

Уильям Томпсон¹

СНЕЖНАЯ ВЕНЕСУЭЛА?

«РЕСУРСНОЕ ПРОКЛЯТИЕ» И ПОЛИТИКА РОССИИ

ВВЕДЕНИЕ

Все большее число эмпирических исследований доказывают, что страны, богатые природными ресурсами, отстают от сопоставимых стран по долговременным показателям реального роста ВВП. Эти выводы породили жаркие дискуссии о так называемом ресурсном проклятии или о парадоксе изобилия². Объяснения ресурсного проклятия вращаются вокруг целого ряда экономических и политических факторов. Наиболее распространенный тезис указывает на следующие следствия обилия ресурсов: его влияние на конкурентоспособность прочих неторгуемых товаров («голландская болезнь»); влияние неустойчивости товарных цен на налоговые сборы; взаимосвязь между неустойчивостью товарной цены и несовершенством финансового рынка, что может привести к недостаточной специализации; влияние ресурсного богатства на качество институтов, политических процессов и управления³. В принципе, все основные экономические причины медленного развития стран-экспортеров ресурсов не фатальны: правительства обладают достаточными политическими рычагами для того, чтобы сократить, если не полностью свести на нет, любые экономические препятствия такого рода, например, «голландскую болезнь». Тот факт, что именно этого им столь часто не удается сделать, свидетельствует о том, что эта политическая неудача — корень проблемы⁴.

1 Старший экономист отделения Новых индустриальных стран и юго-восточной Европы экономического департамента ОЭСР (william.tompson@oecd.org). Мнение выраженное в данной работе является мнением автора и не обязательно совпадает с мнением ОЭСР или его членов.

2 См. классическую формулировку тезиса о ресурсном проклятии в работе Сакса и Уорнера (Sachs & Warner, 2001); о «парадоксе множества» см. Karl, 1999.

3 Обзор объяснений такого рода, делающих особый упор на проблему слабых финансовых рынков, см. Хаусман и Ригобон (Hausman and Rigobon, 2003).

4 См. например: Lal & Myint, 1996. Они рассматривают неудачную политику как основную причину слабой экономической активности экономик, основанных на природных ископаемых. См. обзор литературы: Ross, 1999. Конечно, отчасти

Если все действительно обстоит именно так, то тогда наилучшим подходом к рассмотрению ресурсного проклятья должен являться тот, который опирается на политэкономические объяснения. Ключ к объяснению в понимании того, почему именно сырьевые государства более остальных страдают от плохой политики. Ответ, судя по всему, в том, что обилие ресурсов искажает политику этих государств так, что это приводит к институциональным и политическим неудачам. Для выявления этой связи был предложен целый ряд объяснений. Однако литература на данную тему рассматривала вопросы политики и государственного управления как *промежуточные* переменные, поэтому аргументы зачастую выдвигались на основе скорее ассоциаций, чем изучения причинных связей между экономической структурой и природой политической системы (или качества управления). Эта тенденция особенно хорошо видна на примере масштабных кросс-национальных исследований. Такие исследования по самой своей природе плохо подходят для изучения реальных политических процессов и оценки степени их соответствия гипотезе, выдвигаемой на основе количественного анализа данных.

В данной главе предпринимается попытка детального изучения связи между обилием ресурсов и проводимой политикой в контексте современной России. Рассматриваются два относительно простых вопроса: во-первых, есть ли у нас достаточно оснований полагать, что политическая жизнь в России была бы значительно лучше (т. е. политика более демократичной, а бюрократия менее коррумпированной и более эффективной), если бы Россия начала свои рыночные трансформации, не обладая столь обширной сырьевой базой? Во-вторых, можем ли мы сказать что-либо о влиянии сырьевого богатства России на ее политическое развитие?

РЕСУРСНЫЕ БОГАТСТВА РОССИИ: ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОКЛЯТИЕ?

На первый взгляд, ответ на первый из двух выше обозначенных вопросов — решительное «да». Россия вне всяких сомнений страдает от многих из тех бюрократических проблем, которые в литературе о политической экономике значатся как типичные для сырьевого государства. Для многих Россия — великолепный пример политической экономики ресурсного проклятья в действии⁵. Советник президента, Андрей Илларионов говорит о «петрополитике» (petro-politics) России и о ее «венесуализации»⁶. Согласно Илларионову,

этот факт связан с тем, что менее диверсифицированные экономики больше страдают от ошибок экономической политики. Другими словами, экономика, сильно зависящая от ресурсов, нуждается в грамотной политике еще даже больше, чем экономика диверсифицированная (см. Ahrend, 2005).

5 См., например, взгляды разных аналитиков, цитируемых Бушем (2005). См. также: Egochkin, 2005.

6 Свой тезис о «венесуализации» России Илларионов изложил на спонсированной Европой конференции «Россия и СНГ. Инвестиционный форум 2005: движение в сторону сбалансированной экономики» в отеле Рэдиссон-Славянская в Москве 13 сентября 2005 г.

«венесуализация» — это смесь из заторможенных реформ, популистских трат и растущей национализации энергетического сектора. Однако более тщательное изучение примера России свидетельствует о том, что при объяснении изъёмов ее политики трудно придавать слишком большое значение сырьевому характеру российской экономики. Есть мало оснований утверждать, что политика России была бы гораздо более здоровой, если бы рыночные трансформации начались в условиях отсутствия изобилия ресурсов.

Случай России будет рассмотрен в связи с целым рядом гипотез, выдвинутых в политэкономической литературе и касающихся ресурсного проклятья. Выяснится, что пример России *не* подтверждает выводы литературы такого рода. В ряде случаев пример России, действительно, соответствует разным теориям, например, она страдает от тех политических патологий, которые традиционно ассоциируются с сырьевой экономикой: сумасшедшая погоня за рентой и коррупция. Однако, как выяснится, Россия вообще предрасположена к проблемам такого рода, она страдала бы от них и не будучи обладательницей природных богатств.

РОССИЯ КАК СЫРЬЕВАЯ ЭКОНОМИКА

Согласно расчетам, используемым в литературе о ресурсном проклятье, Россия вне всяких сомнений является сырьевым государством. Топливо и металлы вместе составили 65 % прибыли промышленности в 2000 г. В 2003 г. углеводороды, металлы и прочее сырье составляли 75 % всего экспорта, эквивалентного 31,5 % ВВП⁷. Все это, согласно критериям таких авторов, как Сакс & Уорнер (2001), Оти (2004) и Нарэйн (2003), явно свидетельствует о том, что Россия — сырьевая экономика. Однако Россия — это не «обычная» сырьевая экономика. Большая часть литературы предполагает, явно или косвенно, что типичная сырьевая экономика — это развивающаяся экономика, сочетающая огромный аграрный сектор с низким уровнем урбанизации и образованности. Ситуация же России аналогична ситуации высокоиндустриализированных экономик в случае открытия ими важного нового ресурса. Так было в Нидерландах и Великобритании в 1970-х и 1980-х гг. Однако в России «сырьевой шок» произошел не по причине открытия новых ресурсов, но по причине корректировки цен в начале постсоветского переходного периода. Цены на природные ресурсы, искусственно занижаемые в условиях централизованного планирования, взлетели вверх после либерализации цен и снятия ограничений на внешнюю торговлю. Все это привело к радикальному перераспределению сырьевой ренты, извлекаемой из первичного сектора экономики России. Это перераспределение до сих пор вызывает массу дискуссий.

Наличествующие институты государства вне всяких сомнений будут оказывать огромное влияние как на использование богатств, связанных с новым ресурсом, так и на влияние этого богатства на политику. Следова-

7 Нефть и газ составляют около половины всего экспорта страны.

тельно, имеет смысл выявить особенности российской институциональной структуры, от которой будет многое зависеть. Во-первых, Россия помимо обладания огромными природными богатствами является еще и переходной экономикой, для которой рента имеет огромное значение. Права собственности все еще относительно слабы и неустойчивы, а экономические изъятия, унаследованные от Советской системы (или созданные не доведенными до конца реформами), породили значительную «переходную ренту». Во-вторых, Россия вступила в постсоветский период, обладая огромным бюрократическим аппаратом, но парадоксально слабым государством⁸. Наконец, Россия все еще не обзавелась тремя основными противоядиями против антиобщественного правления. Ей не хватает политической подотчетности, социального капитала и принципа господства права.

Вышесказанное заставляет предположить, что Россия изначально была очень сильно предрасположена ко многим из тех политических патологий, которые описываются в литературе, посвященной ресурсному проклятию. Поэтому не удивительно, что все эти патологии наличествуют в современной России. Например, нет никаких сомнений в том, что борьба за обладание недрами России породила масштабную коррупцию. Однако при этом есть все основания утверждать, что уровень коррупции в России был бы высоким при любых обстоятельствах — это подтверждает даже беглый взгляд на ее бедных ресурсами соседей. Слабость государства в абсолютно любой сфере толкает заниматься скорей погоней за рентой, чем производством (Chakraborty & Dabla-Norris, 2005).

ПОГОНЯ ЗА РЕНТОЙ

Согласно первому наиболее простому объяснению, взаимосвязь между изобилием ресурсов и плохим управлением есть результат того, что ресурсное богатство стимулирует погоню за рентой. Как государства, так и частные предприниматели в сырьевых экономиках предпочитают заниматься скорей собиранием ренты с природных ресурсов, чем созиданием богатства или предпринимательством⁹. Конкуренция за право контролировать сырьевую ренту может формировать ось политических конфликтов. Нет ничего удивительного в том, что от такого непродуктивного поведения может страдать экономика.

Многое зависит здесь и от природы ресурсов. Исследования показывают, что изобилие скудных ресурсов, таких как месторождения минераль-

8 Макфол (1997) выделяет три критерия силы государства: внутренняя идеологическая и институциональная согласованность; относительная автономия от общества (т.е. степень, в которой государственные структуры зависят или не зависят от чьих-то частных интересов); и способность государства эффективно проводить свою политику. По всем трем показателям постсоветское государство было крайне слабым.

9 См. например, Оти (2004), Робинсона и другие (2002), обзор литературы о «государстве-рантье» см.: Ross, 1999. PP. 312–313.

ного сырья, часто приводит к образованию слабой политической системы и последующим экономическим зловключениям. Такое происходит реже в случае изобилия таких рассредоточенных ресурсов, как рыба или лес (Deacon & Mueller, 2004:26). Скученные ресурсы легче монополизировать¹⁰, поэтому спор за право обладать ими чаще принимает бескомпромиссный характер. Этот спор, скорее всего, будет выигран той стороной, которая контролирует государство. Более объемная, концентрированная рента с большей, чем рента рассредоточенная вероятностью приведет к завязыванию жестокого напряженного длительного спора за контроль над ней (Auty, 2004).

Еще один относящийся сюда вопрос касается капиталоемкости добычи ресурсов: чаще всего в сырьевой промышленности будет преобладать небольшое число крупных фирм¹¹. Такой ход событий стимулирует государственные элиты к национализации этой промышленности, особенно если та приобретает слишком большое значение для национальной экономики. Политические лидеры опасаются как бы мощные частные компании, работающие в этой сфере, не стали «неуправляемыми». Следовательно, нет ничего удивительного в том, что литература о ресурсном проклятье так часто концентрируется на минеральном сырье: это скученные ресурсы с очень капиталоемким производством и часто значительными экономическими масштабами. Подобные сектора чаще других будут характеризоваться высоким уровнем концентрации собственности (частной или государственной). После прочтения соответствующей литературы и учитывая масштабы ресурсного богатства (в основном, углеводороды и ценные металлы), от России стоит ожидать начала ожесточенных внутренних схваток за контроль над рентой.

Последствия политических и управленческих конфликтов такого рода будут зависеть от институциональной атмосферы данного общества (Deacon & Mueller, 2004). Погоня за рентой будет более привлекательной в той среде, в которой права собственности слабы, а институты неустойчивы. В этом случае участвующие игроки будут с недоверием смотреть в будущее. Сужение временных горизонтов делает погоню за рентой более привлекательной, чем производство: сиюминутная выгода в первом случае больше¹². В такой ситуации слабая правовая система не будет способна контролировать спор за ресурсы, следовательно, этот спор будет вестись за счет внеправовых мер. Группы находящиеся у власти будут поглощены добыванием сырьевой ренты и использованием ее для укрепления своих позиций.

10 Рассредоточенные ресурсы, конечно, также могут стать источником неприятностей: если они находятся в открытом доступе в условиях отсутствия эффективных прав собственности, то это может привести к переэксплуатации и «трагедии общей собственности».

11 Капиталоемкость отчасти зависит от природы ресурсов, но она также зависит от технологических изменений (рыболовство, например, в последние десятилетия стало гораздо более капиталоемким), поэтому ее необходимо рассматривать как отдельную переменную.

12 Деятельность, направленная на создания чего-то нового, в случае успеха будет привлекать хищников (Chakraborty & Dabla-Norris, 2005).

Все это мы видим в России. Конфликт за право контролировать сырьевую ренту — одно из основных событий политической жизни России последних нескольких десятилетий. Однако данный конфликт следует рассматривать в контексте трансформации России. Эта трансформация предоставила возможность извлекать ренту практически из всех секторов экономики, начались конфликты вокруг абсолютно любых предприятий, как больших, так и маленьких. Естественным спор за право контролировать запасы нефти или алюминия будет более затяжным и кровавым, чем препирательства вокруг небольшого магазинчика, однако корень проблемы не в природе оспариваемых ценностей, но в общей слабости прав собственности. Этот момент становится более ясным при сравнении России с Норвегией. Норвегия — это страна с демократическим правлением, в ней действует принцип верховенства закона, именно в такой институциональной атмосфере произошло открытие залежей нефти в Северном море. Соответственно, Норвегия смогла совладать со своими ресурсами и разрешить конфликты вокруг сырьевой ренты, оставаясь в рамках стабильной демократической системы.

НИКАКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА БЕЗ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ?

Согласно второй гипотезе, богатые ресурсами государства страдают от неполноценной работы добывающих институтов¹³. Если государство извлекает значительную прибыль из первичного сектора экономики, то это может привести к стагнации прочих налоговых институтов. Из-за этого государство в структуре своих доходов становится слишком зависимым от сырья, что в свою очередь делает его уязвимым перед острыми циклическими колебаниями налоговой политики. В политическом отношении тот факт, что государство вполне может обходиться за счет одной сырьевой ренты, делает его менее зависимым от тех, кем оно управляет¹⁴. В краткосрочной перспективе все это может вполне устраивать правителей, однако долгосрочные издержки всего этого могут быть крайне большими. Норт и Томас (North & Thomas, 1973) утверждают, что потоки серебра и золота из Нового света в XVI в. освободили испанскую корону от ограничений, накладываемых кортесом. Британские монархи, наоборот, вынуждены были обсуждать повышения налоговых ставок с парламентом. Соответственно, британское государство усиливалось: развивались такие институты, как годичный парламент, кроме того, укреплялись права собственности. Свобода испанской монархии от ограничений привела к стагнации институтов и, следовательно, к политическому упадку. В недавней работе, посвященной государствам рантье, анализируются нефтяные государства (petro-

¹³ См. например: Chaudhry, 1989 и Karl, 1997.

¹⁴ См. Ганев (2001: 14): «Лишь в том случае, если элиты будут принуждены к пересмотру условий добычи, „организационные остатки“, возникшие как побочный продукт основного проекта элит, будут задействованы в целях хорошего управления».

states) Ближнего Востока (и не только), автор приходит к схожему выводу: если правители имеют возможность самостоятельно финансировать свою политику—и даже щедро одаривать своих подданных—без необходимости собирать с них налоги, то такие государства не склонны отчитываться перед теми, кем они управляют¹⁵.

При всей своей убедительности вышеобозначенные соображения не проливают никакого света на реалии постсоветской России. Происходящее в России никак не соответствует тому, что описывается в этой литературе. Россия действительно начала постсоветский период с катастрофически слабыми добывающими институтами. Вместо простого освоения тех излишков, которые создавались государственными предприятиями, постсоветская Россия отныне вынуждена была учиться проводить эффективную налоговую политику. Это была не простая задача, России до сих пор есть куда стремиться, однако нет никаких сомнений в том, что ее добывающие институты за последнее десятилетие значительно улучшили не только показатели сборов, но и свое умение собирать налоги без неоправданного нарушения рыночной логики и ограничения экономической активности.

Налоговые институты России никоим образом не являются слишком заточенными на собирание сырьевой ренты. Более того, на первых этапах своего становления Россия ввела огромный список общих налогов, ее слишком *мало* заботили сборы сырьевой ренты. Васильева и Гурвич (Vasil'eva & Gurvich, 2005) выяснили, что общее налоговое бремя на топливный сектор в 2000 г. достигало всего лишь 31,8% добавочной стоимости, произведенной в этом секторе. Соответствующая цифра в не топливной промышленности составляла 43,7%, а в транспорте и коммуникациях—40,8%. Что касается ресурсов, не связанных с топливом, то их добыча также была связана с гораздо менее тяжким налоговым бременем, чем в случае основных производственных секторов.

Налоговая реформа 2000–2003 гг. была призвана несколько подкорректировать эту ситуацию: налоговое бремя топливного сектора выросло на 7,7%, для нетопливной же промышленности оно снизилось на 8,4% добавочной стоимости. Свою роль сыграло и дело Юкоса: оно не только привело к формальным изменениям в налоговом законодательстве, но и к пересмотру неформальных правил налогового поведения нефтяных компаний. Кроме того, в результате экспроприации средств Юкоса государство увеличило количество нефтяной ренты, собираемой им напрямую. Однако эти изменения касались по преимуществу топливного сектора. Не было предпринято никаких попыток получить больший контроль за рентой в прочих секторах, связанных с природными ресурсами. Наоборот, произошло дальнейшее сокращение налогообложения этих секторов: металлургия, лесная, целлюлозная и бумажная промышленность получили наиболее льготные налоговые условия среди всех основных промышленных секторов.

15 См. например: Isham et al. (2003); Ross (2001); Entelis (1976); Vandewalle (1998); Bazresch & Levy (1991).

Кроме того, вряд ли возможно констатировать превращение России в государство-рантье, свободное от какой-либо нужды в переговорах с обществом. Несмотря на то, что прибыль государства от добычи ресурсов за последние несколько лет значительно выросла, в налоговом отношении Россия не является нефтяным государством. Экспортные пошлины и налоги на ресурсы составляли лишь примерно 20% сборов в 2003 г, что было меньше, чем социальный налог (22,2% сборов) или налог на потребление (29,5% сборов). НДС до сих пор остается для России наиболее важным отдельным налогом, в 2004 г. составлявшим 35,8% федеральных сборов. Несмотря на то, что при Владимире Путине началось определенное движение в сторону авторитаризма, это движение трудно увязать с какими-либо изменениями в структуре налогообложения. В посткризисный период Россия предприняла масштабные попытки повысить налоговую дисциплину всей экономики.

Если сырьевая рента и способствовала разъеданию политической подотчетности в России, то это было связано скорее со способностью государственных элит приобретать и распределять доходы от ресурсов иными, нежели чем налогообложение, способами. С этой точки зрения, возрастание прямого контроля государства за средствами нефтяного сектора требует особого рассмотрения: какими бы ни были недостатки бюджетной системы России, ревизия налоговой системы после 1999 г. и установление казначейской системы бюджетных трат реально привели к существенному повышению прозрачности и эффективности налоговых процессов. Управление же компаниями, находящимися в государственной собственности, наоборот, остается непрозрачным, есть сомнения относительно того, кому — и до какой степени — подотчетно это управление. Существует распространенное мнение о том, что подобная финансовая непрозрачность дает правителям России возможность использовать контролируемые государством компании для финансирования той деятельности, которую они не хотели бы проводить через бюджет. Короче говоря, если ресурсные богатства действительно способствуют упадку политической подотчетности, то это происходит скорее по вине возрастания прямого государственного контроля за ресурсами, чем по вине налоговой системы.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ САМОДОВОЛЬСТВО

Третий набор аргументов относительно влияния ресурсного богатства на политиков и политику, вращается вокруг того, что Росс (1999:309) называет «миопическим бездействием». Суть в следующем: изобилие ресурсов сообщает как политикам, так и частным лицам определенную самоуспокоенность. Следствием такой самоуспокоенности может стать чрезмерно небрежная политика и невнимание к структурным и прочим мерами по диверсификации экономики. Чрезмерные траты в благоприятные периоды с необходимостью приводят к острым сокращениям этих трат в случае обвала цен на ключевые блага. Тем самым только усиливаются неблагоприятные воздействия торговых колебаний. Факты свидетельствуют о том, что политики в странах, богатых ресур-

сами, хорошо осведомлены об опасностях циклов колебания цен, однако им очень трудно противостоять искушению ослабить налогообложение¹⁶.

В этом отношении Россия вовсе не является исключением: экономический блок в кабинете министров прекрасно осведомлен о необходимости поддерживать макроэкономическую дисциплину во время ценовых циклов. На протяжении 1999–2004 гг. Россия демонстрировала примерную налоговую дисциплину (Ahrend, 2004). Правительство извлекло урок из налогового коллапса 1998 г. и на протяжении 2000–2003 гг. предпринимало амбициозные и масштабные попытки структурных реформ. Власть, не склонные рассматривать рост цен на нефть и металлы как оправдание для переноса реформ, считали улучшение показателей российской торговли созданием условий для проведения тех реформ, которые было бы сложно проводить в иных обстоятельствах.

Однако политическое давление начать тратить все больше нефтяных денег возрастало: цены оставались стабильно высокими, а память о 1998 г. постепенно улетучивалась. Налоговые ястребы из правительства оказались подвержены прессингу со стороны целого ряда групп: расходующих министерств кабинета министров, особых групп, ищущих федеральной поддержки для реализации своих целей, наконец, Кремля, который вынужден был давить на правительство, стремясь как можно скорее удвоить ВВП. Со всех сторон требовали тратить больше денег (или урезать налоги). Сложность состояла в том, что никто не знал, какая часть из недавнего роста цен на нефть окажется более или менее стабильной. Если долгосрочная средняя цена выросла, то для России есть смысл тратить больше денег, однако, если ставка будет сделана на слишком высокую среднюю цену, то в случае падения цен это будет грозить серьезными проблемами. Даже после того, как уровень трат был стабилизирован, структурная реформа забуксовала. Вряд ли до следующего электорального цикла кто-то из политиков осмелится начать новый этап реформы.

Как и в случае спора за ренту, недисциплинированность политики выше там, где хуже организованы институты. Временные горизонты в таких условиях уже, поэтому наиболее влиятельные деятели с опаской смотрят в будущее, у них меньше стимулов оставаться сдержанными. Более того, если правители неуверенны относительно своей возможной участи, то они будут склонны к более агрессивному приобретению и манипулированию ресурсами в целях сохранения собственной власти. Такого рода поведение не трудно увидеть в сегодняшней России. Например, это растущая тенденция использовать нефтяные деньги для укрепления режима посредством урезания налогов и поднятия зарплат и пенсий. Эти же деньги используются для умиротворения общественного протеста там, где он возникает. Реакция на протесты против монетизации льгот в январе 2005 г. и последующее замораживание практически всех значимых реформ заставляет предположить, что власти становятся все более не расположенными к риску (см. Karl, 1997). Они начинают использовать нефтяные деньги на текущее потребление, а не на проведение перспективных реформ.

¹⁶ См. Ross (1999:309), особенно примечания к сноскам 40–42.

РАЗРОСШАЯСЯ БЮРОКРАТИЯ И РЕНТОЗАВИСИМАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

Вопрос о том, что *делают* с сырьевой рентой лидеры государств после получения контроля над ней, затрагивается в четвертой группе аргументов, рассматриваемой в литературе о влиянии изобилия ресурсов на управление государством. Как уже было указано, правители будут стремиться к использованию этой ренты для усиления собственной власти. Согласно Робинсону и его соавторам (2002), данная рента превращается в охраняемый ресурс, его использование лидерами государства приводит к политически мотивированной экспансии бюрократии¹⁷. Однако связанный с рентой рост бюрократии, — только часть проблемы. Оти (1994, 2004), Махон (1992) и прочие указывают на использование природной ренты для стимуляции роста зависящего от субсидий и /или опеки вторичного городского сектора. Рост вторичного сектора, в свою очередь, будет оказывать влияние на политику: он приведет к разрастанию электората, заинтересованного в сохранении *status quo*. Бесчисленные исследования свидетельствуют о том, что во время индустриализации в Латинской Америке, когда происходило замещение импорта, основным источником сопротивления изменениям выступили получатели субсидий¹⁸.

На первый взгляд Россия прекрасно соответствует той модели, основы которой были набросаны выше. Рост государственной бюрократии, начавшийся в 1992 г., уже не раз становился предметом изучения, кроме того, сырьевая рента действительно использовалась для поддержания терпящих бедствие несырьевых секторов экономики. Однако при более тщательном осмотре все оказывается чуть сложнее.

Размер бюрократии увеличился, однако не так быстро, как многие думают. В период с 1994 г. по 2001 г. число государственных управленцев увеличилось примерно на 13,6%. Большая часть этого увеличения пришлась на чиновников местного уровня. Число федеральных чиновников, направленных в регионы, увеличивалось медленно, что касается центрального федерального административного аппарата, то он даже сократился. На самом деле, общее число чиновников составляет необыкновенно малую долю от рабочей силы по сравнению с таким же показателем большинства стран членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСД) и переходных стран. Этот факт ставит под сомнение тезис о том, что случай России подтверждает гипотезу о разрастании бюрократии за счет ренты¹⁹. Во многом рост числа чиновников на региональном уровне обусловлен желанием финансово *слабых* региональных властей получать больше субсидий из феде-

17 Этот взгляд среди прочих отстаивает Оти (2004).

18 См. обзор литературы: Ross (1999:310–11); о «зависимой урбанизации» особенно см. Gelb et al. (1988) и Treisman (2002).

19 Детали см. Brum & Gimpel'son (2004:92–100). Следует заметить, что сравнения между странами и эпохами осложняются проблемами сопоставимости: возникают новые типы чиновников, кроме того, происходит переклассификация старых.

рального центра. Следовательно, этот рост не слишком связан с изобилием ресурсов²⁰. Но все же анализ региональных показателей заставляет предположить, что обилие ресурсов может сыграть свою роль в ускорении роста бюрократии на региональном уровне. В период с 1995 по 2003 гг. число работников в региональных и муниципальных администрациях выросло в России на 22,5%. В десяти федеральных субъектах с наибольшей долей добычи минеральных ресурсов в валовом региональном продукте (ВРП) соответствующая цифра составляла 51,6%, она увеличивалась до 68% в тех шести регионах, в которых добыча минеральных ресурсов достигала 30% от ВРП²¹.

Вопрос о защищенном вторичном секторе особенно интересен, когда мы говорим о России. Если говорить в целом, то вторичный сектор России был на удивление незащищенным: начиная с 1992 г., торговая политика носила в основном либеральный характер (хотя иной раз неформальные барьеры все же делали рынок России менее открытым, чем это формально декларировалось). Однако одновременно на протяжении всего первого десятилетия переходного периода значимая часть российской промышленности держалась на плаву за счет субсидий. Это было отражением как лоббизма промышленников, так и страха социальных последствий структурных изменений. К середине 90-х гг. прямые субсидии из бюджета и выгодные кредиты Центробанка были по большому счету отменены, однако их тут же заменили скрытые субсидии, например, прощение штрафов и неденежные выплаты контролируемым государством газовым и электрическим монополиям²². После кризиса расчет наличными деньгами вновь стал нормой, однако цены на газ и электричество остались замороженными, это было равносильно снижению цен ниже уровня себестоимости (так как реальная цена все это время росла)²³. Что касается нефтяной промышленности, то поддержка вторичного сектора с ее стороны была минимальной. Власти официально провозгласили курс на урезание

**ВО МНОГОМ РОСТ ЧИСЛА
ЧИНОВНИКОВ НА РЕГИОНАЛЬ-
НОМ УРОВНЕ ОБУСЛОВЛЕН
ЖЕЛАНИЕМ ФИНАНСОВО СЛА-
БЫХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ
ПОЛУЧАТЬ БОЛЬШЕ СУБСИДИЙ
ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА**

²⁰ См. Gimpel'son & Treisman, 2002.

²¹ Важно понять, что основное значение здесь имеет не абсолютное число добытых в регионе природных ископаемых (углеводороды и металлы), но их относительный вес в валовом региональном продукте. Другими словами, имеет значение именно ресурсозависимость, а не стоимость ресурсов.

²² Кроме того, предприятия «одалживали» очень много средств у рабочих, государства, поставщиков, посредством задерживания зарплат, налогов и платежей. Детали см.: Woodruff, 1999 и Tompson, 1999.

²³ Оценку масштаба этих скрытых субсидий в начале посткризисного периода см.: ОЭСР (2002:121–32).

явных субсидий, поэтому все, что они могли сделать, так это ограничить экспорт с целью сдержать рост внутренних цен на сырую нефть и нефтепродукты. Учитывая, что Россия потребляет гораздо меньше ресурсов, чем производит, все это оказалось для промышленности не слишком тяжким бременем. Что касается прочих сырьевых секторов — леса и металлов, — то с ними дело обстояло еще лучше: они получали часть субсидий, предназначенных для вторичного сектора²⁴.

До этого момента Россия прекрасно подтверждает гипотезу о зависимом городском секторе. Однако, начиная с 2000 г., произошло значительное сокращение скрытых субсидий, предоставляемых российской промышленности и домохозяйствам. Как показывают данные ОЭСР, за последние годы субсидии на газ и электричество быстро сокращались. Одновременно с этим платежная дисциплина российских предприятий в том, что касается бюджета, работников и поставщиков, заметно улучшилась. Остается только ждать, сохранится ли данная тенденция во время следующего экономического спада, но уже сейчас можно сказать, что за последние годы произошел существенный пересмотр основанной на субсидиях индустриальной модели.

Любое обсуждение использования ресурсной ренты лидерами России в целях укрепления своих политических позиций было бы неполным без обсуждения приватизации. На первый взгляд, готовность Бориса Ельцина провести столь быструю — и столь дешевую — приватизацию нефтяной и металлургической промышленности России выглядит несколько странно, особенно учитывая неспособность его менеджеров организовать грамотное налогообложение новообразованных частных предприятий. Например, в случае с Газпромом Ельцин просто позволил инсайдерам завладеть крупной долей газовой ренты, при этом компания осталась в государственной собственности. Получается, что политики отдали эту заманчивую ренту без особой борьбы. Можно, конечно, списать это на слабость режима, который не только не имел возможности эффективно контролировать свои предприятия, но также был не способен противостоять давлению отдать свои наиболее ценные активы. Поведение Ельцина начинает обретать смысл, если мы предположим, что его временные горизонты были относительно узкими. Какими бы ни были экономические достоинства этого шага, быстрая приватизация наиболее ценных государственных компаний давала Ельцину два важных преимущества в политической борьбе середины 1990-х гг. Во-первых, он гарантировал себе поддержку российских магнатов во время новых выборов. Во-вторых, это дало ему гарантию того, что даже в случае поражения оппонентам пришлось бы столкнуться с мощным противодействием любым попыткам повернуть вспять экономический курс страны²⁵. Что касается Путина, то до сих пор он не сталкивался ни с какой угрозой

24 В частности, производители алюминия очень выиграли от дешевого электричества.

25 Когда политические лидеры проводят политику урезающую их собственную власть, то это зачастую означает неустойчивость их положения и желание заранее ограничить своего преемника.

своей власти. Именно поэтому он так заинтересован в упрочении своего контроля над все большей долей сырьевой ренты как в форме налогообложения, так и в форме прямого государственного контроля.

КОРРУПЦИЯ

Многие авторы указывают на связь между изобилием ресурсов и коррупцией в государственных органах. Эта связь не в последнюю очередь обусловлена искушением манипулировать государственными институтами для упрочения своего контроля за ресурсной рентой²⁶. Однако связь между ресурсами и коррупцией в случае России не совсем ясна. Есть масса свидетельств того, что начиная с 1991 г. проблема коррупции сильно усугубилась²⁷. Однако сложно объяснять такое положение дел ресурсным проклятьем: в данном случае мы имеем дело с целым рядом факторов.

Если связь между минеральными ресурсами и коррупцией действительно существует, то большая коррупция должна наблюдаться в тех регионах, которые богаты ресурсами. *Региональные коррупционные индексы 2002 г.* от Трансперенси Интернэйшнал (ТИ) –Россия – единственный относительно строгий отчет о коррупции на региональном уровне, основанный на сопоставимых социологических данных. К несчастью, данные есть лишь для 40 из 89 федеральных субъектов России. Многие из наиболее ресурсозависимых регионов оказываются не охваченными (Transparency, 2002). Тем не менее даже эти данные не подтверждают суждение о том, что регионы, богатые ресурсами, более коррумпированы, чем все остальные. Согласно отчету ТИ, одна из особенностей коррупционной карты России заключается в том, что уровень коррупции гораздо выше в приграничных регионах. Едва ли это удивительный результат, учитывая масштаб контрабандной торговли в России и тот факт, что уровень криминала и коррупции на границе всегда гораздо выше. Однако это не равносильно утверждению о том, что ресурсозависимые регионы России *не* коррумпированы, отчет указывает на то, что показатели коррупции примерно одинаковы во всех федеральных субъектах. По большинству показателей коррупция выше в приграничных регионах, но остальные регионы друг от друга отличаются не сильно (в ведущих регионах дело обстоит не намного лучше чем в худших).

Недавнее совместное исследование ВЦИОМ и небольшого бизнес-лобби ОПОРА также не смогло проследить хоть сколько-нибудь заметную связь

²⁶ См., например: Mauro, 1995; da Cunha Leite & Weidmann, 1999; Easterly, 2001; Ahrend, 2004.

²⁷ Оценить уровень коррупции крайне сложно, лишь несколько индикаторов способны показать изменение тенденций во времени. «Индекс восприятия коррупции» Трансперенси Интернэйшнал при всех своих ограничениях есть исследование России, проводившееся на протяжении почти десяти лет. За промежуток 2000–2004 гг. произошли некоторые изменения, однако недавние показатели России в 2,7–2,8 пунктов по десятибалльной шкале показывают, что она продолжает считаться крайне коррумпированной страной.

(OPORA Rossii, 2005). Их исследование малых и средних предпринимателей не касалось вопросов коррупции напрямую, но в его ходе респондентам задавались вопросы о «транзакционных издержках», связанных с взаимодействием с бюрократией. Под эту рубрику попадали не только взятки, но и откаты, а также процедурные нарушения во время инспекций и трудности с регистрацией. В той степени, в которой индикатор транзакционных издержек затрагивает вопросы бюрократического хищничества, он является вполне правдоподобным источником сведений о показателях коррупции. Согласно этому индикатору, наиболее ресурсозависимые регионы России располагаются с шестого по 78 место. Место в списке никак не зависит от того, какая промышленность — металлургическая или нефтяная — доминирует в этом федеральном субъекте. Результаты данного исследования показывают, что склонность чиновников принимать «нелегальные платежи» от бизнесменов гораздо выше в Южном Федеральном округе (не богатый в отношении ресурсов регион), чем в иных регионах России.

Невозможность проследить хоть какую-то явную связь между изобилием ресурсов и уровнем коррупции никоим образом не обозначает, что спор за ресурсную ренту не привел в России к росту коррупции. Вполне может быть, что включение в исследование более ресурсозависимых регионов привело бы к несколько иному результату; индекс ТИ не покрывает большую часть ресурсозависимой экономики России. Более того, конкуренция за ресурсы может вестись на федеральном уровне и потому иметь небольшое влияние на региональное восприятие коррупции. Однако лучшее объяснение, скорее всего, связано с чрезмерной предрасположенностью России к коррупции. Даже если бы Россия вступила на путь реформ, не обладая значительными запасами ресурсов, уровень коррупции все равно был бы высоким. Не столь одаренные природными ископаемыми соседи России по СНГ отнюдь не кажутся менее коррумпированными.

Рост уровня коррупции в государственных органах начиная с конца 1980-х гг. — результат множества факторов, включая развал не только политических и бюрократических контролирующих органов, существовавших при советской системе, но и развал норм и убеждений, поддерживавших старый режим²⁸. Еще один немаловажный фактор — низкие зарплаты чиновников, что становится особенно значимым, когда малооплачиваемые бюрократы обнаруживают, что управляют очень ценным государственным имуществом или распределяют значительные финансовые потоки. Также коррупции способствует традиционная неразбериха на границах России²⁹. Кроме того, международные исследования показывают, что как господство принципов права, так и развитие гражданского общества (включая свободную прессу) находятся в сильной обратно пропорциональной связи с уровнем

28 См.: Huskey & Obolonsky, 2003. Это ключевой момент: роль неформальных норм мало изучена, однако трудно поверить, что изменения норм и ценностей не играют никакой роли в объяснении происходящего.

29 Ahrend, 2002.

коррупции³⁰. Слабость этих институтов в постсоветской России внесла свою лепту в рост коррупции. Короче говоря, общая институциональная атмосфера, в которой работают российские чиновники, является в какой-то мере «располагающей к коррупции».

ИЗОБИЛИЕ РЕСУРСОВ И ПОЛИТИКА РОССИИ: ПОЗИЦИЯ ТИЛИ

Таким образом, у нас есть все основания для скептического отношения к некоторым из предполагаемых связей между ресурсным богатством России и ее политикой. Однако делать вывод об отсутствии какой бы то ни было связи — ошибочно. Если суть политики, согласно привычному определению, сводится к тому, «кто что получает, когда и сколько», то было бы странным ожидать, что экономическая структура политики не будет оказывать влияние на политические институты и практики. В любом обществе (не обязательно связанным с добычей ресурсов) особенности основных источников национального богатства вполне способны повлиять на структуру принятия политического решения. От этих особенностей может зависеть постановка цели, локус власти и типы тех институтов, которые задействуются или создаются (Karl, 1997:44–5). Что касается именно сырьевых экономик, то здесь особенно стоит ожидать того, что изобилие ресурсов будет влиять на то, как правители добывают себе ресурсы, необходимые для проведения той или иной политики. Нижеследующая дискуссия посвящена анализу отношений между добычей ресурсов и управлением в современной России. Опираясь я буду, в основном, на работу Чарльза Тили (1992), посвященную возникновению государственных структур в Европе.

СТРОИТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВА И СПОСОБЫ ПРИСВОЕНИЯ

Тили рассматривает государство как механизм присвоения ресурсов и их перераспределения во имя тех целей, которые определяются элитой, то есть во имя «главного проекта элит». Ввиду того что Тилли сосредотачивается на подъеме раннего современного государства, главный проект элит того времени примерно понятен: это война. Соответственно, большая часть работы Тили посвящена другой части этого уравнения: стратегиям элит по присвоению чужого имущества. Существенный вопрос здесь следующий: где «локализованы» (как социо-экономически, так и пространственно) те ресурсы, которые господствующие элиты пытаются присвоить и чего стоит их «извлечение»? Тезис Тили в том, что элитам необходимо вступить в целый ряд общественных отношений для того, чтобы закрепить за собой нужные им ресурсы. Различные формы их участия способствуют развитию тех структур, которые могут быть ими задействованы в качест-

³⁰ Brunetti & Weder, 2003.

ве инструментов управления. Для нас не так важно вдаваться в подробности его трехчастной классификации стратегий извлечения периода ранней современности. Существенно важно понять, что от особенностей тех ресурсов, которые необходимо присвоить, зависят используемые элитами стратегии извлечения. Возможность получать большую ресурсную ренту при относительно небольших издержках вполне способна поспособствовать развитию тех институтов, которые используются политическими элитами для реализации этой возможности.

Особенности тех сырьевых секторов, о которых идет речь, также могут сыграть существенную роль. Шафер (1994) утверждает, что если производительность государства и его торговые показатели сконцентрированы вокруг какой-то одной сферы, то свойства этой главной сферы могут оказать существенное влияние на его политическую экономию. Согласно Шаферу, если в основном секторе преобладает небольшое число участников, существуют высокие входные (и выходные) барьеры, а также наличествует высокая степень специфичности активов, то этот сектор скорее всего будет политически влиятельным и негибким. Влиятельные, но негибкие сектора, в свою очередь, склонны предъявлять государству чрезвычайно высокие требования. По мере того как государство будет развивать особые институты и практики для взаимодействия с основным сектором, его автономия будет подвергаться эрозии, а возможности сужаться. Государству будет все труднее развивать эффективные механизмы управления другими секторами, оно утратит способность решать их проблемы. Все это особенно верно в отношении минерального сектора: нефть, газ и металлы. Как указывалось выше, это скученные ресурсы с капиталоемким производством и зачастую масштабной экономикой, выход на эту площадку труден, что повышает вероятность того, что на ней будут доминировать несколько больших игроков.

Джонс Люонг (2004), в свою очередь, обращает особое внимание не на природу промышленности *как таковой*, но на проблему собственности и ее контроля. Она утверждает, что тип управляющей структуры во многом предопределяется внутренней политикой, а не факторами, существенными для данного сектора, такими как капиталоемкость или концентрированность. Несмотря на полезность проведенного ею анализа зависимости выбора от особенностей внутренней политики, факт преобладания на протяжении последних сорока-пятидесяти лет государственной собственности в основных сырьевых секторах — несмотря на огромные различия в политических особенностях добывающих государств — заставляет предположить, что особенности сырьевых секторов все же важны для структурирования тех выборов, которые делают политики в ответ на те политические возможности и ограничения, которые описывает Люонг³¹.

31 Конечно, необходимо учитывать, что многие развивающиеся страны получили экономический совет национализировать свои богатства, чтобы обрести независимость от иностранных транснациональных компаний и лучше использовать ресурсную ренту для экономического развития. См., например: Cardoso & Faletto, 1979; Hirschman, 1958; Baldwin, 1966..

Вполне может быть, что наличие больших концентрированных источников ренты, таких как полезные ископаемые, представляет собой политическую проблему, простейшее (если не наиболее эффективное в экономическом отношении) решение которой для многих государств — национализация. Капиталоемкость крупномасштабной добычи ресурсов зачастую значит, что в этом секторе будет доминировать небольшое число мощных игроков, частных или государственных, национальных или иностранных. В случае доминирования частной собственности, есть опасность того, что политическая система окажется не достаточно сильной, чтобы выдержать конфликт влиятельных игроков, или что государство будет лишено возможностей, необходимых для эффективного получения ренты. Если государство обладает достаточной силой, то национализация может оказаться способом более простым, чем попытка управления влиятельными игроками. Прямой контроль, несомненно, облегчит для государственных элит задачу присвоения и распределения сырьевой ренты, им не придется прибегать к таким косвенным мерам, как налогообложение и регулирование. Ирония в том, что слабые государства более предрасположены к национализации в силу ограниченности собственных возможностей, однако в этом случае есть вероятность того, что национализированная сырьевая промышленность будут плохо управляться.

ПРОКЛЯТЬЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ?

Это крайне важная проблема в дискуссии о ресурсном проклятии. Джонс Люонг (2004), Оти (2004), Росс (1999) и прочие утверждают, что именно государственная собственность, а не ресурсное богатство как таковое, есть корень хронической слабости экономик, занимающихся экспортом сырья. Государственная собственность на сырьевую промышленность может способствовать чрезмерному раздуванию бюджета государства и потворствовать налоговой недисциплинированности. Есть все основания утверждать, что национализированная сырьевая промышленность менее эффективна и менее прозрачна, кроме того, она гораздо сильнее подвержена политическому вмешательству. Ресурсное проклятие на самом деле вполне может оказаться проклятием государственной собственности. Этот тезис не получил подробного эмпирического анализа по той простой причине, что большая часть литературы была посвящена сырьевой промышленности 1960–1990-х гг. включительно, когда большинство богатых ресурсами стран предпочитали государственную собственность и прямой контроль за природными ископаемыми.

Несмотря на то, что обобщение на основе одного случая неправомерно, опыт России, похоже, полностью подтверждает этот взгляд. ОЭСР (2004) указывает на то, как по-разному функционируют российский газовый и нефтяной сектор. Нефтяной сектор был раздроблен и приватизирован, тогда как газовый сектор остался государственной вертикально-интегрированной монополией. Несмотря на явную некорректность процесса приватизации

нефти, ее результатом стал динамичный рост нефтяной промышленности, придавший основной импульс послекризисному подъему России. Что касается газовой промышленности то ее вклад в общий рост экономики с 1999 по 2004 гг., наоборот, чуть негативен (Gurvich, 2005).

Однако мы здесь рассматриваем политику. Если обилие ресурсов (особенно минеральных) стимулирует политиков к переходу к государственной собственности, то эта закономерность должна оказывать влияние на политику. Однако природа этого влияния будет зависеть как от существующего политического порядка, так и от качества институциональной среды. Такая страна, как Норвегия, где есть крепкие традиции демократической подотчетности правителя перед рядовыми гражданами и где диктат принципов права незыблем, имеет больше шансов создать эффективное государство³². Однако там, где политическая подотчетность и диктат принципов права не получили распространения, создание больших государственных компаний в наиболее рентабельных секторах будет часто связано с непрозрачностью, коррупцией и погоней инсайдеров за рентой. В этом случае те ресурсы, которые окажутся в распоряжении политической элиты, облегчат для нее задачу противодействия изменениям и откупа от их необходимости. Короче говоря, можно предположить, что прямой контроль за сырьевой рентой сделает для элит возможным как собственное обогащение, так и укрепление своего положения. Все это произойдет с еще большей вероятностью, если механизмы контроля за распределением ренты будут слабы или попросту отсутствовать. Вряд ли выводы такого рода покажутся неожиданными или противоречивыми исследователям газовых монополий России или прочих государственных нефтяных или газовых компаний на территории стран СНГ.

Однако на этом аргументация не останавливается. Джонс Люонг (2004:11) утверждает, что каждая из выделяемых ею четырех форм владения и управления «способствует возникновению своих особых стимулов к построению институтов. Это происходит за счет поощрения различных типов основных акторов и форм отношений бизнеса и государства». Она продолжает:

Возникают три основных сценария. Первый: основные действующие лица — государственные элиты и бюрократы, отношения бизнеса и государства размыты и симметричны, они едины в своем стремлении к созданию дискреционных институтов, поэтому институты оказываются слабыми как в своей способности накладывать ограничения, так и в своей предсказуемости... Второй: основные действующие лица — государственные элиты и частные национальные собственники, отношения бизнеса прозрачны и симметричны, следовательно, есть общие стимулы к созданию институтов, действующих как формальные гарантии, поэтому возникают крепкие (т. е. эффективные и стабильные) институты. Третий сценарий: основные действующие лица — государственные

³² Однако не стоит обольщаться насчет Норвегии: процесс принятия решений в Норск Гидро (Norsk Hydro) и Статоил (Statoil) может быть столь же неясными, что и в России.

элиты и иностранные инвесторы, отношения бизнеса и государства прозрачны и асимметричны, стимулы к строительству институтов различны, что приводит к возникновению гибридных институтов — или институтов, созданных специально для минерального сектора, являющихся эффективными, но не стабильными.

Вышесказанное заставляет предположить, что институциональные последствия возрастания контроля государства за основными сырьевыми секторами России могут быть по-настоящему тревожащими.

Все эти тезисы приобретают дополнительную значимость, если мы согласимся, что институциональные требования «ведущего сектора» будут склонны определять экономические и до определенной степени политические институты общества в целом. Стратегия развития, основанная на государственном контроле за природными ресурсами (или прочими «основными высотами» экономики), будет предъявлять меньше претензий к институтам, чем прочие пути развития (Ahrend & Tompson, 2005a). Развитие гражданского общества, качество контрактной среды (и, следовательно, принцип господства права), устойчивость прав собственности и развитие человеческого капитала — все это будет иметь меньшее значение, чем в случае развития экономики на основе частного предпринимательства. Относительно слабые требования к институтам могут сделать эту стратегию более привлекательной, особенно если эти институты изначально слабы. Данная стратегия развития не только уступает многим прочим в экономическом плане, она еще и подавляет стимулы к улучшению институтов. Такая стратегия вполне может превратиться в препятствие для любой реальной попытки решения проблемы слабых институтов.

НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА РОССИЮ

Суть изложенной выше аргументации в следующем: правители государства, богатого ресурсами, будут по понятным причинам тяготеть к контролю за как можно большей частью экономических излишков, порождаемых сырьевыми секторами. Личная алчность и коррупция (политиков или чиновников) вполне может сыграть здесь свою роль, однако это вовсе не обязательно. Согласно Тили, присвоение ресурсной ренты — очевидная рациональная стратегия государственных элит. Однако те механизмы присвоения, которые они используют, будут зависеть от тех инструментов, которые находятся в их распоряжении. Именно здесь играет роль качество и природа имеющихся институтов. Государства, регуляторные, административные и прочие возможности которого в целом слабы, более подвержены искушению полной национализации. Такие государства чаще других предпочитают опираться на силу в деле сохранения контроля за сырьевым сектором. Подобное решение может оказаться экономически невыгодным, но оно вне всяких сомнений способно принести правителям политические дивиденды.

Соответствует ли то, что было сказано выше, реалиям современной России? Суть «основного проекта» Владимира Путина в реформе государственной власти в России и восстановлении статуса России как международной «сверхдержавы» после родовых мучений 90-х гг. Он публично высказывал свое мнение о том, что богатство России углеводородами — существенно важный фактор для упрочения ее геополитического положения. Поэтому едва ли можно удивляться тому, что Путин укрепляет контроль государства за промышленностью, экспортирующей нефть и газ. Ведь эти ресурсы — главный источник богатства, необходимого для поддержания как его проекта по строительству государства, так и его стремления усилить влияние и престиж России за рубежом. В конце концов, Путину досталось в наследство государство, которое лишь совсем недавно было полным банкротом; финансовое положение этого государства оставалось очень неустойчивым. Вопрос ресурсов был одним из наиболее насущных. Где еще было искать необходимые ресурсы, если не в том секторе российской экономики, который занимался экспортом природных ресурсов (прежде всего углеводородов)? Путин всегда утверждал, что государству должна принадлежать большая часть экономических излишков, производимых данным сектором, и что это существенно важно для выживания России³³. Следовательно, основной вопрос для него был в следующем: как наилучшим образом закрепить за собой эти излишки.

В экономическом отношении оптимальной стратегией была бы следующая: рыночно-ориентированное перестроение по большей части не реформированного газового сектора³⁴ и параллельное улучшение регулирования и налогообложения в основном частной нефтяной промышленности. Вместо этого Путин решил закрепить контроль за контролируемой государством вертикально интегрированной газовой монополией ОАО Газпром и существенно увеличить прямое участие государства в управлении нефтяным сектором. В случае с Газпромом, который в 90-е гг. превратился в подобие государства в государстве, все это оказалось достаточно сложным: новая команда управленцев, внедренная Путиным в 2001 г., обнаружила, что установление реального, эффективного контроля за компанией — нелегкое дело. Однако постепенно старая гвардия была вытеснена. Как хорошо известно, первоначально Путин не предпринимал особых попыток установить контроль за нефтяным сектором, однако с середины 2003 г. государство несколько неуклюже поменяло свою политику. К концу 2005 г. около 15 % добычи нефти перешло или переходило из частных рук в руки государства, после завершения атаки на Юкос государство вполне могло увеличить долю, сосре-

33 Данный тезис уже выдвигался будущим президентом в кандидатской диссертации на тему «Стратегическое планирование воспроизводства минерально-сырьевой базы региона в условиях формирования рыночных отношений», защищенной в Государственном горном институте в 1990-х гг., а также в статье, основанной на диссертации, которая появилась в журнале института в 1999 г. См.: Putin, 1999; а также Olcott, 2004.

34 О реформе газового сектора см.: Ahrend & Tompson, 2005b.

доточенную в его руках, с примерно 17% в 2003 г. до около 45%³⁵. В то же самое время формальное налоговое бремя на нефтяной сектор ужесточилось, налоговые органы окрепли, что гарантировало для государства получение гораздо большей доли нефтяных денег, чем прежде.

Похоже, что на политику Путина в сфере энергоресурсов повлияли очень многие факторы, включая конъюнктурные политические обстоятельства и его собственные идеологические склонности. Не было ничего неизбежного в экспансии государства в нефтяной сектор, политический лидер и его решения — вот главные причины. Однако было бы ошибочным не принимать во внимание описанные выше особенности нефтяного сектора, а также слабость государственных институтов России. Административные и регуляторные возможности российского государства были и остаются слабыми. Его добывающие способности — его способность эффективно взимать налоги — значительно улучшились в последние годы, но они все еще далеко не идеальны. Отсюда стремление полагаться во многих случаях на те формы налогообложения, которые нельзя назвать оптимальными в экономическом отношении, но которые легче всего собирать и регулировать³⁶. Какими бы ни были прочие слабости российского государства, его навыки принуждения впечатляют. Они, действительно, развиты без всякой меры по отношению ко всем прочим способностям. Если государство сильно лишь в принуждении, то от него и стоит ожидать лишь принуждения. Безусловно, силовые методы служат интересам окружения Путина, однако трудно отрицать правоту Крауса (2004), когда он говорит, что применив в отношении Ходорковского и Юкоса силу, Путин попросту использовал единственный эффективный инструмент, находившийся в его распоряжении. От государства, характеризующегося слабыми регуляторными и правовыми возможностями, но обладающего гипертрофированной способностью к использованию силы, вполне стоит ожидать применения силы.

Все это наводит на мысль о том, что истоки проблем России в слабости ее институтов. Эта слабость, конечно, не предопределила политику Кремля в отношении нефтяной промышленности в 2003–2005 гг., однако она вне всяких сомнений сделала эту политику чуть более привлекательной (не учитывая личные и групповые интересы). Не трудно увидеть тот порочный круг, в который Россия сегодня вполне может угодить. Слабые институты стимулируют правителей прибегать к осуществимым, пусть и не оптимальным решениям, таким как опора на непосредственный контроль и принуждение вместо договора, регулирования и налогообложения. Эти решения, в свою очередь, создают препятствия для совершенствования институтов: второсортные решения зачастую усугубляют те изъяны, которые их породили. Кроме того, в силу все той же слабости институтов тот, кто проводит

35 Здесь не место для детального анализа так называемого дела Юкоса. Это дело и его последствия я уже подробно исследовал в другом месте: *Tompson, 2005*.

36 В этом главная причина того, почему налогообложение нефтяного сектора касается в основном оборота и физических объемов, а не прибыли.

национализацию, оказывается зачастую неспособным грамотно управлять присвоенными активами. Вплоть до 2003 г. Россия стремилась избежать этого сценария и создать институты, способные регулировать и разрешать конфликты, минуя силовое вторжение в мощную, динамичную частную нефтяную промышленность. Как показывают события времен Ельцина и первых лет нахождения Путина это было не просто — нефтяных баронов не так-то легко «приручить». Однако сегодня власти, похоже, вернулись к старым методам принуждения и прямого контроля.

Все это никоим образом не значит, что экономические реформы в России застопорились или что Россия стремительно возвращается в советское прошлое. Подход властей к остальным секторам остается гораздо более либеральным и рыночным. В принципе, можно сказать, что государство пытается создать альтернативные институты для несырьевых секторов и проводить по отношению к ним альтернативную политику. Как замечает Сутела (2005), Россия не может быть еще одним Кувейтом; она слишком велика, чтобы процветать за счет одних природных ископаемых. Чтобы качество жизни было достойным, страна нуждается в успешном вторичном секторе, способном обеспечить людей работой. Как указывалось выше, одна из опасностей заключается в том, что для развития сектора «Б» (так его называет Сутела) будут использованы протекционистские меры и субсидии. Альтернативой политике субсидий могут стать попытки создания условий для развития открытого и конкурентного сектора, состоящего из небольших и средних по размеру предприятий. Как утверждает Сутела, если учитывать двойственную структуру экономики, то нет никакого необходимого противоречия между двумя направлениями политики, проявившимися в недавние годы: упрочение хватки государства в сырьевом секторе, с одной стороны, и попытка создания лучшей среды для малого и среднего бизнеса — с другой.

Однако есть основания сомневаться в успешности такой политики «нового НЭПа». Во-первых, большая часть несырьевого сектора продолжит требовать защиты и она вполне может ее получить, особенно учитывая ее социополитическую значимость и экономическую слабость. Такая политика протекционизма скорее затруднит, чем облегчит развитие новых форм деятельности, также она вряд ли приведет к созданию новых продуктов, способных быть более конкурентоспособными. Во-вторых, как замечает Сутела, линия раздела между секторами «А» и «Б» не прочна и действия, предпринимаемые в отношении первого сектора, могут оказать непредвиденное воздействие на второй. В качестве примера можно взять один случай: использование налоговых служб и прокуратуры федеральными властями против крупнейшей частной компании страны, похоже, подтолкнуло чиновников более низкого уровня усилить давление на малый и средний бизнес. Наконец, есть реальная опасность того, что понятие «стратегический» сектор окажется достаточно расплывчатым и будет применено к еще большей части экономики — именно это, похоже, происходит в таких сферах, как металлургия, машиностроение, авиация и даже банковское дело.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Утверждения о том, что Россия превращается в снежную Венесуэлу, сильно преувеличены. В политическом аспекте удивляет не то, как хорошо Россия соответствует стереотипам сырьевой политэкономии, но, наоборот, то, как успешно она до сих пор сопротивлялась многим институциональным и политическим извращениям, обычно ассоциируемым с развитием, в основе которого лежит сырье. Более того, есть все основания утверждать, что и без всяких ресурсов Россия страдала бы от тех же самых проблем. Одновременно в тезисе о том, что ресурсное богатство России представляет опасность для ее политического развития, все же есть некоторая справедливость. Однако основная проблема не в природе этих ресурсов, но в их локализации в институциональной среде, плохо подготовленной для преодоления проблем, порождаемых богатством такого рода.

Перевод с английского Дмитрия Узланера

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Ahrend, Rudiger (2002), «Press Freedom, Human Capital and Corruption», *DELTA Working Paper* 2002-11, February.
- Ahrend, Rudiger (2004), «Accounting for Russia's Post-Crisis Growth», *OECD Economics Department Working Paper No. 404*, September.
- Ahrend, Rudiger (2005), «How to Sustain Growth in a Resource-Based Economy: The Main Concepts and their Application to the Russian Case», *OECD Economics Department Working Paper*, forthcoming.
- Ahrend, Rudiger and William Tompson (2005a), «Russian Institutions and Possible Development Paths», mimeo, June.
- Ahrend, Rudiger and William Tompson (2005b), «Unnatural Monopoly: The Endless Wait for Gas-Sector Reform in Russia», *Europe-Asia Studies* 57:6, September.
- Auty, Richard (1994), «Industrial Policy Reform in Six Large, Newly Industrializing Countries: The Resource Curse Thesis», *World Development* 22:1, January.
- Auty, Richard (2004), «Patterns of Rent-Extraction and Deployment in Developing Countries: Implications for Governance, Economic Policy and Performance» (Paper Prepared for the Poverty Reduction and Economic Management Unit Seminar, World Bank), April.
- Baldwin, Robert E. (1966), *Economic Development and Export Growth: A Study of Northern Rhodesia, 1920–1960* (Berkeley: University of California Press).
- Bazresch, Carlos, and Santiago Levy (1991), «Populism and Economic Policy in Mexico, 1970–82», in Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (Chicago).
- Brunetti, A. and B. Weder (2003), «A Free Press is Bad News for Corruption», *Journal of Public Economics* 87:1801–24.
- Brym, Robert and Vladimir Gimpel'son (2004), «The Size, Composition and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s», *Slavic Review* 63:1,
- Bush, Jason (2005), «Russia: The Curse of \$50 a Barrel», *Business Week*, 16 May.
- Cardoso, Fernando Henrique and Enzo Faletto (1979), *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley: University of California Press).
- Chakraborty, Shankha and Era Dabla-Norris (2005), «Rent Seeking», *IMF Working Paper WP/05/43*, March.
- Chaudhry, Kirin Aziz (1989), «The Price of Wealth: Business and State in Labour Remittance and Oil Economies», *International Organization* 43:1, Winter.

- da Cunha Leite, Carlos A. and Jens Weidmann (1999), «Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth», *IMF Working Paper* No. 99/85, June.
- Deacon, Robert T. and Mueller, Bernardo (2004), «Political Economy and Natural Resource Use», *Departmental Working Paper 01-04* (San Bernardino: Department of Economics, UCSB), January.
- Easterly, William (2001), *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge: MIT Press).
- Entelis, John P. (1976), «Oil and Wealth and the Prospects for Democratization in the Arabian Peninsula: The Case of Saudi Arabia», in Naiem A. Sherbiny and Mark A. Tessler (eds.), *Arab Oil: Impact on the Arab Countries and Global Implications* (New York).
- Erochkin, Pavel (2005), «Russia and Its Oil: Friends or Foes?», in Jennifer Moll (ed.), *Blueprint for Russia* (London: Foreign Policy Centre).
- Ganev, Venelin (2001), 'Post-Communism as a Historical Episode of State-Building: A Reversed Tillyan Perspective', *University of Chicago Department of Political Science Working Paper* No. 289, November.
- Gelb, Alan and associates (1988), *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* (New York: Oxford University Press for the World Bank).
- Gimpel'son, Vladimir and Daniel Treisman (2002), «Fiscal Games and Public Employment: A Theory with Evidence from Russia», *World Politics* 54:145–83, January.
- Gurvich, Evsei (2005), «Ustal li „lokomotiv“ rossiiskoi ekonomiki?», *Neft' Rossii* 2, February.
- Hausman, Ricardo, and Roberto Rigobon (2003), «An Alternative Interpretation of the „Resource Curse“: Theory and Policy Implications», *NBER Working Paper* No. 9424, January.
- Hirschman, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press).
- Huskey, E. and A. Obolonsky (2003), «The Struggle to Reform Russia's Bureaucracy», *Problems of Post-Communism* 50:4, July–August.
- Isham, J., M. Woolcock, L. Pritchett, and G. Busby (2003), «The Varieties of Resource Experience: How Natural Resource Export Structures Affect the Political Economy of Economic Growth», mimeo (Harvard University, Middlebury College, and World Bank).
- Jones Luong, Pauline (2004), «Rethinking the Resource Curse: Ownership Structure and Institutional Capacity» (Paper prepared for the Conference on Globalization and Self-Determination, Yale University, May 14–15).
- Karl, Terry-Lynn (1997), *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States* (Berkeley: University of California Press).
- Karl, Terry-Lynn (1999), «The Perils of the Petro-State: Reflections on the Paradox of Plenty», *Journal of International Affairs* 53, pp. 31–48.
- Kraus, Eric (2004), «There Will Be Life after Yukos», *Moscow Times*, 1 September.
- Lal, Deepak and Hla Myint (1996), *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth* (Oxford: Clarendon Press).
- Mahon, Jr., James E. (1992), «Was Latin America Too Rich to Prosper?», *Journal of Development Studies* 28 no. 1, January.
- Mauro, Paolo (1995), «Corruption and Growth», *Quarterly Journal of Economics* 90:681–712.
- McFaul, Michael (1997), «When Capitalism and Democracy Collide in Transition: Russia's „Weak“ State as an Impediment to Democratic Consolidation», *Working Paper* No. 1, Program in New Approaches to Russian Security (Cambridge, MA: Harvard Russian Center).
- Narain, A., P. Rabanal and S. Byskov (2003), «Prudential Issues in Less Diversified Economies», *IMF Working Paper* WP/03/198, October.
- North, Douglass C., and Robert P. Thomas (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History* (Cambridge: Cambridge University Press).
- OECD (2002), *OECD Economic Surveys: Russian Federation* (Paris: OECD).
- OECD (2004), *OECD Economic Surveys: Russian Federation* (Paris: OECD).
- Olcott, Martha Brill (2004), «Vladimir Putin and the Geopolitics of Oil», Paper prepared for the James A. Baker III Institute for Public Policy, October.
- OPORA Rossii (2005), «Conditions and Factors Affecting the Development of Small Entrepreneurship in the Regions of the Russian Federation», June (<http://www.opora.ru/live/investigations.asp?id=34083>).
- Putin, Vladimir (1999), «Mineral'no-syr'evye resursy v strategii razvitiya rossiiskoi ekonomiki», *Zapiski Gornogo instituta*, January.

- Robinson, James A., Ragnar Torvik and Thierry Verdier (2002), «Political Foundations of the Resource Curse», *CEPR Discussion Paper No. 3422*, June.
- Ross, Michael L. (1999), «The Political Economy of the Resource Curse», *World Politics* 51:297–322, January.
- Ross, Michael L. (2001), «Does Oil Hinder Democracy?», *World Politics*, 53:3, pp. 325–361.
- Sachs and Warner (2001), «The Curse of Natural Resources», *European Economic Review*, 45.
- Shafer, D. Michael (1994), *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States* (Ithaca: Cornell University Press).
- Sutela, Pekka (2005), «The Political Economy of Putin's Russia», *BOFIT Russia Review* 3, March.
- Tilly, Charles (1992), *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992* (Oxford: Basil Blackwell).
- Tompson, W. (1999), «The Price of Everything and the Value of Nothing? Unravelling the Workings of Russia's „Virtual Economy“», *Economy and Society* 28:2, May.
- Tompson, W. (2005), «Putting Yukos in Perspective», *Post-Soviet Affairs* 21:2, April-June.
- Transparency International — Russia (2002), *Regional Corruption Indices 2002* (http://www.transparency.org.ru/proj_index.asp).
- Treisman, Daniel (2002), «Post-Communist corruption», *Department of Political Science Working Paper*.
- Vandewalle, Dirk (1998), *Libya since Independence: Oil and State-Building* (Ithaca, NY).
- Vasil'eva, A. A. and Gurchich, E. T. (2005), «Reglament nalogooblozheniya neftegazovogo sektora», *Neft' Rossii* 3, March.
- Woodruff, David (1999), *Money Unmade: Barter and the Fate of Russian Capitalism* (Ithaca: Cornell University Press).