войн, а их жертвами*.

В ЛАКБ проблематика инфраструктуры получила распространение в экономической литературе сравнительно недавно — с середины 1980-х годов, когда в странах региона начался переход к неолиберальным моделям развития. Процессы приватизации охватили отрасли инфраструктуры, которые в периоды мировых войн и Великого кризиса были национализированы. В латиноамериканской научной литературе до этого времени инфраструктура не привлекала специального внимания исследователей, в том числе в работах экспертов ЭКЛАК, основанных на теории периферийной экономики аргентинца Рауля Пребиша, или структурализме. Инвестиции в эту сферу рассматривались главным образом как предмет государственного планирования, как часть государственных расходов, необходимая, но снижающая возможности в развитии основных отраслей производства. В качестве основной цели государственной политики выделялась индустриализация как средство преодоления отставания региона от центров мирового хозяйства. Именно вопросы, связанные с достижением этой цели при помощи региональной интеграции, государственной промышленной и фи-

* Латиноамериканские политики, ученые, региональные организации широко применяют термин «конкурентные преимущества» и, по-видимому, разделяют теорию Майкла Портера (США), которая является продолжением классической теории о сравнительных преимуществах наций в международной торговле. Под термином «конкурентные преимущества» М.Портер понимает не естественные, абсолютные преимущества, а такие, которые созданы усилиями людей, корпораций, наций. См. М. Е. Porter. *Competitive Advantage of Nations*. New York Press, 1990-895 p. ISBN 978-0-684-84147-2

нансовой политики, были основным предметом исследований сотрудников ЭКЛАК и их единомышленников в ЛАКБ, а инфраструктура находилась на периферии их внимания.

В 1980—1990-х годах под влиянием работ иностранных исследователей, экспертов международных организаций ситуация существенно меняется. Появляется значительное число исследований, посвященных значению инфраструктуры для экономического развития. Этому способствовали также тенденции в международных экономических отношениях, процессы глобализации, рост доли сферы услуг в ВВП передовых государств на фоне усиления вывоза промышленного капитала в развивающиеся страны и создания глобальных цепочек стоимости.

В странах ЛАКБ многие авторы в 90-х годах также обратились к изучению проблемы влияния инфраструктуры на экономическое развитие, рост ВВП и на конкурентоспособность. Большинство работ касалось уровня инвестиций в отдельные отрасли инфраструктуры в некоторых государствах. В региональных организациях, прежде всего в ЭКЛАК, преобладал неоструктуралистский подход к вопросам социально-экономического развития. Он состоит в сочетании основных положений доктрины Р.Пребиша о промышленном развитии, региональной интеграции и уменьшении социального неравенства с неолиберализмом, большей открытостью рынков, дисциплиной в финансовой сфере, поддержанием макроэкономического равновесия. Для неоструктурализма наиболее важный аспект развития инфраструктуры состоит в ее воздействии на экономическую структуру страны, на перестройку экономики в пользу высокотехнологичных отраслей, на ликвидацию отставания региона от развитых стран. В связи с этим основное внимание исследователей ЭКЛАК привлекала инфраструктура Интернета и телекоммуникаций [3].

В работах сотрудников региональных организаций больше всего внимания уделено роли инфраструктуры в экономике стран ЛАКБ, сравнению уровня ее развития с другими регионами мира. Для них характерно понимание инфраструктуры как одного из важнейших факторов экономического и социального развития, прогресса региональной интеграции. Эти организации — Межамериканский банк развития (*Banco Interamericano de Desarrollo, BID*), ЭКЛАК, Андская корпорация развития (*Corporación Andina de Fomento, CAF*) — за последние десятилетия разработали целый ряд конкретных рекомендаций правительствам ЛАКБ в отношении инфраструктуры. Многие рекомендации касаются институциональных проблем, в этом проявилось влияние институционалистского подхода к проблематике инфраструктуры. Рассмотрению концепций развития инфраструктуры посвящено небольшое количество работ, написанных за первое десятилетие текущего века [4].

В российской литературе инфраструктура стран ЛАКБ анализируется главным образом не в концептуальном плане, а с точки зрения состояния отдельных отраслей, прежде всего, транспорта и энергетики, в самые последние годы — телекоммуникаций и цифровизации. Концептуальные аспекты, преимущественно теория устойчивого развития, рассматриваются в исследованиях, касающихся энергетики, транспорта, цифровизации [5, 6]. Кроме того, определенное внимание уделено проектам сотрудничества стран ЛАКБ в области инфраструктуры в рамках региональной интеграции [7].

ПОНЯТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ И ЕЕ РОЛЬ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ

Понятие инфраструктуры неоднозначно. В широком смысле она трактуется как «совокупность предприятий, учреждений, систем управления, связи и т.п., обеспечивающая деятельность общества или какой-либо его сферы» [8, с. 397]. Эксперты *BID* предложили в 2000 г. следующую формулировку: инфраструктура — это комплекс инженерных структур и строений, обычно длительного срока службы, составляющих основу для оказания услуг, необходимых для выполнения производственных, политических, социальных и личных целей [9, р. 13]. Инфраструктура тесно связана со сферой услуг, и зачастую экономисты не разделяют понятие инфраструктуры и услуги инфраструктуры, считая, что услуги не существуют без самой инфраструктуры. Тем не менее, с точки зрения статистики и воздействия на экономику, это — разные вещи.

До середины 1980-х годов в странах ЛАКБ понимали инфраструктуру как государственные предприятия, обслуживающие экономику, включая транспорт, связь, энергетику. С развитием процесса приватизации и ростом частных капиталовложений, технологическим прогрессом, возникновением новых отраслей инфраструктуры в это понятие стали включать более широкий круг секторов. В настоящее время в латиноамериканской научной литературе в понятие инфраструктуры включают транспорт, логистику, электроэнергетику, связь, коммуникации, водоснабжение и санитарно-гигиенические службы. Перечисленные отрасли называют также базовой инфраструктурой, так как они оказывают услуги всей экономике и обществу. Выделяют также социальную инфраструктуру, к которой относятся учреждения здравоохранения и образования, инфраструктуру, обеспечивающую доступ к средствам информации и знаниям, сети кабельного телевидения, сети Интернет, а также группу, связанную с охраной окружающей среды, которая состоит в основном из парков и природных ресурсов [10, р. 1]. В инфраструктуру обычно не включают добычу нефти и газа, нефтепереработку, иногда и жилищное хозяйство.

С переходом стран латиноамериканского региона к модели открытой экономики и открытием рынка услуг для иностранных компаний в эту отрасль хлынул иностранный капитал, что способствовало появлению новых технологий и форм организации и оказания услуг. Сектор инфраструктуры в значительной степени был модернизирован, быстро развивались такие новые отрасли, как мобильная телефонная связь, Интернет. В конце 90-х годов темпы расширения сети Интернет в ЛАКБ были самыми высокими в мире. Так, за период 1996—2002 гг. число пользователей Интернета выросло в 29 раз, увеличившись с 1,49 млн до 43,3 млн [11, р. 137]. Усилилась конкуренция и на внутренних рынках региона, и на внешних. В экономической литературе и в практической политике государств и компаний возросло внимание к факторам конкурентоспособности экономик. Всемирный экономический форум (ВЭФ) с 1992 г. стал ежегодно публиковать рейтинг конкурентоспособности стран мира, где в числе основных факторов конкурентоспособности фигурировали услуги инфраструктуры. Все указанные обстоятельства способствовали повышению внимания к инфраструктуре в

научной литературе и политике правительств и региональных организаций. Высокая оценка значения инфраструктуры стала общим местом в работах сотрудников ЭКЛАК, *BID*, *CAF*. В них отмечалось центральное место инфраструктуры в интеграции экономической и территориальной систем страны и в ее внешнеэкономических связях.

В работе экспертов *CAF* 2011 г. подчеркиваются четыре фактора, благодаря которым инфраструктура играет ключевую роль в развитии. Во-первых, она содействует повышению уровня жизни населения, социальной инклюзивности, открывает возможности для изолированных сообществ. Во-вторых, поддерживает конкурентоспособность предприятий. Она также облегчает национальную и региональную интеграцию, децентрализацию и внутреннюю мобильность. Наконец, она способствует диверсификации производства посредством стимулирования расширения и интернационализации деятельности национальных или региональных компаний [12, p. 38].

В связи с важным значением инфраструктуры для экономики и социальной сферы во многих работах ставится вопрос об уровне развития данной отрасли в ЛАКБ в сравнении с другими регионами. Все латиноамериканские авторы, сотрудники региональных и международных организаций, анализируя развитие инфраструктуры стран ЛАКБ, отмечают ее отставание от других регионов, за исключением Африки. В работах экспертов ЭКЛАК постоянно подчеркивается масштаб этого отставания, который часто обозначается словом *brecha* (разрыв, пропасть) в отношении сравнения стран региона с передовыми государствами. Очень часто отмечаются трудности оценки уровня развития, недостаток информации, применяются различные методики оценки, главным образом, критерии и показатели, используемые ВЭФ, а также сравнение статистических данных об инвестициях в инфраструктуру в разных странах. В результате сравнительного анализа были выявлены не только слабые, но и сильные стороны государств ЛАКБ. Наиболее развитыми отраслями инфраструктуры в регионе являются производство электроэнергии и водоснабжение, а самыми слабыми — транспорт и санитария. Качественная питьевая вода доступна для 90% домохозяйств, уровень электрификации еще выше — более 96%, причем регион располагает самой чистой электроэнергией в мире, что составляет его важное конкурентное преимущество [13, p. 9].

В большинстве работ, посвященных развитию инфраструктуры в ЛАКБ, основное внимание уделяется проблеме недостатка инвестиций в регионе для преодоления отставания от передовых стран и оценке возможностей финансирования данной отрасли.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ИНФРАСТРУКТУРУ

В анализе проблем финансирования инвестиций в инфраструктуру в международной экономической литературе можно выделить два основных этапа. Первые работы в нулевых годах XXI в. были посвящены количественной оценке инвестиций в ЛАКБ в сравнении с другими регионами, оценке разрыва между спросом и предложением внутри национальных экономик. Начиная с десятых годов, в связи с ухудшением состояния фи-

нансов, фокус внимания все больше концентрируется на качественных аспектах инвестиций, институциональных проблемах и на стратегическом подходе к инвестициям и их финансированию.

Первые работы, в которых рассматривались инвестиции в инфраструктуру в целом по региону, были опубликованы сотрудниками Всемирного банка в 2000 г. [14]. Они впервые выполнили количественную оценку инвестиций, что было сопряжено со значительными трудностями ввиду недостатка статистических данных. В тех работах была создана первая база данных по этому вопросу, которая была расширена исследованиями Отдела природных ресурсов и инфраструктуры ЭКЛАК. В 2011 г. эксперты ЭКЛАК Д.Перротти и Р.Санчес дали оценку разрыва между потребностями в услугах инфраструктуры и их предложением, который страны ЛАКБ должны преодолеть, чтобы поддержать экономический рост [15]. Во всех исследованиях ЭКЛАК тесно сотрудничала с САФ, в частности, в сборе и систематизации данных, информации разных стран, обогащении базы данных о государственных и частных инвестициях. С 2014 г. к этой работе подключился BID.

Следует отметить особую роль САФ как в финансировании инвестиций в инфраструктуру региона, так и в исследованиях по данной теме. САФ является крупнейшим инвестором в инфраструктуру ЛАКБ, направления кредитов включают все отрасли инфраструктуры, а многочисленные аналитические работы касаются как отдельных стран, так и интеграционных объединений региона. САФ активно участвовала в разработке и реализации совместных инфраструктурных проектов в Южной Америке, а также в Центральной Америке и Мексике (например, Месоамериканский проект).

В 2011 г. САФ опубликовала документ «Инфраструктура в интегральном развитии Латинской Америки. Стратегический диагноз», в котором инфраструктура рассматривается как ключевой фактор социального и экономического прогресса, исследуется состояние основных ее отраслей. Проанализировав круг источников финансирования, эксперты САФ выделяют следующие: местный биржевой рынок, иностранные банки, международные финансовые организации, климатические фонды, корпорации по разработке природных ресурсов, транспортные, логистические и прочие частные фирмы, а также государственные фонды и компании [12, p. 19].

В указанном выше документе наряду с анализом потребностей стран ЛАКБ в инвестициях и возможных источников средств для их увеличения предложен качественный подход к этим вопросам с точки зрения их связи с общей экономической политикой латиноамериканских правительств, ее главных целей. Такой подход характерен для всех последующих исследований специалистов САФ, IADB и ЭКЛАК. Значительное внимание в них уделено институциональным проблемам, роли государства и частного сектора в финансировании инфраструктуры, изучении наилучших практик управления и их распространения, благодаря чему можно повысить эффективность инвестиций и в какой-то мере сократить потребность в них. Под институтами в экономической науке понимаются организации, законы,

процедуры, правила игры. Внимание к институтам характерно для институционального подхода к анализу социальных и экономических проблем*.

Суть институционального подхода состоит в том, что при изучении экономических проблем исследователи не ограничиваются чисто экономическими категориями, а учитывают внеэкономические факторы, характер и влияние права, собственности, государственных и социальных норм и институтов. Латиноамериканские ученые и политики также обратили внимание на роль институтов в экономическом развитии в связи с неолиберальными реформами в экономике и государственном управлении. Институциональный подход занял прочное место в работах специалистов ЭКЛАК и других региональных организаций.

В рамках институционального подхода в латиноамериканском регионе большое внимание уделяется вопросам государственно-частного партнерства (ГЧП). Практика ГЧП в дорожном строительстве и некоторых других отраслях инфраструктуры имеет многовековую историю, но современная целенаправленная политика, получившая широкое распространение в мире, берет свое начало в 80-х годах прошлого века в Великобритании. Она связана с неолиберальными реформами и приватизацией государственных предприятий. В дальнейшем она стала активно использоваться в развивающихся странах, в том числе в ЛАКБ как способ преодоления трудностей финансирования весьма затратных инфраструктурных проектов и привлечения частных капиталов в производство благодаря снижению рисков для частных инвестиций при предоставлении государственных заказов и гарантий. Этот способ решения проблем нехватки инвестиций широко пропагандируется международными и региональными экономическими организациями в развивающихся странах. Значительное внимание к ГЧП проявляет *CAF*, ее эксперты изучают опыт европейских государств и стран региона в выполнении проектов ГЧП и разрабатывают на этой основе рекомендации для правительств, направленные на максимально эффективное использование данной формы реализации проектов инфраструктуры. Наиболее показательны в этом отношении доклады *CAF* 2013 г. и 2020 г. [16, 17], посвященные исключительно вопросам ГЧП.

В упомянутых выше докладах подчеркивается ведущая роль государства в финансировании инвестиций, хотя отмечается, что частный капитал тоже может внести значительный вклад. *CAF* рекомендует правительствам стран ЛАКБ тщательно подходить к выбору проектов. Проекты ГЧП должны соответствовать глобальной стратегии развития страны, поэтому они должны быть интегрированы в процессы стратегического и оперативного планирования, отвечать критериям эффективности и отбора, которые необходимо разработать. Большое значение придается распределению рисков между государственными и частными компаниями. Желательно, чтобы эти

* Институционализм ведет свое начало от классиков экономической науки Адама Смита, Давида Риккардо и Карла Маркса. Исследования в этом направлении продолжили североамериканские неоклассики Дуглас Норт и Оливер Вильямсон в эпоху глобализации и расширения числа стран с режимами представительной демократии. См. Williamson O. Institutions and Economic organization. The Governance Perspective. Annual Bank Conference on Development Economics. The World Bank, Washington, 1994.

проекты вызывали общественный интерес и могли привлечь частных инвесторов. Рекомендуется также упрощение процедур ГЧП, широкое распространение наиболее успешных моделей регулирования совместных проектов и налогообложения участвующих в них компаний. В том числе высказывается мнение о предпочтительности модели, в которой ответственность за выполнение проекта возлагается на одну из компаний. ЭКЛАК и *BID* также высоко оценивают роль ГЧП в развитии инфраструктуры.

В работе *CAF* 2011 г. впервые была выдвинута идея разработки стратегии развития инфраструктуры в ЛАКБ и предложены ее некоторые элементы. Эксперты *CAF* считают, что для улучшения позиций ЛАКБ в глобальной экономике и значительного повышения уровня и качества жизни населения региона, прежде всего, необходимо поддерживать стабильные темпы экономического роста. Инфраструктура должна быть частью этой модели развития наряду с такими элементами, как управление государственными финансами, инновациями, инклюзивностью и региональной интеграцией [12, р. 22]. Для разработки стратегии, прежде всего, необходимо наметить круг приоритетных проблем инфраструктуры и задач краткосрочного характера, требующих срочного решения правительств стран, если эти проблемы имеют значение для инклюзивности и качества жизни населения. Необходимо также провести анализ отраслей инфраструктуры с точки зрения их влияния на экономический рост, инклюзивность и жизнь граждан [12, р. 22]. К таким задачам могут относиться государственные инвестиции в качество водоснабжения, санитарные службы, развитие общественного транспорта в городах, в безопасность транспорта в городах и горных районах, развитие сети широкополосного Интернета, повышение эффективности энергопотребления, развитие инфраструктуры для региональной интеграции.

Одним из основополагающих элементов стратегии является политика защиты окружающей среды и борьбы с изменением климата. Она рассматривается как существенный фактор конкурентоспособности экономик стран региона. «Для ЛАКБ политика защиты окружающей среды — ключ к созданию конкурентных преимуществ путем производства чистой продукции, так как развитые страны, намечающие значительные изменения в своей производственной структуре с целью сокращения выбросов вредных газов, возможно, будут вводить ограничения импорта (ограничения зеленой торговли). Поэтому политика развития услуг инфраструктуры с учетом экологических проблем может быть фактором конкурентоспособности», — утверждает в отчете *CAF* [12, р. 20]. Таким образом, в этой работе уже проявляется влияние концепции устойчивого развития, которая была положена в основу обширного доклада Всемирного банка 2017 г. о финансировании развития инфраструктуры в ЛАКБ.

КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Эта концепция зародилась в 1970—1980-е годы в связи с признанием мировым сообществом проблем ограниченности природных ресурсов, угрозы изменения климата и катастрофического ухудшения экологической ситуации. Исходя из этого, ООН призывает страны мира к такому экономическому росту, который не наносит вреда окружающей среде и способ-

ствуется решению социальных проблем, путем поиска баланса между экономическим, экологическим и социальным развитием. Все организации системы ООН, включая ЭКЛАК, ВБ и региональные банки развития, после принятия в 2015 г. в ООН Повестки 2030 и Целей устойчивого развития рассматривают основные экономические аспекты с точки зрения сохранения климата и окружающей среды и выявляют в связи с этим новые проблемы строительства, функционирования и управления инфраструктурой.

Так, в работе экспертов ВБ 2017 г. наряду с традиционной темой финансирования инвестиций анализируются проблемы и вызовы, которые ставят перед странами региона изменения климата: «Изменяющиеся климатические условия и природные катастрофы отрицательно влияют на инфраструктуру латиноамериканских стран и ее возможности. Таяние снегов и наводнения подрывают работу электростанций и усложняют водоснабжение городов. Штормы, оползни, сели повреждают дороги и мосты и разрушают всю инфраструктуру. Поэтому она должна быть более жизнестойкой и лучше адаптированной к изменениям климата» [13, р. 52].

Основная идея доклада состоит в том, что большинство стран региона не располагает финансовыми возможностями, позволяющими увеличить затраты на инфраструктуру. В течение последнего десятилетия эти возможности сокращаются вследствие неблагоприятной экономической конъюнктуры. Традиционно на инфраструктуру расходуется примерно треть государственных инвестиций, а после кризиса 2008—2009 гг. уровень всех госинвестиций снизился в среднем до 3-4% ВВП. Это означает, что страны ЛАКБ не смогут тратить на инфраструктуру больше 1-1,5% ВВП [13, р. 65]. Частные инвестиции, по подсчетам ВБ, составляют обычно от четверти до трети государственных и соответственно могут быть только дополнением, но не заменой последних [13, р. 9]. Ресурсы коммерческих кредитов также незначительны. По мнению авторов доклада, недостаток инвестиций не означает, что страны региона обречены на то, чтобы их отставание в области инфраструктуры усугублялось. Напротив, они могут сократить разрыв с передовыми странами путем более эффективных затрат на наиболее важные отрасли данного сектора, если будут тратить меньше, чтобы получить больше. При этом нужно рассматривать эффективность инвестиций не с точки зрения количества километров дорог, трубопроводов, кабелей и другой физической инфраструктуры, а, исходя из количества и качества услуг инфраструктуры.

Эксперты ВБ считают, что основная причина недостаточного уровня развития инфраструктуры состоит не в объеме инвестиций, а связана, главным образом, с более общими вопросами государственной экономической политики: политики конкурентоспособности, бюджетной политики, регулирования сектора инфраструктуры. Поэтому фокус политики должен сместиться с отставания в инвестициях на отставание в услугах инфраструктуры, на приоритетные цели государственной политики — экономический рост и его социальные последствия, а также последствия для окружающей среды. Исходя из этих целей, необходимо оценить роль инвестиций в инфраструктуру по сравнению с прочими и сделать выбор в пользу наиболее эффективного распределения скромных государственных средств.

Авторы доклада обращают внимание на новые проблемы развития инфраструктуры в связи с ускоренной урбанизацией. За период с 1960 по 2020 г. доля городского населения, по данным *BID*, увеличилась с 50 до 81% [18, р. 10]. Стихийное развитие и плохое управление жилищным строительством усугубляет ухудшение экологической обстановки. Быстрое расширение городской застройки ведет к увеличению расходов на инфраструктуру в разы [18, р. 11]. В связи с урбанизацией возрастает необходимость повышения эффективности потребления воды и энергии, сокращения вредных выбросов от транспорта и прочей инфраструктуры.

В работах специалистов региональных организаций последних лет существенное внимание уделяется таким проблемам, как увеличение числа природных катастроф в связи с изменением климата и необходимость противостоять этим явлениям, разрабатывать пути сокращения последствий стихийных бедствий. Страны ЛАКБ страдают от этих проблем больше, чем многие другие районы мира. Это порождает новые требования к инфраструктуре государств региона. Этим требованиям посвящен специальный доклад *BID* 2023 г. «Жара и паводок». Его авторы предполагают, что отрицательное влияние изменения климата в дальнейшем будет усиливаться, но к нему можно адаптироваться, хотя адаптация не означает ликвидацию рисков: «Никакие инвестиции не могут отменить риск природных катастроф. Нужно повышать жизнеспособность инфраструктуры. Мы должны быть готовы к эвакуации, создавать запасы лекарств и строительных материалов. Нужно обеспечить запасы питьевой воды и энергии. Мы должны иметь разветвленную сеть транспортных и телекоммуникационных сетей. Нужно подготовить планы эвакуаций и производств. Инвестиции в системы раннего оповещения — наиболее эффективный способ сохранения жизней» [18, р. 6]

Доклад содержит целый ряд рекомендаций, касающихся укрепления существующей инфраструктуры, создания специальных защитных сооружений и различных способов снижения потерь от стихийных бедствий. Эксперты ВБ считают одним из самых эффективных решений изменение локаций, перенос строений из опасных низменных и прибрежных районов. В случаях, когда это невозможно, например, если опасные районы очень густо заселены, имеют культурное и экономическое значение, их необходимо защищать с помощью специальной инфраструктуры, например, строительства дамб. Роль защитной инфраструктуры могут выполнять парки, которые защищают от волн в низменных местах или от оползней в горных районах. В городах они способствуют снижению температуры в жаркие дни.

Ключом к уменьшению ущерба от катастроф, по мнению авторов доклада, является строительство более прочных и «умных» сооружений. Например, строительство дорог должно вестись по высоким стандартам, с использованием надежных материалов. В производстве продовольствия с целью поддержания урожайности нужно строить ирригационные сооружения, применять водопропускные трубы, а также использовать жароустойчивые сорта сельскохозяйственных культур. Очень важно повышать эффективность использования воды, энергии, сокращать порчу продуктов.

В докладе предлагаются такие методы адаптации, как диверсификация, избыточность и децентрализация. Диверсификация в данном случае означает создание альтернативных источников товаров и услуг, водных источ-

ников, включая резервуары, подземные воды, опреснительные установки, повторное использование воды, ее очистка. Децентрализация — это географическое распределение критической инфраструктуры и услуг таким образом, чтобы они не были сконцентрированы в одном месте. Например, нужно разделять солнечные панели или ветряные мельницы, или средства транспорта на части, размещать их в разных местах, чтобы разные части выполняли одну функцию. Для этого необходима избыточность средств инфраструктуры.

Авторы доклада подчеркивают чрезвычайно важную роль государства в деле защиты от природных катастроф и рекомендуют правительствам стран ЛАКБ разрабатывать и применять для этой цели ряд инструментов, включая технические нормы, стандарты строительства, экономические стимулы (налоговые, тарифные и т.д.). Государственные органы должны разработать различные сценарии возможных катастроф и планы координации действий, организовать обучение населения, чтобы в чрезвычайных ситуациях люди действовали быстро и уверенно.

Наиболее глубоким стратегическим подходом к этой проблеме в рамках концепции устойчивого развития отличаются работы специалистов ЭКЛАК 2020-х годов. Они посвящены трансформации модели развития региона, характеризующейся неустойчивостью экономического роста вследствие высокой зависимости от внешних факторов, структурой хозяйства, в которой преобладают сырьевые отрасли, высокой долей неформального сектора и крайней неравномерностью распределения результатов развития. В докладе «Построить новое будущее: трансформирующее восстановление для равенства и устойчивости», подготовленном к 38-й сессии ЭКЛАК, состоявшейся в декабре 2020 г., выдвинута концепция «прогрессивных структурных сдвигов», необходимых для изменения существующего стиля развития [19]. Согласно концепции, правительствам стран региона предлагается десять приоритетных отраслей для проведения экономической политики. Это — производство электромобилей и развитие электрооборудования для зеленой энергетики, фармацевтическая промышленность, производство медицинского оборудования, развитие санитарных услуг, циркулярная экономика, развитие цифровой инфраструктуры, цифровизация управления транспортными системами, биоэкономика, туризм. Список отраслей разработан на основе анализа современных тенденций технологического развития, соответствия задачам цифровой революции, целям сокращения социального неравенства, сохранения климата, устойчивого развития, а также экономическому потенциалу ЛАКБ. Набор отраслей в разных странах может быть различным в зависимости от конкретных условий и возможностей. Следует отметить важное место инфраструктуры в числе отраслей, способных, по мнению экспертов ЭКЛАК, обеспечить «прогрессивные структурные сдвиги». Производство электромобилей, развитие «зеленой» энергетики, производство оборудования для зеленой энергетики выбраны как основа для «зеленого» перехода, для осуществления которого страны ЛАКБ располагают благоприятными условиями — высокой долей возобновляемых ресурсов в энергетике, наличием в ряде стран автомобильной промышленности и квалифицированных специалистов. Продукция указанных отраслей, по оценке ЭКЛАК, имеет хорошие перспективы спроса на региональных и внешних рынках и будет способство-

вать ускорению технического прогресса, декарбонизации, а также повышению конкурентоспособности экономик латиноамериканского региона.

Большое значение эксперты ЭКЛАК придают роли транспорта и логистики в развитии экономики региона. На 39-й сессии ЭКЛАК был представлен отчет 2022 г., в котором развиваются идеи трансформации модели развития региона. В документе отмечается, что региональная структура транспорта и логистики недостаточна развита и производит большое количество выбросов углекислого газа, приводит к высоким издержкам внешней торговли, отрицательно влияет на экспорт стран региона. Кроме того, отмечались низкие инвестиции в транспорт, включая расходы на его поддержание, и модальное распределение, характеризующееся перекосом в пользу шоссейных дорог. Из-за отсутствия альтернатив автодорожному транспорту и возможностей выбора между разными видами транспорта увеличиваются сроки и издержки транспортировки грузов. Эта ситуация негативно влияет на межрегиональную торговлю и на производственную интеграцию в странах ЛАКБ [20, р. 304]. Поэтому необходимо изменить модель инвестиций, чтобы переориентировать их на более жизнестойкие и эффективные проекты и услуги, с учетом нового модального распределения, развития железнодорожного и водного транспорта. Другой стратегический аспект — сокращение выбросов углекислого газа путем установления норм в отношении моторного топлива, объема двигателей и их эффективности, а также использования электромоторов [20, р. 296].

Рекомендации о переходе к мультимодальному транспорту представлены в работе ЭКЛАК 2023 г., посвященной перспективам внешней торговли региона. В ней этот переход рассматривается как способ экономии инвестиций в развитие транспорта в условиях финансовых трудностей, переживаемых большинством стран региона после десятилетия экономического застоя, поскольку мультимодальный транспорт менее затратный и меньше загрязняет атмосферу, чем автодорожный. Положительную роль могут сыграть межконтинентальные коридоры, проекты которых разрабатываются в Южной Америке, в том числе железнодорожный и мультимодальный, предусматривающий соединение автомобильных дорог с новыми железнодорожными линиями и с системой речных путей [21, р. 164]. Строительство этого коридора нацелено на трансформацию региона в логистический центр международного значения благодаря тому, что он создает кратчайший путь между чилийскими портами на Тихоокеанском побережье и бразильским портом Сантос на Атлантическом побережье.

Наибольшее внимание из отраслей инфраструктуры эксперты ЭКЛАК уделяют проблемам развития инфраструктуры Интернета и информационных технологий. Цифровые технологии стали объектом исследований специалистов ЭКЛАК и других региональных организаций с начала XXI в. в связи с активным проникновением этих технологий во все области экономики и общественной жизни в мире и в латиноамериканском регионе. В работах анализировались вопросы доступности Интернета в латиноамериканских странах, применения широкополосного Интернета и политики государства, направленной на убеждение предпринимателей и местных властей активнее использовать Интернет и цифровые технологии в их стратегических решениях [22]. В 2010 г. ЭКЛАК развернула так называемый Региональный диалог по широкополосно-

му Интернету как пространство для обмена опытом, мнениями и предложениями, касающимися развития соответствующей инфраструктуры, государственной политики в данной сфере. Важнейшим результатом стало существенное расширение сетей широкополосного Интернета и снижение тарифов на его использование в странах ЛАКБ.

Эксперты ЭКЛАК внимательно изучают влияние цифровизации на проблемы устойчивого развития и приходят к выводу о ее неоднозначном и противоречивом характере. В работах специалистов ЭКЛАК отмечается большое значение цифровых технологий для структурной перестройки производства, декарбонизации моделей производства и потребления, развития новых возобновляемых источников энергии. С другой стороны, эти технологии оказывают негативное воздействие на окружающую среду вследствие значительного увеличения потребления электроэнергии. Поиск баланса между цифровизацией и устойчивым развитием, по мнению экспертов ЭКЛАК, является непростой задачей, требующей инновационного подхода [23].

ЭКЛАК предложила программу работ в области цифровой инфраструктуры, включающую внедрение высокоскоростных сетей 5G в целях обеспечения всеобщего доступа к широкополосному Интернету, цифровой безопасности, создания единого регионального цифрового рынка. Для финансирования указанных задач, так же, как и для развития транспорта и логистики, эксперты ЭКЛАК рекомендуют государствам ЛАКБ тесно сотрудничать с банками развития. Кроме того, они предлагают введение специального цифрового налога для финансирования инвестиций в цифровую инфраструктуру [20].

Концептуальные подходы к решению проблем развития инфраструктуры в ЛАКБ менялись от дирижистских к неолиберальным и от последних к сочетанию разнообразных доктрин в концепции неоструктурализма и теории устойчивого развития. Все рассмотренные концепции были не случайны, обусловлены в значительной мере объективными причинами, во многом дополняли друг друга. Они способствовали разработке многих практических рекомендаций, соответствующих различным периодам развития латиноамериканской экономики и в целом содействовали созданию широкого арсенала средств государственной экономической политики в отношении развития отраслей инфраструктуры в регионе. Даже справедливо критикуемые всеми неолиберальными теоретиками, выступавшие против промышленной политики, в отношении инфраструктуры сыграли положительную роль, обратив внимание на значение этой отрасли для экономики и социальной сферы. Вместе с тем ЛАКБ наряду с Африкой остается регионом с наименее развитой инфраструктурой по сравнению с остальным миром. Особенно велико это отставание в развитии транспортной сети, логистике, портовом хозяйстве, в формировании интернет-платформ и информационно-коммуникационных систем. В то же время существенные успехи достигнуты странами региона в области чистой энергетики, снабжении населения питьевой водой. Наибольшую трудность для дальнейшего развития отраслей инфраструктуры, по мнению латиноамериканских исследователей и организаций, представляет недостаток инвестиций как частных, так и государственных, институциональные проблемы.

Исходя из тенденций развития инфраструктуры в ЛАКБ, ее зависимости как от международной экономической и политической конъюнктуры, так и от финансовых возможностей государства и частного капитала, трудно ожидать существенного улучшения ситуации. Велика вероятность того, что 2020-е годы могут превратиться в новое потерянное десятилетие для латиноамериканской экономики и особенно для инфраструктуры, поскольку эта отрасль — высокзатратная, а в условиях современной международной обстановки проблемы дефицита финансов и инвестиций в регионе усугубляются. Проблемы институционального характера также обостряются в связи с резкими переменами в экономической политике часто сменяющих друг друга правительств, а также недостатком последовательности и преемственности.

Можно предположить, что наиболее востребованными со стороны правительств государств региона будут рекомендации, касающиеся ликвидации последствий природных катастроф, поскольку они вызывают необходимость срочных действий, а также в отношении транспорта и логистики, прямо влияющих на результаты внешней торговли. Последние во многом определяют состояние экономики и государственных финансов стран ЛАКБ. По-видимому, будут востребованы рекомендации и прочая помощь региональных организаций, относящиеся к развитию телекоммуникаций и цифровизации экономики. Эти отрасли находятся сейчас в авангарде технического прогресса, касаются жизни всего населения, во многом определяют уровень социально-экономического развития и престиж стран в мировом сообществе.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Radelet S., Radelet J. Shipping Costs, Manufactured Exports, and Economic Growth. Harvard, 1998. Available at: <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8X92J2S/download> (accessed 31.01.2022).
2. Krugman P. Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*. New York, 1994, Vol. 73, N 2, pp. 28-44. DOI: <https://doi.org/10.2307/20045917>
3. Cambio estructural para la igualdad: una vision integrada de desarrollo. Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL. CEPAL. Santiago, 2012, 398 p.
4. Rozas P, Sánchez R. Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. *Serie Recursos naturales e infraestructura*. CEPAL. Santiago, 2004, N 75, 75 p.
5. Цифровая трансформация в Латинской Америке. *Коллективная монография*. Отв. ред. Симонова Л.Н. Москва, ИЛА РАН, 2023, 332 с. [Cifrovaya transformatsiya v Latinskoj Amerike. *Kollektivnaya monografiya*. Otv. red. Simonova L.N. [Digital Transformation in Latin America] Moscow, ILA RAS, 2023, 332 p. (In Russ.).]
6. Перспектива устойчивого развития. Апелляция к общемировым и латиноамериканским реалиям. *Коллективная монография*. Под общ. ред. Давыдова В.М. М., Изд-во «Весь мир», 2022, 448 с. [Perspektiva ustoychivogo razvitiya. Apellyatsiya k obshchemirovym y latinoamerikanskim realiyam. *Kollektivnaya monografiya* [The Perspective of Sustainable Development. Appeal to Global and Latin American Realities]. Moscow, Izdatelstvo Ves' mir, 2022, 448 p. (In Russ.).]
7. Латино-Карибская Америка в контексте глобального кризиса. *Коллективная монография*. Под ред. Давыдова В.М. М., ИЛА РАН, 2012, 253 с. [Latino-Karibskaya Amerika v kontexte globalnogo krizisa. *Kollektivnaya monografiya*. Pod red. Davydova V.M. [Latin America in the Global crisis context]. Moscow, ILA RAS, 2012, 253 p. (In Russ.).]
8. Большой толковый словарь русского языка. Под ред. Кузнецова С.А. СПб.: Норинт, 2000, 1535 с. [Bol'shoj tolkovyj slovar' russkogo jazyka. Pod red. Kuznecova S.A. [Great Dictionary of Russian language.] Saint Petersburg, Norint, 2000, 1535 p. (In Russ.).]
9. Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur. Banco Interamericano de Desarrollo. New York, 2000, 56 p.
10. Boletín FAL. CEPAL. Santiago, 2014, N 4, 9 p.

11. Desarrollo productivo en economías abiertas. CEPAL. San Juan, Puerto Rico, 2004, 418 p.
12. Infrastructure in the Comprehensive Development of Latin America. Strategic Diagnosis and Proposals for a Priority Agenda. CAF. Bogota, 2011, 126 p.
13. Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean. Spending Better to Achieve More. The World Bank. Washington, 2017, 87 p.
14. Fay M. Financing the Future: Infrastructure Needs in Latin America 2000-2005. World Bank, Washington, D.C. 2000. Available at: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-2545> (accessed 31.01.2023).
15. Perrotti D., Sanchez R. La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. *Serie Recursos naturales e infraestructura*. CEPAL. Santiago de Chile, 2011, N 153, 86 p.
16. Infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. Productividad social y financiamiento de la inversión en infraestructura. CAF. Caracas, 2013, 124 p.
17. Ideas y reflexiones para la implementación de proyectos PPP de Asociación Público-Privada. La experiencia latinoamericana. CAF. Caracas, 2020, 36 p.
18. Heat and High Water: Nine Pathways to Climate Development. IADB. Washington, 2023, 132 p.
19. Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. CEPAL. Santiago, 2020, 230 p.
20. Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad. CEPAL. Santiago, 2022, 304 p.
21. Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago, 2023, 185 p.
22. Innovación para el desarrollo: la clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago, 2021, 101 p.
23. Digital technologies for a new future. CEPAL. Santiago, 2021, 94 p.

Anna A. Lavut (lavut@yandex.ru)

PhD (Economics), Leading Researcher of the Institute for Latin America of RAS

B.Ordynka Str., 21, 115035 Moscow, Russian Federation

Concepts of infrastructure development in Latin American countries

Abstract. For the first time in the domestic and international scientific literature, the article analyzes the evolution of concepts of infrastructure development in Latin American countries (LAC), recommendations of international and regional economic organizations. It is noted that conceptual approaches to solving problems of infrastructure development in LAC have changed from dirigiste to neoliberal and from the latter to a combination of various doctrines in the concept of neostructuralism and the theory of sustainable development. All the concepts considered contributed to development of many practical recommendations and to creation of a wide arsenal of state economic policy tools for the development of infrastructure sectors. The attitude of regional organizations and the governments of LAC countries to the infrastructure has changed almost radically: from inattention in the 50s—60s of the last century to understanding its importance as one of the key elements of economic development and social progress. The recommendations concerning infrastructure for protection against natural disasters, transport and logistics, telecommunications and digitalization of the economy are most in demand from Latin American governments.

Key words: keynesianism, neoliberalism, institutionalism, sustainable development, Andean Development Corporation, clean electricity, multimodal transport, telecommunications.

DOI: 10.31857/S0044748X24080014

Received 19.01.2024.