



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР  
КАРНЕГИ



# ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУТОВ НА РАЗВИТИЕ РЕСУРСНЫХ ЭКОНОМИК

Елена Чиркова



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР  
**КАРНЕГИ**



British Embassy  
Moscow

---

# **ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУТОВ НА РАЗВИТИЕ РЕСУРСНЫХ ЭКОНОМИК**

Елена Чиркова

*Данное издание подготовлено Московским Центром Карнеги при финансовой поддержке Министерства иностранных дел и по делам Содружества (Великобритания).*

Московский Центр Карнеги — представительство Фонда Карнеги за Международный Мир (США), являющегося некоммерческой неправительственной исследовательской организацией.

Фонд Карнеги за Международный Мир и Московский Центр Карнеги как организация не выступают с общей позицией по общественно-политическим вопросам. В публикации отражены личные взгляды автора, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Никакая часть данной публикации не подлежит использованию кем-либо в какой бы то ни было форме, в том числе воспроизведению, распространению, переработке, иначе как с письменного разрешения Московского Центра Карнеги или Фонда Карнеги за Международный Мир. Запросы, пожалуйста, направляйте в Московский Центр Карнеги.

Россия, 125009, Москва,  
Тверская ул., д. 16 стр. 1  
Тел.: +7 (495) 935-89-04  
Факс: +7 (495) 935-89-06  
[info@Carnegie.ru](mailto:info@Carnegie.ru)

Эта публикация может быть бесплатно загружена с сайта  
<http://www.carnegie.ru>.

© Carnegie Endowment for International Peace, 2017

# Содержание

Об авторе	v
Краткое содержание	1
Введение	3
Какие ресурсы создают ресурсное проклятие	3
Возможные меры ресурсной зависимости и ресурсного изобилия	4
Преодоление ресурсного проклятия: успешные и отстающие страны	9
Механизмы трансмиссии ресурсного изобилия в ресурсное проклятие	12
Государство-рантье	13
Институты вообще и качественные институты	16
Исследования зависимости ресурсного проклятия от качества институтов и экономической политики	21
Институты, политики и инструменты, смягчающие ресурсное проклятие	24
Стабилизационные фонды и фонды будущих поколений	31
Заключение	40

<b>Приложение 1. Возможные меры институционального развития</b>	<b>43</b>
<b>Приложение 2. Основные положения «Гида по прозрачности ресурсных доходов»</b>	<b>47</b>
<b>Список литературы</b>	<b>49</b>
<b>Примечания</b>	<b>53</b>
<b>Московский Центр Карнеги</b>	<b>57</b>

---

## Об авторе

**Елена Чиркова** — независимый финансовый аналитик, доцент факультета экономических наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».



## Краткое содержание

Спустя более 20 лет после публикации пионерской статьи Джеффри Сакса и Эндрю Уорнера, доказывавшей, что ресурсное проклятие существует, ученые так и не пришли к консенсусу по этому вопросу. Однако мало кто сомневается, что на его тяжесть и сам факт наличия влияет институциональное развитие страны. Данное исследование пытается дать ответ на вопрос, какие институты лучше всего подходят для преодоления ресурсного проклятия.

- Ресурсное проклятие создается природными ресурсами, которые приносят высокий рентный доход. Одни считают, что в первую очередь это нефть, другие — что по способности генерировать ренту она идет третьей после алмазов и цветных металлов.
- Важно различать ресурсную зависимость и ресурсное изобилие. Первое можно измерить, например, через долю природных ресурсов в экспорте страны, второе — через стоимость природного капитала на душу населения.
- Механизмы трансмиссии ресурсного изобилия в проклятие делят на макроэкономические и политэкономические. К первым относят «голландскую болезнь» и волатильность сырьевых цен, ко вторым — так называемую активность в поисках ренты, сопряженную с коррупцией и высокими государственными расходами, а также возникновение авторитарных институтов и даже анархии.
- Когда большая часть ВВП страны генерируется через природную ренту, может возникнуть государство-рантье, для которого характерны завышенные государственные расходы во время ценового бума. Помимо экономических перекосов, у государства-рантье возникают и неполадки в функционировании гражданского общества. Соответственно, хорошие институты — это те, что не позволяют поднимать голову «гидре» государства-рантье, то есть неэффективно тратить природную ренту. Диверсификация экономики и сглаживание волатильности не менее важны.
- Если говорить о научных исследованиях взаимозависимости институционального развития страны и ресурсного изобилия, то особого влияния изобилия на институты не выявлено, тогда как в другую сторону оно есть: слабые институты могут негативно влиять на преодоление ресурсного проклятия.



- Наиболее эффективными для преодоления ресурсного проклятия институтами считаются сильная защита прав собственности, открытость экономики, низкий уровень коррупции и такие политические институты, как подотчетность правительства и гарантии исполнения им контрактов. Помимо институтов, важными факторами являются размер компаний экспортного сектора (меньше — лучше) и наличие сильного частного сектора. А гибкость фискальной политики и налогообложение средней тяжести создадут стимулы инвестировать и отведут угрозу национализации добывающего сектора в период высоких цен на сырье.
- Поскольку самым важным в борьбе с ресурсным проклятием является контроль за расходами бюджета во время бума, очень важно, чтобы бюджетная политика была контрциклической. Иными словами, в «тучные» годы государство должно тратить меньше, чем зарабатывать, а в «тощие» — больше.
- Лучшим буфером между бюджетными расходами в хорошие и плохие годы являются стабилизационные фонды, а перераспределять рентные доходы между поколениями призваны фонды будущих поколений, или суверенные фонды. Если раньше создание суверенных фондов удавалось только регионам и странам, где жило население с сильными индивидуалистическими традициями, то сейчас они более популярны.
- Для успешной работы фонда необходимо, чтобы его целевые траты, правила отчислений и изъятий, направления инвестиций и инструменты инвестирования были жестко прописаны. Активы фонда должны быть институционально защищены от разбазаривания, желательно на уровне конституции страны.
- Преодоление ресурсного проклятия относится к типу задач, как решать которые примерно известно. Создание институтов и внедрение политик и инструментов, способствующих экономическому росту и диверсификации экономики, под силу стране с любым уровнем экономического развития при наличии политической воли. К сожалению, как сформировать эту волю, является задачей, ответ на которую скорее не известен.

## Введение

Ресурсным проклятием считается феномен, заключающийся в том, что экономика богатых на природные ресурсы стран развивается более низкими темпами, чем стран, бедных ресурсами, или их ВВП на душу населения и вовсе показывает отрицательные темпы роста.

Впервые термин «ресурсное проклятие» был введен британским экономистом Ричардом Оти (Richard Auty) в его книге, посвященной развитию стран, богатых минеральным сырьем [Auty, 1993]<sup>1</sup>. В 1995 году экономисты Джеффри Сакс и Эндрю Уорнер провели статистическое исследование, в котором показали, что у стран с высокой долей экспорта сырья в долгосрочной перспективе темпы роста ВВП на душу населения ниже, чем у стран с меньшей долей сырья в экспорте [Sachs, Warner, 1995]<sup>2</sup>. Работа Сакса и Уорнера породила целую волну исследований данного феномена. Результаты их неоднозначны: одни авторы обнаруживают ресурсное проклятие, другие не находят ему подтверждений<sup>3</sup>.

Между тем авторы более поздних исследований практически единогласно утверждают: если ресурсного проклятия и не существует в среднем по всей группе сырьевых стран, то оно, как правило, наблюдается у стран со слабыми институтами.

Задача нашей работы — выявить механизмы трансмиссии ресурсного изобилия в ресурсное проклятие; определить, что такое хорошие институты; обобщить результаты исследований влияния институционального развития на преодоление ресурсного проклятия; установить, какие институты в большей степени способствуют развитию экономики, и суммировать рекомендации по созданию адекватных институтов для стран, богатых природными ресурсами.

## Какие ресурсы создают ресурсное проклятие

Ресурсное проклятие связано с рентными доходами, которые слишком легко достаются и слишком неразумно тратятся. Согласно устоявшемуся мнению, высокий рентный доход создается в первую очередь нефтяной промышленностью, которая в большей степени, чем любая другая, способна порождать ресурсное проклятие. Не только из-за высокой ренты, но и потому, что нефтяную отрасль легче всего обложить налогами, а высокие первоначальные инвестиции создают предпосылки для доминирования в ней государственной собственности. Таким образом, возникает

хороший плацдарм для появления государства-рантье. Ниже мы поговорим о нем подробно.

Несколько меньший рентный доход приносит газовая отрасль, еще меньший — добыча металлов. Иногда, когда предложение сырья по какой-либо причине падает и случается ценовой шок, получение рентного дохода возможно даже в рыболовстве, сельском хозяйстве и производстве древесины. Примером такого ценового шока служит резкий, в два-пять раз, рост цен на кофе в 1976–1978 годах. Причиной послужила гибель в 1975 году трети мирового урожая из-за заморозков в Бразилии [Ross, 2004]. Среди первичных сельскохозяйственных продуктов ценовые шоки порождают в первую очередь чай, кофе и какао: предложение этих товаров на рынке не отличается гибкостью, так как новые плантации создаются долго.

Существует и альтернативная иерархия природных ресурсов с точки зрения их потенциала по созданию ресурсного проклятия. Авторы исследования [Boschini, et al., 2007] утверждают, что он выше всего у ископаемых, которые не только создают высокую стоимость, но и имеют низкие затраты на хранение и транспортировку и которые относительно несложно продать. Контроль над такими ресурсами гораздо заманчивее, поскольку дает возможность легкого получения незаконных выгод, и он настолько привлекателен, что борьба может дойти до вооруженного конфликта. При таком подходе нефть оказывается только на третьем месте, серьезно уступая алмазам, да и цветным металлам. Ниже нефти и примерно на одном уровне располагаются кофе, какао, сахар и древесина. Совсем низко — сельскохозяйственная продукция и рыба.

С другой стороны, несмотря на то, что рыба является первичным (непереработанным) продуктом, ее промышленное выращивание требует развитой логистики и создания системы контроля качества, гарантирующей соответствие продукции санитарным нормам. Все это делает бизнес гораздо более сложным. К таким же отраслям относятся современное овощеводство и выращивание цветов. Туризм также довольно сложная отрасль, базирующаяся на ресурсах. По мнению Алана Гелба, одного из первых и самых известных исследователей ресурсного проклятия, диверсификация ресурсных экономик в эти отрасли, несомненно, является положительным явлением [Gelb, 2011].

## **Возможные меры ресурсной зависимости и ресурсного изобилия**

В современной экономической науке принято различать ресурсную зависимость (*resource dependence*) и ресурсное изобилие, или изобилие ресурсов (*resource abundance*). Не все богатые на ресурсы (*resource-rich*) страны от ресурсов зависят. Примерами последних являются Австралия, Канада, США и Южная Африка.

Сакс и Уорнер предложили взять в качестве меры ресурсного изобилия «долю экспорта сырья в ВВП страны». В рамках этой традиции обычно предлагается считать богатыми на ресурсы странами те, в которых доля ресурсов в экспорте или доходах бюджета превышает 20%. Такое пороговое значение используется, например, в одном из исследований МВФ [Berg, et al., 2012].

**Таблица 1. Доля природных ресурсов в экспорте в 2010 году**

Страна	Вид экспортируемых ресурсов	Доля природного сырья в экспорте, %
Ирак	нефть	99
Тимор	нефть	99
Экваториальная Гвинея	нефть	99
Алжир	нефть	98
Нигерия	нефть	97
Ливия	нефть	97
Судан	нефть	97
Бруней	газ	96
Ангола	нефть	95
Конго, Дем. Респ.	минеральное сырье, нефть	94
Азербайджан	нефть	94
Венесуэла	нефть	93
Гвинея	металлы	93
Туркменистан	нефть	91
Конго	нефть	90
Чад	нефть	89
Катар	газ	88
Саудовская Аравия	нефть	87
Габон	нефть	83
Монголия	медь	81
Ботсвана	алмазы	66
Норвегия	нефть	60
Россия	нефть	52

Источник: *Macroeconomic Policy Framework for Resource-Rich Developing Countries*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2012.

Относительно свежая (на 2010 год) статистика по доле природного сырья в экспорте для стран с самой высокой долей имеется в материале МВФ [IMF, 2012]<sup>4</sup>. В таблице 1 приводятся данные по странам, у которых доля ресурсов в экспорте превысила 80%<sup>5</sup>. В мире насчитыва-

ется как минимум 20 таких стран, а у некоторых из них (Ирак, Тимор и Экваториальная Гвинея) она доходит до 99%. У Ботсваны, которая традиционно считается страной с избытком ресурсов, доля сырьевого экспорта составляет 66%, у Норвегии — 62%, у России — 50%; оценок для богатых на ресурсы Австралии и Канады в работе нет. Согласно другому источнику [Gelb, 2011], оценка доли сырьевого экспорта Австралии и Канады составляет на 2009 год 58 и 42% соответственно<sup>6</sup>.

Корректность измерения ресурсного избытка через долю природного сырья в экспорте (или ВВП) вызывает сомнения. Эта мера не учитывает того факта, что некоторые ресурсные экономики успешно диверсифицируются и тогда, согласно данному показателю, формально переходят в категорию бедных ресурсами; другие же стагнируют и остаются в категории богатых. И в этом смысле доля сырья в экспорте или ВВП скорее является мерой ресурсной зависимости, чем избытка. Поэтому была предложена другая мера оценки ресурсного избытка — через стоимость так называемого природного капитала (natural capital) на душу населения.

### Корректность измерения ресурсного избытка через долю природного сырья в экспорте или ВВП вызывает сомнения.

Согласно методологии Всемирного банка<sup>7</sup>, природный капитал делится на запасы: 1) полезных ископаемых, 2) древесины и 3) земельных ресурсов<sup>8</sup>. Первые включают запасы энергетических ресурсов (нефти, газа и угля) и десяти основных металлов и минералов (бокситов, меди, золота, железной руды, свинца, никеля, фосфатов, серебра, олова и цинка). Стоимостью природного капитала называется будущая природная рента, капитализированная по так называемой социальной ставке дисконтирования, которую Всемирный банк оценивает в 4%. Природной рентой называется экономическая прибыль, или, упрощенно, разница между доходами и расходами от разработки ресурса, — здесь подход одинаков для полезных ископаемых, древесины и земли. Горизонт, на котором рассчитывается рента, зависит от обеспеченности (от 17 лет по цинку и нефти до 133 лет по железной руде и 178 лет по бокситам), однако не превышает 20 лет. Иными словами, для нефти он составляет 17 лет, для бокситов — 20.

В этой парадигме ресурсную зависимость можно рассчитывать через долю природного капитала во всем капитале страны<sup>9</sup>, включающем, помимо природного, другой материальный капитал и нематериальные активы. Остальные составные части материального капитала — промышленный (машины и оборудование), городская земля и нетто-резервы в иностранной валюте. Нематериальный капитал включает человеческий и институциональный, или социальный, капитал.

Совокупный капитал оценивается через капитализированное совокупное потребление в будущем. Горизонт дисконтирования — одно поколение, 25 лет. В качестве текущей оценки принимается среднее за

**Таблица 2. Обеспеченность капиталом для ряда стран с ресурсным изобилием в 2005 году<sup>10</sup>**

Страна	Размер капитала, долл. на душу населения		Доля природного капитала в совокупном, %
	Природный	Совокупный	
Конго	14 679	6 017	244
Ангола	13 307	13 804	96,4
Чад	4 637	4 994	92,9
Бруней	183 018	232 275	78,8
Азербайджан	11 684	15 298	76,4
Габон	42 065	58 504	71,9
Конго, Дем. Респ.	1 599	2 294	69,7
Саудовская Аравия	97 012	146 105	66,4
Судан	6 911	12 148	56,9
Нигерия	6 042	10 982	55
Алжир	15 815	30 242	52,3
Венесуэла	30 567	69 775	43,8
<i>Россия</i>	<i>31 317</i>	<i>73 166</i>	<i>42,8</i>
Монголия	5 477	13 381	40,9
Гвинея	1 939	6 271	30,9
Индонезия	4 926	19 769	24,9
Таиланд	7 810	37 765	20,7
Малайзия	12 750	64 767	19,7
Чили	18 870	101 901	18,5
Норвегия	110 162	867 797	12,7
Шри-Ланка	2 075	21 640	9,6
Ботсвана	5 420	58 895	9,2
Австралия	39 979	518 805	7,7
Канада	36 924	538 697	6,9

Источник: [World Bank, 2011, приложение С], расчеты автора.

**Таблица 3. Природная рента в % к ВВП в 2014 году**

Страна	Природная рента, % к ВВП
Кувейт	54,5
Конго, Дем. Респ.	48,2
Экваториальная Гвинея	43,3
Ирак	41,5
Саудовская Аравия	41,1
Конго	38,1
Ливия	36,8
Иран	29,8
Азербайджан	28,7
Катар	28,2
Россия	16,2
Чили	16,2
Нигерия	12,5
Норвегия	9,1
Малайзия	8,2
Австралия	7,1
Индонезия	6,3
Канада	4,6
Таиланд	3,7
Ботсвана	2,7
Шри-Ланка	0,7

Источник: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDPTOTL.RT.ZS>.

три последних года. Будущее потребление оценивается с учетом уровня сбережений: например, если они отрицательные, то потребление будет падать. Промышленный капитал оценивается исходя из уровня инвестиций в него за последние 20 лет с учетом амортизации. Стоимость городской земли составляет 24% от размера промышленного капитала. Разница между совокупным и материальным капиталом считается нематериальным капиталом. Соответственно, разбивки на человеческий и институциональный капитал не делается.

Всемирный банк провел масштабные исследования обеспеченности стран природным и совокупным капиталом по данной методологии в 2006 и 2011 годах — на 2000 и 2005 годы соответственно [World Bank, 2006], [World Bank, 2011].

На основе данных Всемирного банка можно рассчитать долю природного капитала в совокупном капитале страны. Как видно из таблицы 2,

она может превышать 100%, как у Конго, — это происходит из-за того, что общий капитал страны может быть меньше природного. Другая крайность — Сингапур, у которого практически нет природного капитала (всего 2 доллара на душу населения), поэтому в этой стране отношение природного и общего капитала близко к нулю. У богатых природными ресурсами Норвегии, Австралии и Канады доля природного капитала в общем капитале не превышает 13%. Россия с ее 42,8% по этому показателю смотрится относительно неплохо, однако она не намного лучше проблемной Венесуэлы и сильно уступает в рейтинге Монголии и Гвинеи. Очень достойно выглядит богатая ресурсами Ботсвана, показатель которой лучше, чем у Норвегии.

В настоящий момент на сайте Всемирного банка доступна оценка размеров совокупной природной ренты в процентах к ВВП в разбивке по странам<sup>11</sup>. Как видно из таблицы 3, вклад природной ренты в ВВП развитых стран (Австралии, Канады и Норвегии) не очень высок. Для Норвегии он гораздо ниже доли сырьевого экспорта (62 и 9% соответственно). Доля сырьевого экспорта в ВВП Ботсваны составляет примерно две трети, однако вклад природной ренты в ВВП очень мал, всего 2,7%, что является косвенной мерой ее развитости, а также отражает ожидания скорого исчерпания природных ресурсов.

## Преодоление ресурсного проклятия: успешные и отстающие страны

Когда речь идет о преодолении ресурсного проклятия, специалисты обращают внимание как на экономические показатели — рост и диверсификацию экономики, так и на социальный — развитие демократии. При этом диверсификация не является самоцелью, но она способствует экономическому росту<sup>12</sup>, обеспечивает хотя бы частичное сохранение уровня ВВП при исчерпании ресурсов и решает ряд других экономических проблем, о которых речь пойдет ниже.

Традиционно считается, что из стран, богатых ресурсами, успешными с точки зрения экономического роста и диверсификации экономики являются Норвегия, Канада, Австралия, Чили, Малайзия и Ботсвана<sup>13</sup>. Некоторые исследователи добавляют в группу ресурсных успешных и другие страны: Таиланд, Индонезию и Шри-Ланку [Coxhead, 2007]. Страны Юго-Восточной Азии развили экспорт товаров легкой промышленности. Особенность Чили в том, что страна диверсифицировалась в отрасли, очень близкие к сырьевым, но требующие более высоких технологических навыков, нежели традиционное сельское хозяйство: производство рыбы и виноделие.

Сегодня у этих стран низкие доли как природного капитала в совокупном, так и природной ренты в ВВП (см. таблицы 2 и 4). Это говорит



о том, что они действительно диверсифицировали свои экономики и создали (или сохранили и приумножили) свой нематериальный капитал.

К самым отстающим чаще всего относят Демократическую Республику Конго (в 1971–1997 годах Заир), Анголу, Боливию и Венесуэлу; в списке отстающих также называют Габон и Замбию.

Демократическая Республика Конго, бывшая колония Бельгии, получила независимость в 1960 году. Страна располагает месторождениями алмазов, является одним из ведущих производителей кобальта и меди, добывает нефть и природный газ. Однако с 1960 года по сегодняшний день Конго демонстрирует средние темпы роста ВВП на душу населения — минус 1,7%, а общее падение этого показателя достигло 60%. Худший результат у диктатора Мобуту, правившего в стране в 1971–1997 годах, когда ее ВВП на душу сокращался на 4% в год (тогда как в первые годы после получения независимости, то есть во время гражданской войны, он даже подрастал). Сейчас Демократическая Республика Конго — одна из самых бедных в мире: ее ВВП на душу в 2015 году составил 456 долларов. Падение этого показателя обусловлено в том числе и быстрым ростом населения: с 1960 по 2015 год оно увеличилось с 16 млн до 77 млн, то есть в 4,8 раза.

Ангола, бывшая колония Португалии, провозгласила независимость в 1976 году. С этого момента до 2002 года в стране шла гражданская война. Статистика относительно размера ВВП доступна лишь с 1986 года, и Ангола с ее 1,3% годового роста ВВП на душу населения с этого года выглядит сносно. Однако нужно учитывать, что, во-первых, в период с 1976 по 1985 год ВВП, скорее всего, сильно сокращался, а во-вторых, уровень ВВП на душу 1986 года был превышен только в 2006 году (нижний пик пришелся на 1993 год, когда ВВП составил 65% от уровня 1986-го). Рост с 2003 года составил впечатляющие 5,5% в год, но это рост с очень низкой базы.

---

**В 2000-х и 2010-х годах Индонезия  
продолжает развиваться даже  
быстрее, чем 1980-е и 1990-е.**

---

Что касается Боливии, то ее средние темпы роста ВВП на душу населения с 1960 года в 1,1% раскладываются на стагнацию вплоть до 2002 года, когда рост ВВП на душу в среднем составил всего 0,5% в год, и относительно быстрое развитие с 2003 года, когда средний темп был равен 3,3%.

Не во всех странах прогресс является устойчивым. Сейчас Венесуэла с ее нулевым средним ростом ВВП на душу населения с 1961 года считается отстающей страной, но в отдельных ранних исследованиях ресурсного проклятия ее относят к успешным. Не в последнюю очередь это связано с тем, что в 1958 году Венесуэла перешла к демократическому режиму правления и была самой «продвинутой» в этом отношении страной Латинской Америки. Некоторые авторы [Dunning, 2008] называют Венесуэлу 1970-х «оазисом демократии»: когда демократические

**Таблица 4. Темпы роста ВВП на душу населения в 1961–2015 годах**

Страна	Темп роста на душу населения ВВП, %
Ботсвана	5,4
Таиланд	4,3
Малайзия	3,8
Индонезия	3,5
Шри-Ланка	3,4
Чили	2,6
Норвегия	2,5
Австралия	1,9
Канада	1,9
Ангола *	1,3
Боливия	1,1
Венесуэла	0,0
Конго	-1,7

\* По данным с 1986 по 2015 год.

Источник: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.

режимы на континенте рушились, она даже предоставляла убежище либерально настроенным изгнанникам из других стран. На этот же период пришелся пик нефтяных цен и экономического процветания: пик ВВП на душу населения в реальном выражении был достигнут в 1977 году. Падение нефтяных цен в 1980-х вкупе с национализацией нефтяной промышленности в 1976 году привели к сокращению нефтяных доходов. Положение настолько ухудшилось, что в 1992-м имел место неудачный военный переворот (возглавлявшийся Уго Чавесом). С 1998 года, после прихода Чавеса к власти законным путем, происходил постепенный отказ от демократических и рыночных ценностей при одновременном ухудшении экономического положения страны.

Еще один пример — Индонезия, которая довольно эффективно воспользовалась нефтяными доходами в 1980-е и 1990-е годы. Однако современные исследователи, говоря об Индонезии, делают оговорку: установление авторитарного режима рано или поздно ведет и к высокой коррупции [Gelb, 2011]<sup>14</sup>. При этом проблем с темпами роста у Индонезии по-прежнему нет: в 2000-х и 2010-х годах страна продолжает развиваться даже быстрее, чем ранее.

## Механизмы трансмиссии ресурсного изобилия в ресурсное проклятие

Обычно механизмы трансмиссии ресурсного изобилия в проклятие делят на две большие группы: макроэкономические и политэкономические.

К первой группе относят «голландскую болезнь», которая заключается в том, что из-за экспорта ресурсов по высоким ценам национальная валюта укрепляется — и это снижает прибыльность и конкурентоспособность других отраслей. На фоне высоких цен на сырьевые товары вложения в перерабатывающий сектор становятся неприбыльными по сравнению с вложениями в добывающий.

Между тем развитие обрабатывающей промышленности и диверсификация имеют свои плюсы. Во-первых, как уже упоминалось, в странах с диверсифицированной экономикой выше долгосрочный рост ВВП. Во-вторых, диверсификация сглаживает волатильность, о минусах которой речь пойдет чуть ниже. В-третьих, она стимулирует занятость. Последнее особенно важно для стран с быстрорастущим населением. Добывающая же промышленность, создавая большой процент ВВП, дает относительно небольшой процент занятости экономически активного населения. Например, в Ботсване с начала 1980-х вплоть до начала 2000-х годов она создавала 40 % ВВП и всего 4 % рабочих мест [Iimi, 2006].

Однако трудно согласиться с тем, что диверсификация в обрабатывающие отрасли помогает росту производительности в экономике за счет более быстрого обучения экономических субъектов. Некоторые экономисты полагают, что и добывающая промышленность, и даже сельское хозяйство неплохо справляются с этим, так как в наше время их технологический уровень может быть очень высоким.

«Голландская болезнь» обычно приводит к ценовым перекосам в национальной экономике: цены на импортируемые товары или произведенные в стране, но конкурирующие с импортом не растут, тогда как цены на товары и услуги, которые не соперничают с импортом, увеличиваются сильно. В первую очередь это касается жилья.

Как отдельную причину ресурсного проклятия выделяют не только высокие цены на сырьевые товары, но и их волатильность. В ряде работ, например [van de Ploeg, Poelhekke, 2009], [Leong, Mohaddes, 2011] и [Cavalcanti, et al., 2012], утверждается, что на темпы роста влияет не столько ресурсное изобилие, сколько колебания цен на сырьевые товары, вызывающие, в свою очередь, колебания валютного курса. Их авторы полагают, что ресурсное изобилие работает в плюс, но отрицательный эффект волатильности может перевешивать. На интуитивном уровне понятно, что волатильность — серьезная экономическая проблема для ресурсных экономик. Так, в случае Нигерии падение нефтяных цен со 150 до 50 долл./барр. означает 50%-ное сокращение ВВП [Gelb,

Grasmann, 2010]. Также считается, что волатильность вызывает резкие перетоки капитала и рабочей силы между секторами, что сопряжено с повышенными транзакционными издержками.

Между тем гипотеза о том, что долгосрочный тренд на сырье является понижающимся, выдвигавшаяся в 1950-е годы, не нашла статистического подтверждения. Соответственно, проблемы ресурсозависимых стран не могут быть связаны с ценовым трендом.

Вторая группа причин связана с государственным управлением. Ресурсное изобилие стимулирует активность в поисках ренты (*rent seeking*), сопряженную с коррупцией и высокими государственными расходами («прожорливостью»<sup>15</sup>), увеличивает вероятность политических репрессий и военных конфликтов. Экономисты сходятся в том, что в странах с низким уровнем институционального развития ресурсное изобилие порождает авторитарные институты и даже анархию, при которой невозможно гарантировать права собственности. Большая рента — слишком лакомый кусок для правителей, и стремление взять ее под контроль может стать причиной ожесточенной борьбы за власть и вооруженного конфликта. Например, гражданская война в Бельгийском Конго, разразившаяся после получения страной независимости в 1960 году, связана со стремлением богатой медью провинции Катанга (позже переименованной в Шабу) отделиться от нового государства. Одной из причин гражданской войны в Анголе стал контроль над нефтеносной провинцией Кабинда. Таких примеров множество.

## Государство-рантье

Иранский экономист Хусейн Махдави, описывая ситуацию в Иране во время правления шаха Пехлеви, ввел понятие государства-рантье [Mahdavy, 1970]. Государство-рантье возникает, когда большая часть ВВП генерируется через природную ренту, особенно если она характеризуется большими объемами, волатильностью, географической концентрацией (она способствует сохранению контроля над рентой) и контролем государства.

Возможным следствием является рост расходов бюджета во времена ресурсного бума до уровня, который экономика не может эффективно абсорбировать (в частности, ухудшается качество государственных инвестиций) и поддерживать, когда наступает спад. Такие расходы могут включать:

- завышенные по сравнению с возможностями бюджета или пенсионных фондов пенсии;
- раздутые зарплаты в госсекторе, в частности в полиции и армии;
- выплаты растущему числу государственных служащих;

- крупные вложения в инфраструктурные проекты;
- энергетические субсидии (одна из наиболее популярных форм распределения природной ренты).

Финансирование нерационально высокой занятости в госсекторе, а также завышенные пенсии и зарплаты считаются политически привлекательным способом распределения природной ренты. Они являются косвенной формой подкупа избирателей с целью выиграть следующие выборы [Robinson, 2006]. Вывод о том, что ресурсные бумы могут приводить к раздутым зарплатам в госсекторе, делают, например, авторы относительно ранних работ [Gelb, 1988], [Gelb, Knight, Sabot, 1991], [Bates, Collier, 1993] и [Auty, 2001]. Они иллюстрируют это на примерах Мексики, Эквадора, Венесуэлы, Замбии и Тринидада и Тобаго. Авторы [Medas, Zakharova, 2009], исследовав период высоких нефтяных цен в середине 2000-х, пришли к выводу, что доходы от нефти привели к росту зарплат в госсекторе Алжира, Азербайджана, Ирака, Нигерии, Йемена и тех же Венесуэлы и Тринидада и Тобаго. Согласно [Moss, et al., 2015, p. 65], в Восточном Тиморе, где 50 % населения живет на 1,25 доллара в день, минимальная пенсия военного составляет 276 долларов, и такие пенсии отражают не экономическую реальность, а потенциал военных по дестабилизации обстановки в стране. Согласно расчетам Всемирного банка, в 1990-х годах в нефтедобывающих странах Залива до 80 % граждан были заняты в госсекторе [World Bank, 2004, p. 98].

**Несмотря на высокую затратность энергетических субсидий, они очень распространены.**

В отношении роста доходов у сотрудников госсектора показателен пример Бразилии, где нефтяная компания Petrobras обязана распределять 3 % своей выручки муниципалитетам. Распределение зависит как от расположения нефтяных месторождений и транспортной инфраструктуры, так и от числа жителей. Данные выплаты составляют до 30 % доходов муниципальных бюджетов. Авторы [Caselli, Michaels, 2009], исследовавшие, как получение нефтяных доходов влияет на благосостояние населения страны, пришли к выводу, что нефтяные поступления привели к росту средней площади жилья муниципальных служащих без соответствующего роста у остальных жителей, а также к более частому упоминанию случаев коррупции в муниципалитетах с высоким уровнем добычи.

Согласно исследованию [Gelb, 1988], вложения в инфраструктурные проекты могут быть потеряны из-за того, что в период спада не найдется денег на их содержание, из-за чего они быстрее амортизируются.

Несмотря на высокую затратность энергетических субсидий, они очень распространены. Так, почти все латиноамериканские страны субсидируют электроэнергию. В Венесуэле субсидируется бензин. В Туркменистане жители пользуются бесплатным электричеством, а газ очень дешев. В Саудовской Аравии субсидируют электричество и питье-

вую воду. На 2003 год, то есть при относительно дешевой нефти, энергетические субсидии составляли 21,7 % ВВП Ирана, в 2008 году они выросли до 30 %<sup>16</sup>. В Нигерии в 2011 году субсидии достигли 25 % расходов бюджета. Субсидии на воду и электричество обошлись бюджету Саудовской Аравии в 2011 году в 20 и 13 млрд долларов соответственно. В Египте в 2011-м субсидии на нефтепродукты составили 7 % ВВП и 25 % бюджета [Moss, et al., 2015, p. 94]. Энергетические субсидии часто не отражаются в бюджете: в Нигерии, Боливии, Алжире и Азербайджане они осуществляются за счет прибыли нефтяных компаний [Medas, Zakharova, 2009].

Энергетические субсидии не только отвлекают ресурсы бюджета, которые могли бы использоваться на другие цели, но и искажают рыночную систему цен, приводят к завышенному и неэкономному потреблению энергии<sup>17</sup>. При этом субсидии еще и регрессивны: субсидируется в основном потребление богатых, которые энергии тратят больше<sup>18</sup>. В качестве одиозного примера приводится строительство больших частных бассейнов с подогревом на газу в Эквадоре — стране, где энергетические субсидии одни из самых высоких в мире и в два раза выше, чем весь бюджет на образование [Sinnott, de la Torre, 2010, p. 31].

Одним из редко упоминающихся проявлений государства-рантье является искусственное стимулирование импортозамещения: отечественное производство способствует занятости. Еще одной проблемой богатых ресурсами стран может стать накопление больших долгов во время экономического бума, поскольку их бюджетная политика слишком проциклична и государство тратит даже больше, чем зарабатывает, финансируя дефицит заимствованиями. Этот эффект обнаружен авторами [Reinhart, Reinhart, 2008] у стран с низкими доходами. По их мнению, рост заимствований во время бума увеличивает вероятность дефолта в период снижения цен на сырье. При этом государство не только само увеличивает заимствования, но и гарантирует частный долг.

Все эти перекосы — как раздутый госсектор, так и субсидии — замедляют экономический рост. Экономические субъекты проявляют непродуктивную активность «в поисках ренты», вместо того чтобы заниматься созидательной деятельностью.

Помимо экономических перекосов, у государства-рантье возникают и неполадки в функционировании гражданского общества. Они вызваны, в частности, тем, что государство собирает поступления в бюджет с добывающего сектора через непосредственное участие в нем (дивиденды), налогообложение компаний и экспортные пошлины. Так, правительства богатых нефтью Алжира, Омана, Кувейта и Ирана получают от налогообложения товаров и услуг не более 10 % по сравнению с 25 % в Иордании, Ливане и Тунисе, где нефти нет [Moss, et al., 2015, p. 45]. Показателен пример демонтажа налоговой системы в Саудовской Аравии после введения нефтяного эмбарго в 1973 году. Тогда были отменены большин-

ство налогов на граждан и резидентов страны; введены пятилетние налоговые каникулы для иностранных компаний, впоследствии продленные; отменен подоходный налог на граждан и гастарбайтеров; ликвидирована частная система социального страхования и вместо нее создана государственная; прекращено взимание закята (налога в пользу бедных и на финансирование распространения ислама); отменены косвенные налоги, плата с паломников в Мекку, дорожный налог и пр. [Chaudhry, 1997]. На Аляске с учетом выплат из фонда налоги на жителей отрицательные [Dunning, 2008, p. 46].

Традиционно считается, что низкие налоги и отсутствие необходимости собирать их с населения и мелкого бизнеса ведут к нарушению отчетности государственных чиновников перед избирателями. Бывший губернатор Аляски Джей Хаммонд в своих воспоминаниях о создании Постоянного фонда штата Аляска (Alaska Permanent Fund) сожалеет, что не заблокировал решение об отмене подоходного налога, за которое высказались в 1980 году на референдуме жители штата. С высоты прожитых лет Хаммонд язвительно комментирует: «Жители Аляски думали своими кошельками, а не головами» [Hammond, 2012, p. 24]. Теперь он полагает, что лучше было сохранить налог, но увеличить выплаты жителям из фонда за счет сокращения трансфертов на финансирование бюджета.

Хутан Шамбайяти [Shambayati, 1994] полагает, что в государстве-рантье слабость социального давления, направленного на улучшение экономической политики, объясняется низкими налогами и щедрыми социальными программами. Все это отнимает у оппозиции стимулы поднимать экономические вопросы. Мы наблюдаем подобное в России: у оппозиции нет особых экономических требований. Некоторые авторы утверждают даже, что страны, получающие доходы в основном от нефти, в большей степени попирают права человека и даже занимаются репрессиями [DeMeritt, Young, 2013].

Алан Гелб пришел к выводу, что ключевой вопрос состоит в том, как расходуется рентный доход. Еще в 1986 году он дал главную рекомендацию для стран, богатых ресурсами: рост расходов, вызванный ценовыми бумами, должен быть умереннее, чем это бывает на практике [Gelb, 1986]. Вывод Гелба актуален и сегодня. Соответственно, хорошие институты — это такие, которые не позволяют неэффективно тратить природную ренту.

## **Институты вообще и качественные институты**

Один из самых известных исследователей институтов и нобелевский лауреат Дуглас Норт в программной статье «Институты» [North, 1991] определил их так: «Институты — это ограничения, установленные человеком, которые структурируют экономическое, политическое и со-

циальное взаимодействие. Они состоят из неформальных ограничений (санкции, табу, обычаи, кодекс поведения) и формальных правил (конституция, законы, права собственности)». Согласно Норту, институты определяют палитру выбора экономических субъектов, транзакционные и производственные издержки, прибыльность и целесообразность той или иной экономической деятельности. Институты определяют систему стимулов в экономике и задают направление изменений — экономический рост, стагнация или падение.

В случае институтов «круговорот веществ в природе» выглядит так: формальная политическая власть создает экономические институты, которые, в свою очередь, определяют распределение ресурсов, а оно ведет к реальной политической власти (может отличаться от формальной).

Теоретики институтов считают, что экономические и политические институты взаимно влияют друг на друга: если политическая власть — это монополия узкой группы, то права собственности всех остальных не могут быть хорошо защищены. С другой стороны, если экономические институты ведут к неравному распределению ресурсов, то политические институты не могут быть демократическими.

К экономическим институтам в первую очередь относят те, которые определяют права собственности; регулируют исполнение контрактов, взаимодействие между экономическими субъектами и барьеры на вход.

Главными политическими институтами считаются форма правления, ограничения на поведение политиков и элит, разделение властей, избирательное право (в случае демократии). Институтом также считается уровень коррупции — правда, трудно сказать, экономический это институт или политический (группа PRS, выпускающая справочник по страновым рискам, относит уровень коррупции к политическим).

В эмпирических исследованиях в качестве меры развития институтов обычно используют те или иные индексы. Их краткие описания содержатся в Приложении 1 к настоящему документу. В таблице 5 ниже мы суммируем, какие институты какими индексами оцениваются.

Касательно таблицы 5 нужно заметить, что к институтам, отвечающим за организацию взаимодействия между экономическими субъектами, помимо законодательства о банкротстве и трудового права относится антимонопольное регулирование, качество которого, однако, не рейтингуется ни одним из индексов.

Оценки одной и той же страны по разным индексам необязательно близки. Характерным примером является Россия, рейтинг которой «Ведение бизнеса» (Doing Business) в 2016 году составил 73,2<sup>19</sup> — это 39-е место в мире, лишь немногим ниже, чем у Японии. Между тем по индексу восприятия коррупции Россия находится на 119-м месте из 169.

---

**Теоретики институтов считают, что экономические и политические институты взаимно влияют друг на друга.**

---



Таблица 5. Оценка экономических и политических институтов индексами

Институт	Индексы
Защита прав собственности	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ международный индекс защиты прав собственности (IPRI)</li> <li>▪ подындекс «Риск экспроприации собственности» индекса странового риска PRS</li> <li>▪ подындекс «Юридическая структура и защита прав собственности» индекса экономической свободы в мире Института Фрейзера</li> <li>▪ подындекс «Главенство закона» индекса экономической свободы Wall Street Journal и Heritage Foundation</li> <li>▪ подындекс «Защита прав меньшинств» индекса «Ведение бизнеса» Всемирного банка</li> </ul>
Торговые барьеры	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ подындекс «Наличие торговых барьеров для экспорта-импорта» индекса «Ведение бизнеса»</li> <li>▪ подындекс «Свобода торговли» индекса экономической свободы в мире Института Фрейзера</li> <li>▪ подындекс «Свобода торговли» индекса «Открытость рынков», входящего в индекс экономической свободы Wall Street и Heritage Foundation</li> </ul>
Гарантии исполнения контрактов	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ подындекс «Риск нарушения контрактов государством» политического подындеса индекса странового риска PRS</li> <li>▪ подындекс «Главенство закона» политического подындеса индекса странового риска PRS</li> <li>▪ подындекс «Главенство закона» Международного индекса качества государственного управления Всемирного банка</li> <li>▪ подындекс «Процедура банкротства» индекса «Ведение бизнеса»</li> </ul>
Взаимодействие между экономическими субъектами	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ подындекс «Процедура банкротства» индекса «Ведение бизнеса»</li> <li>▪ подындекс «Регулирование трудовых отношений» индекса экономической свободы в мире Института Фрейзера</li> </ul>
Коррупция	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ индекс восприятия коррупции Transparency International</li> <li>▪ подындекс «Коррупция в правительстве» подындеса политического риска индекса странового риска PRS</li> <li>▪ подындекс «Контроль коррупции» Международного индекса качества государственного управления Всемирного банка</li> </ul>
Политические институты	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Международный индекс качества государственного управления Всемирного банка</li> <li>▪ Gurr's Polity IV Project</li> </ul>

Некоторые исследователи в качестве меры институтов опирались на такие индикаторы, как доля англоговорящего населения или населения, говорящего на одном из основных европейских языков, и даже расстояние от экватора (см., например [Alexeev, Conrad, 2009] и [Arezki, Ploeg, 2007]). Данные меры качества институтов представляются нам сомнительными с теоретической точки зрения, хотя иногда они оказываются статистически значимыми.

Ответим теперь на вопрос, какие институты можно считать качественными и эффективными. Ответ содержится в методологии расчета индексов, оценивающих качество институтов. Опишем здесь некоторые из них.

### **Защита прав собственности**

В качестве меры защиты прав собственности можно использовать международный индекс защиты прав собственности (IPRI)<sup>20</sup>. Его компонент «Правовая и политическая среда» включает такие факторы, как независимость судебной системы от государства и бизнеса, главенство закона, политическую стабильность и контроль над коррупцией. На компонент «Право на материальную собственность» влияют такие факторы, как защита материальной собственности, регистрация собственности и легкость доступа к финансированию. Компонент «Право на интеллектуальную собственность» включает защиту прав интеллектуальной собственности, патентную защиту и нарушение прав интеллектуальной собственности.

### **Открытость экономики**

В качестве меры открытости экономики можно использовать подындекс «Свобода торговли» подындкса «Открытость рынков» (входит в индекс экономической свободы газеты Wall Street Journal и исследовательского центра Heritage Foundation)<sup>21</sup>. Он рассчитывается на основе двух показателей: «средний уровень таможенных пошлин» и «другие ограничения на торговлю». Показатель «другие ограничения», в свою очередь, состоит из шести составляющих:

- количественные ограничения: импортные квоты, ограничения на экспорт, эмбарго и запреты, бартерная торговля и т.п.;
- ценовые ограничения: антидемпинговые и компенсационные<sup>22</sup> пошлины; налоги, взимаемые при пересечении товаром границы, и т.п.;
- регуляторные ограничения: лицензирование, санитарные требования, стандарты безопасности, требования к упаковке и маркировке, требования к рекламе, защита торговых марок;
- инвестиционные ограничения: ограничения на конвертацию валюты, финансовый контроль;

- таможенные ограничения: требования внесения депозита, процедуры оценки таможенной стоимости, таможенная классификация, таможенные процедуры;
- прямое государственное вмешательство: субсидии и другая помощь, промышленная политика, государственное финансирование исследований, технологическая политика.

В целях расчетов максимальный тариф установлен на уровне 50 %. Это означает, что такой тариф является настолько запретительным, что его дальнейшее повышение не оказывает влияния на результаты.

Подындекс «Свобода международной торговли» индекса экономической свободы в мире Института Фрейзера, который также можно использовать в качестве индикатора открытости экономики<sup>23</sup>, исходит в первую очередь из такого косвенного показателя, как отношение экспортно-импортных пошлин в абсолютном выражении к обороту внешней торговли. При этом худший рейтинг получают страны, где этот показатель равен 15 % и выше, то есть и уровень в 15 %, по мнению составителей рейтинга, очень высок. Далее идут средний размер таможенных пошлин (пороговое значение для низшего рейтинга — 50 %), среднее стандартное отклонение от среднего размера пошлин — чем оно больше, тем хуже (пороговое значение для низшего рейтинга — 25 %), а также регуляторные ограничения международной торговли, валютные курсы черного рынка и контроль над перемещениями людей и капитала.

### Коррупция

Согласно мнению PRS, самой распространенной формой коррупции являются незаконные платежи и взятки, возникающие в связи с экспортными и импортными лицензиями, контролем над конвертацией валюты, начислением налогов, полицейской защитой и получением кредитов. Кроме того, коррупцией считаются и такие, как выражаются авторы методологии, потенциальные формы, как избыточный патронаж, кумовство, трудоустройство, подход «услуга за услугу», финансирование политических партий и подозрительно близкие связи политиков и бизнесменов<sup>24</sup>. По понятным причинам факторы, определяющие коррупцию, очень трудно квантифицируемы, поэтому все индексы являются индексами восприятия, а методология их расчета в лучшем случае содержит список организаций, среди которых проводился опрос.

### Политические институты

Из всего множества политических институтов остановимся на том, который, судя по исследованиям, сильнее всего влияет на борьбу с ресурсным проклятием. Это «учет мнения граждан и подотчетность правительства», для которого имеется соответствующий подындекс

Международного индекса качества государственного управления (WGI) Всемирного банка. В нем множество составляющих, начиная с индикаторов уровня развития демократии (свобода прессы, честность выборов, беспрепятственный выезд из страны и т. п.). Перечислим наиболее важные с точки зрения борьбы с ресурсным проклятием: фаворитизм, личная заинтересованность, достоверность данных государственного бюджета, достоверность данных госкомпаний, достоверность экономической и финансовой статистики (например, ценовых индексов, статистики внешней торговли), достоверность данных государственных банков, разъяснение и публичное обсуждение государственной экономической политики, прозрачность процесса госзакупок.

Институт «Гарантии исполнения контрактов» мы не описываем, так как ни одна из возможных количественных мер не отражает его в полной мере, а касается лишь одного из аспектов.

Важным аспектом понимания институтов является различие институтов и политики. Согласно одной из точек зрения, институт отличается от политики тем, что он представляет собой нечто более долгосрочное и устойчивое. Институт — это то, что определяет ту или иную политику. Например, сторонники этой точки зрения считают институтом, влияющим на открытость экономики, Всемирную торговую организацию (ВТО), которая задает уровень тарифа, а сам уровень тарифа — политикой. На наш взгляд, если следовать духу определения институтов Норта, то уровень тарифа является институтом, потому что именно уровень определяет степень открытости экономики и т. п. Ниже, говоря о влиянии институтов на преодоление ресурсного проклятия, мы не будем жестко различать различные механизмы этого влияния — институты, политики, инструменты, так как с практической точки зрения это не принципиально.

## **Исследования зависимости ресурсного проклятия от качества институтов и экономической политики**

В последние 15 лет ученые активно исследуют взаимосвязь между ресурсным изобилием и качеством институтов. При этом изучается влияние в обе стороны: как изобилие влияет на институты и как институты влияют на возникновение ресурсного проклятия.

Есть теоретические основания полагать, что ресурсное изобилие влияет на институты. Как уже отмечалось, у государства-рантье меньше стимулов инвестировать в создание эффективного налогового аппарата, что, в свою очередь, может и ухудшать экономические показатели, и способствовать росту авторитаризма. Рост коррупции может быть вызван поисками ренты.

Исследования, посвященные влиянию ресурсного изобилия на институты или его зависимости от них, можно разделить на три группы:

- влияние ресурсного изобилия на коррупцию;
- влияние ресурсного изобилия на такие политические институты, как уровень развития демократии и авторитаризм;
- влияние ресурсного изобилия на политическую стабильность и на возможное возникновение вооруженных конфликтов как крайней формы политической нестабильности.

Результаты исследований влияния ресурсного изобилия на демократию и возникновение конфликтов противоречивы. Например, авторы одного из исследований [Arezki, Brückner, 2009] находят негативное влияние на политические свободы, но положительное — на гражданские права и т. п.

Результаты исследований влияния ресурсного проклятия на коррупцию немного более стабильны (хотя среди них тоже имеются работы, авторы которых его не находят). В [Arezki, Brückner, 2009] на основе данных с 1992 по 2005 год подтверждается его влияние на уровень коррупции, измеренный по индексу коррупции PRS, для 31 нефтедобывающей страны. Авторы [Busse, Gröning, 2013] исследуют влияние экспорта ресурсов на коррупцию в 1984–2007 годах в 129 странах и находят положительную зависимость. Авторы [Kotsadam, et al., 2015] исследовали коррупцию в Африке на субнациональном уровне на основе данных с 1975 по 2013 год. Исследование проводилось для 500 шахт в 33 странах и показало, что шахты в среднем открывались в районах, где коррупция была ниже, но с запуском добычи эти районы становились более коррумпированными, чем в среднем. Вышеупомянутое исследование по Бразилии [Caselli, Michaels, 2009] явно свидетельствует в пользу большей коррупции в нефтедобывающих районах страны. Отставание в экономическом развитии Сицилии — самого бедного региона Италии — традиционно объясняют присутствием мафии, а силу сицилийской мафии обычно связывают со слабой защитой прав собственности на острове. Однако авторы работы [Buonanno, et al., 2012] добавляют к этому, что формирование мафии в 1880-е годы совпало с обнаружением на Сицилии крупных запасов сульфатов — основного экспортного товара острова. Причем мафия была более активна в муниципалитетах с большими запасами сульфатов.

Что касается обратного влияния — институтов на ресурсное проклятие, то практически все исследователи склоняются к выводу: природное богатство способствует экономическому росту, если в стране созданы сильные институты, но оно может повернуться и негативной стороной, если институты слабы.

Авторы широко цитируемой работы [Mehlum, et al., 2006] делят институты на две категории. Первые — те, что благоприятствуют произ-

водителям. При таких институтах созидательная экономическая активность и активность в поисках ренты дополняют друг друга. Вторые — те, что способствуют искателям легкой наживы (grabbers); при них нересурсные отрасли экономики и поиск ренты конкурируют друг с другом. Авторы данного исследования показали, что ресурсное проклятие имеет место только в странах, где плохо развиты институты. Рост ВВП на душу населения оценивался за период с 1965 по 1995 год по 42 странам. В качестве индекса институционального развития был взят индекс PRS, согласно которому самое высокое институциональное развитие из ресурсных экономик было у Канады (0,97), Норвегии (0,96) и Австралии (0,95), самое низкое — у Боливии (0,23)<sup>25</sup>.

Авторы [Qureshi, Mahvash, 2008] на материале 1970–2006 годов исследовали влияние качества институтов на конкурентоспособность экономик нефтедобывающих африканских стран к югу от Сахары. Было выявлено их отставание от других нефтедобывающих стран по диверсификации и доле в глобальной экономике. В качестве причин были названы слабое развитие транспортной инфраструктуры и низкое качество институтов (использовался индекс «Ведение бизнеса»).

Авторы [Leong, Mohaddes, 2011], исследуя период 1970–2005 годов, находят отрицательное влияние на рост ВВП на душу населения волатильности цен сырьевых товаров и положительное — институтов. По их мнению, страны с хорошим институциональным устройством могут смягчить негативное влияние волатильности ресурсной ренты. В качестве меры развития институтов они использовали индекс экономической свободы Института Фрейзера. Исследование проводилось по 112 странам.

Другие исследователи [Boschini, et al., 2007] находят нелинейную зависимость влияния ресурсного изобилия на рост ВВП на душу населения: при низком уровне институционального развития ресурсное изобилие оказывает негативное влияние, при высоком — ресурсного проклятия не наблюдается. Исследование делалось для выборки из 80 развитых и развивающихся стран на основе данных 1975–1998 годов. В качестве меры развития институтов брался рейтинг развития демократии Polity II на 1975 год.

Авторы [Béland, Tiagi, 2009], используя индекс экономической свободы Института Фрейзера, пришли к выводу, что страны с индексом выше 5,43 выигрывают от изобилия минеральных полезных ископаемых. Это пороговое значение ниже, чем средний мировой рейтинг в 5,89. Чтобы выиграть от ресурсного изобилия в широком смысле, нужно иметь рейтинг свыше 6,89, а такой в списке из 26 выбранных ресурсозависимых стран наблюдался всего у девяти. Исследование проводилось по данным с 1970 по 2006 год.

---

**Природное богатство может повернуться негативной стороной, если институты слабы.**

---

Также имеются тематические исследования, посвященные одной стране. В работе [Acemoglu, et al., 2003] и чуть более позднем исследовании МВФ [Iimi, 2006], целиком посвященном Ботсване, анализируется феномен ее успеха. Так, на 2002 год она экспортировала алмазов, меди, золота и других полезных ископаемых на 2 млрд, тогда как весь мировой сырьевой экспорт составил 700 млрд. Иными словами, на крохотную страну пришлось 3,5 % мирового экспорта. Доля сырья в экспорте Ботсваны составила 80 %, при этом диверсификация экономики относительно высокая [Iimi, 2006]. Между тем, согласно [Acemoglu, et al., 2003], на момент обретения самостоятельности в 1966 году Ботсвана имела всего 12 км асфальтированных дорог, 22 гражданина с высшим образованием и 100 выпускников средней школы. Единственной отраслью экономики было скотоводство. Однако в период с 1965 по 1998 год Ботсвана по показателю ВВП на душу населения росла средним темпом 7,7 % в год<sup>26</sup>, и ее ВВП на человека по паритету покупательной способности в 1998 году достиг уровня 5800 долларов (без учета покупательной способности — 3070 долларов), что в три раза выше среднеафриканского. Авторы приходят к выводу, что успеху Ботсваны способствовали институты<sup>27</sup>. Что же касается формализации исследования, в работе были использованы индексы защиты от риска экспроприации Political Risk Services и Gurr's Polity IV. В работе [Iimi, 2006] делается акцент на следующих четырех аспектах институционального устройства Ботсваны: подотчетность властей народу, их выборность и сменяемость; высокая эффективность правительства<sup>28</sup>; долгосрочные отношения властей и частного сектора (в частности, длительный, до 25 лет, срок лицензий на добычу алмазов) и антикоррупционная политика.

Итак, как показали эмпирические исследования, институты имеют значение. Постараемся разобраться, какие институты должна иметь страна с ресурсным изобилием, чтобы не попасть в категорию «проклятых».

## **Институты, политики и инструменты, смягчающие ресурсное проклятие**

Исходя из сказанного, обозначим три основных пути, ведущих к избавлению ресурсозависимой страны от ресурсного проклятия:

- диверсификация экономики,
- эффективное расходование средств бюджета,
- сглаживание волатильности.

Возможно, продолжая логику [Mehlum, et al., 2006], которые делили институты на благоприятствующие производителям или искателям ренты, Алан Гелб [Gelb, 2011] делит политику ресурсных стран на горизонтальную и вертикальную. Вертикальной он называет политику, которая

способствует развитию отдельных секторов экономики. В противоположность ей горизонтальная политика приводит к макроэкономической стабильности, открытости и в равной степени способствует развитию всех отраслей. Инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал считаются примерами горизонтальной политики.

Резюмируя различные исследования влияния институтов и экономической политики на степень «проклятости» экономики, можно выделить следующие факторы, способствующие преодолению ресурсного проклятия.

### **Сильная защита прав собственности**

Если права собственности защищены хорошо, экономические субъекты будут вкладываться и в отрасли с низкой отдачей. Если слабо — неплохо может существовать лишь рентная экономика: компании, извлекающие природную ренту, способны заплатить криминальным группировкам, частной милиции или даже повстанческим армиям [Ross, 1999]. Кроме того, когда права собственности защищены слабо, возникает угроза национализации. Идея национализировать нефтяные компании представляется особенно привлекательной в период высоких цен на нефть.

Как описывалось выше, в качестве меры защиты прав собственности можно использовать международный индекс защиты прав собственности (IPRI). В таблице 6 представлен индекс IPRI в 2016 году. Самый высокий рейтинг в 8,4 балла получила Финляндия, самый низкий — Венесуэла с 2,7 балла.

### **Высокая открытость экономики**

Для преодоления ресурсного проклятия очень важна открытость экономики. Полностью открытой экономикой считается такая, в которой отсутствуют торговые барьеры, а также препятствия к перетеканию рабочей силы и капитала<sup>29</sup>. В ресурсозависимых странах возникает соблазн введения административных мер: квотирования импорта, установления фиксированного курса валюты и введения ограничений на конвертацию национальной валюты в твердую.

Как показывают авторы [Arezki, Ploeg, 2007], ресурсное проклятие сильнее выражено в странах, где государственные монополии контролируют большую часть сырьевого экспорта, обменный курс черного рынка более чем на 20 % отличается от официального, таможенные пошлины в среднем выше 40 %, а импорт как минимум на 40 % осуществляется по квотам. По их мнению, политика импортозамещения также является ограничительной.

Как уже говорилось выше, в качестве меры открытости экономики можно использовать подындекс «Свобода торговли» подындкса



**Таблица 6. Индекс IPRI для ряда ресурсных экономик в 2016 году**

Страна	Индекс
Норвегия	8,3
Канада	8,0
Австралия	7,9
Катар	7,5
Чили	6,7
Ботсвана	5,9
Гана	5,5
Кувейт	5,2
Индонезия	5,0
Замбия	4,8
Россия	4,6
Боливия	4,1
Чад	3,7
Нигерия	3,6
Зимбабве	3,4
Венесуэла	2,7

Источник: <http://internationalpropertyrightsindex.org/countries>.

«Открытость рынков» индекса экономической свободы Wall Street Journal и Heritage Foundation или подындекс «Свобода международной торговли» индекса экономической свободы в мире Института Фрейзера. В таблице ниже представлены данные по этим двум подынкам для ряда ресурсных экономик. Для сравнения: в 2016 году одинаковое максимальное значение подынка «Свобода торговли» подынка «Открытость рынков», входящего в индекс экономической свободы Wall Street Journal и Heritage Foundation, в 90 % имели Гонконг, Лихтенштейн, Швейцария, Макао и Сингапур. Минимальное значение в 47,8 % было у Мальдив (Северная Корея не ранжировалась). Обращает на себя внимание, что у Брунея довольно высокий рейтинг свободы торговли. Свобода международной торговли Институтом Фрейзера максимально высоко оценивается в Сингапуре (9,43 балла), Гонконге (9,36 балла), Ирландии (8,73 балла) и Нидерландах (8,65 балла). Минимальное значение в 2,97 балла у Ирана.

**Таблица 7. Меры открытости рынков для ряда ресурсных экономик**

Страна	Подындекс «Свобода торговли» подындеса «Открытость рынков» индекса экономической свободы Wall Street Journal и Heritage Foundation, 2016 год	Подындекс «Свобода международной торговли» индекса экономической свободы в мире Института Фрейзера, 2014 год
Норвегия	87,8 %	7,01
Канада	87,0 %	7,83
Австралия	86,4 %	7,71
Чили	86,4 %	8,35
Бруней	85,2 %	7,13
Ботсвана	84,0 %	7,48
Катар	81,8 %	7,62
Индонезия	80,4 %	7,10
Замбия	78,2 %	7,40
Боливия	76,6 %	6,57
Азербайджан	75,8 %	7,07
Россия	72,4 %	5,84
Ангола	70,2 %	5,11
Нигерия	64,8 %	6,03
Венесуэла	63,2 %	3,13
Судан	50,6 %	нет данных
Зимбабве	50,2 %	5,73
Чад	49,8 %	5,23

Источник: <http://www.heritage.org/index/explore>.

### **Высокая степень подотчетности правительства, прозрачность бюджетного процесса и процессов принятия решений на уровне государства**

Цельное представление о том, что представляют собой лучшие практики прозрачности, дает «Гид по прозрачности ресурсных доходов», подготовленный МВФ [IMF, 2007a]. Он описывает права государства по распоряжению ресурсами, налоговое законодательство и практики, раскрытие информации, принципы бюджетирования и многие другие нормы прозрачности. Более подробный перечень его положений содержится в Приложении 2 к настоящему документу.

Как пример прозрачного управления доходами от экспорта ресурсов обычно приводят Чили [Sinnott, de la Torre, 2010, p. 27]. Так, оба бенчмарковых показателя для расчета бюджета (каким должен был бы быть

ВВП согласно тренду и какова равновесная цена меди) рассчитывают независимые эксперты, привлеченные из финансового сектора, научно-исследовательских центров, университетов и добывающих компаний. Ниже мы поговорим об этом более подробно.

### **Размер компаний экспортного сектора**

Размер компаний экспортного сектора сам по себе не является институтом, но на него влияет антимонопольное законодательство — одна из составных частей институтов, отвечающих за взаимодействие экономических субъектов.

Майкл Шафер выдвинул идею о том, что наличие ресурсного проклятия зависит от того, как устроен экспортный сектор [Shafer, 1994]. Либо это небольшое количество крупных компаний, высокие барьеры на вход и специфические активы, либо, напротив, множество мелких фирм, низкие барьеры на вход и менее специфические активы. В первом случае отрасли будет тяжелее справиться с отраслевыми кризисами и она будет активно добиваться поддержки государства в период спада — благо нескольким крупным игрокам легче организовать лоббирование, чем множеству мелких. В качестве примера раздробленной отрасли автор приводит выращивание кофе в Коста-Рике. Примеры концентрированных отраслей — выращивание чая в Шри-Ланке (считается, что в случае чая крупные плантации эффективнее) и добыча меди в Замбии.

Фактор специфичности активов дан природой, и на него невозможно повлиять, а на размер компаний в отрасли — отчасти можно. Российская нефтегазовая отрасль тому пример. Она концентрированная, концентрация ее растет, и мы наблюдаем эффекты, описанные Шафером. Так, в 2014 году «Роснефть» попросила 2 трлн рублей из Фонда национального благосостояния. На средства фонда претендовали и другие нефтегазовые компании, в частности «Новатэк» и годом позже «внучка» «Газпрома» «Газпром нефтехим Салават». Отсюда следует, что для более легкого прохождения ресурсного проклятия Россией желательно расчленение крупных компаний нефтегазового сектора, в первую очередь «Газпрома».

### **Сильный и эффективный частный сектор**

Считается, что если частный сектор сильный и эффективный, то потери экономических агентов при переориентации на извлечение природной ренты в периоды бума слишком велики, поэтому они не будут этим заниматься. Это наглядно показывает теоретическая модель, представленная в [Baland, Francois, 2000]. Таким образом, в ресурсозависимых странах долю госсектора в экономике лучше снижать и, кроме того, минимизировать риски национализации.

В то же время не прослеживается однозначной зависимости между наличием проклятия и тем, контролируется ли добывающая промышленность страны государством или частным капиталом. Так, норвежская компания Statoil является государственной, в Ботсване 50% акций добывающей алмазы компании Debswana принадлежат государству (другая половина — концерну De Beers), а чилийская медная корпорация CODELCO возникла в результате национализации и контролируется государством. Норвегия, Ботсвана и Чили — одни из самых успешных стран с ресурсной экономикой.

### **Гибкость фискальной политики и налогообложение природной ренты средней тяжести**

Угроза национализации особенно сильна, если фискальная политика негибкая и большая часть природной ренты остается в частных руках. В России обложение нефтяных доходов очень гибкое — экспортные пошлины и ставки НДС варьируются в зависимости от цены на нефть и трудности извлечения запасов; они могут колебаться в диапазоне от 0 до примерно 500 долларов за тонну. Однако даже при этом нефтяная компания ЮКОС не избежала квазинационализации в 2007 году, как раз при высокой конъюнктуре.

Что касается уровня налогообложения сектора, создающего природную ренту, то плохи как слишком высокие, так и слишком низкие налоги. Слишком высокие снижают мотивацию инвестировать, низкие создают стимулы для национализации и резкой смены режима в период высоких цен.

### **Контрциклическая бюджетная политика**

Сглаживанию волатильности в первую очередь способствуют контрциклическая бюджетная политика, то есть такая, при которой государство в «тучные» годы тратит меньше, чем зарабатывает, а в «тощие» — больше. Этому способствует установление фискальных правил, регулирующих размер бюджетного дефицита, распределение сырьевых доходов государства и т. п. Хороший обзор их на 2005 год можно найти в материалах МВФ [IMF, 2007b]. Приведем пару примеров.

В Норвегии действует бюджетное правило «синица в руках». Оно принято в 2001 году и гласит, что структурный дефицит бюджета не должен превышать 4% от активов фонда — его прогнозируемую долгосрочную доходность в реальном выражении. Это означает, что только 4% от общей суммы средств фонда может изыматься для финансирования бюджетного дефицита (сам дефицит может быть больше).

Успешную контрциклическую бюджетную политику проводит Чили (см. детальное описание в работе [Frenkel, 2011]). Это лучшая эконо-

мика Латинской Америки XX века, а с 1984 года, когда в стране начались экономические реформы, она обгоняет даже США: ВВП на душу населения вырос с одной десятой от американского уровня в 1984-м до одной пятой в 2010 году. Экономика страны довольно диверсифицированная: бюджет лишь на 16 % состоит из поступлений от экспорта меди, из которых 10 % — доходы контролируемой государством CODELCO, а остальное — обложение частных компаний. В 2003–2007 годах бюджет был сильно профицитным из-за аномально высоких цен на медь.

С 2000 года в Чили применяется так называемое правило структурированного бюджета (structured budget rule), согласно которому все поступления делятся на структурные и циклические. Прогноз структурных поступлений делается на основе тренда объемов выпуска продукции и ценового тренда, циклическими считаются отклонения от тренда.

Изначально, когда вводилось правило, целью был однопроцентный профицит бюджета. Избыточные средства должны были направляться на финансирование пенсионных обязательств, погашение внешнего долга и рекапитализацию центрального банка, который накопил дефицит капитала, помогая банковской системе страны в 1980-е. Целевой уровень профицита был снижен до 0,5 % в 2007 году и до 0 % в 2009-м.

---

**Ресурсные страны практикуют формирование фондов, куда поступает часть доходов от продажи ресурсов.**

---

Согласно установленным правилам, правительство может сверстать дефицитный бюджет только в двух случаях: если ВВП ниже его исторического минимума, то есть экономика находится в рецессии, или если цена меди опустилась ниже средней за последние 10 лет. Если расходы баланса таковы, что целевой уровень дефицита превышен, то они сокращаются. В результате введения правила к 2006 году Чили получила суверенный рейтинг А, в 2007-м стала нетто-кредитором, в 2010-м добилась рейтинга А+. К 2008 году страна сократила свой долг до 4 % ВВП и накопила в суверенном фонде 12 % ВВП.

Одним из инструментов контрциклической бюджетной политики является хеджирование поступлений от экспорта ресурсов. С начала 1990-х годов доходы от экспорта нефти хеджирует Мексика. Политика хеджирования обсуждается вместе с бюджетом, таким образом гарантируются определенные поступления в бюджет. Цена для хеджирования устанавливается на уровне, соответствующем бюджетному правилу следующего налогового года. Разница в доходах поступает в Oil Revenues Stabilization Fund, созданный в 2000 году, из которого пополняется бюджет, если бюджетные доходы не достигают уровня, определяемого бюджетным правилом. Хеджированием занимается центральный банк. Пут-опционы покупаются непосредственно на тот сорт нефти, который добывает Мексика (Maya), а не на более популярные сорта, такие как Brent или WTI. Фондом управляет комитет, назначаемый министром финансов.

## Широкое понимание обществом необходимости сберегать часть природной ренты на будущее

Как пример народного консенсуса по вопросу создания фонда будущих поколений обычно приводят Норвегию, с ее Государственным пенсионным фондом (The Government Pension Fund Global, бывший The Government Petroleum Fund) [IMF, 2003]. Второй хорошо известный пример такого фонда — Постоянный фонд штата Аляска, созданный гораздо раньше норвежского и послуживший для него прототипом. Но где подобные институты возникают и как они создаются? Выскажем предположение, что это возможно только в странах или регионах с высоким показателем ВВП на душу населения. Согласно мнению [Auty, Gelb 2001], высказанному в 2001 году, создавать суверенные фонды лучше всего удастся не просто богатым странам (регионам), а тем, где сильны индивидуалистические традиции. На тот момент фонды, подобные суверенным, создали Аляска, канадская провинция Альберта и Норвегия, подпадающие под это определение. В период высоких цен на сырье в середине 2000-х по пути создания суверенных фондов пошли многие нефтедобывающие арабские и даже некоторые азиатские страны, например Сингапур. Их сложно классифицировать как страны с сильными индивидуалистическими традициями. Современная позиция экспертов состоит в том, что недемократические режимы с большей легкостью идут на сохранение доходов в фондах будущих поколений.

Стабилизационные фонды и фонды будущих поколений — распространенный и эффективный инструмент смягчения ресурсного проклятия, и в их организации и деятельности много разных аспектов. Поэтому мы посвятим им целый раздел.

## Стабилизационные фонды и фонды будущих поколений

Наряду с введением фискальных правил ресурсные страны практикуют формирование фондов, в которые поступает часть доходов от продажи ресурсов. Такие фонды способствуют макроэкономической стабилизации, сглаживая доходы бюджета; помогают создать сбережения на будущее<sup>30</sup>, повысить прозрачность управления нефтяными доходами<sup>21</sup>, эффективнее контролировать расходы бюджета.

Фонды можно разделить на два типа: 1) стабилизационные и 2) будущих поколений, или суверенные (sovereign wealth funds). Стабилизационные фонды нацелены на сглаживание доходов бюджета в кратко- и среднесрочной перспективе, суверенные — в долгосрочной. Средства стабфондов могут тратиться не только на стабилизацию, но и на повышение стоимости человеческого капитала страны и улучшение институтов.

На практике цели среднесрочной стабилизации и сбережений на будущее могут осуществляться через один и тот же фонд, как, например, в Норвегии.

Обычно суверенные фонды создаются теми странами и регионами, чьи доходы от экспорта сырья очень высоки. Стабилизационные фонды, призванные смягчать краткосрочные колебания в наполнении бюджета, могут создаваться и относительно небогатыми странами или странами с невысокой природной рентой.

Некоторые фонды, например на Аляске, ориентированы на широкую поддержку их существования и деятельности, другие — на конкретные социально-экономические цели: борьбу с бедностью или сокращение долга страны (Азербайджан, Чад и Эквадор).

Согласно исследованию МВФ, предпринятому почти на пике нефтяных цен, на 2007 год из 31 нефтедобывающей страны 21 создала фонды — правда, иногда под давлением международных организаций [IMF, 2007].

Рассмотрим несколько примеров суверенных и стабилизационных фондов, созданных как развитыми, так и развивающимися странами.

#### **Фонд регулирования доходов бюджета, Алжир (Fonds de régulation des recettes)**

Алжир создал Фонд регулирования доходов бюджета в 2000 году. На сегодняшний день в него попадает вся выручка от продажи нефти свыше 37 долл./барр. Средства фонда хранятся в динарах на счету в центробанке Алжира. В 2000 году профицит бюджета составил 9,7% ВВП, из них 5,6% попало в фонд. В 2005 году средства фонда были равны 24,4% ВВП, в 2009-м — 43,1%. По мнению руководства алжирского центробанка, создание фонда позволило:

- достичь высокого роста в несырьевых отраслях (от 5 до 6,3% в год в 2002–2008 годах и 9,3% в 2009-м);
- обеспечить контроль над инфляцией (даже в 2008 году);
- удержать положительное сальдо платежного баланса при одновременных выплатах внешнего долга<sup>32</sup>;
- создать резервы, составившие в 2009 году 43,1% ВВП [Laksaci, 2011].

Хронический бюджетный дефицит с 2011 года привел к тому, что размер суверенного фонда Алжира сократился (в частности, он составил 26,5% ВВП в 2015 году и 16% в 2016-м). Однако резервы центробанка пока высоки, а уровень госдолга низок. Тем не менее очень высокий бюджетный дефицит (около 16% ВВП в 2015 и 2016 годах) и дефицит торгового баланса должны привести к дальнейшему сокращению или даже исчерпанию фонда в ближайшие годы. Для сравнения: согласно статистике Центрального банка Российской Федерации, Фонд национального состояния на пике в 2009 году не превышал 7,7%

ВВП<sup>33</sup>, и вполне возможно, что его инвестиции невозвратные, то есть фонд исчерпан.

### **Государственный пенсионный фонд Норвегии**

Норвежский суверенный фонд был создан в 1990 году, через 21 год после открытия в стране нефтяных месторождений. К идее создания фонда норвежское правительство пришло не сразу. В 1970–80-е годы Норвегия экспериментировала с понижением пенсионного возраста, субсидированием сельского хозяйства и снижением налогов, бюджет сводился с дефицитом [Ekelı, Sy, 2011]. В 1986 году дефицит был сокращен, процентные ставки повышены, чтобы сдержать рост кредитования. Высокие ставки привели к банковскому кризису и национализации трех из четырех крупнейших банков (впоследствии два были приватизированы) и рекордной безработице в 1990 году.

Как уже упоминалось выше, правительство может изымать лишь доходы, которые зарабатывает фонд, но не основной капитал. Это связано с тем, что из-за стареющего населения фонду, возможно, придется финансировать пенсионные программы в будущем. Средства фонда целиком вложены в иностранные активы. Инвестиции в акции составляют 60 %, в облигации — 35 %, в недвижимость — 5 %. В 1998–2015 годах номинальная доходность в корзине валют вложений фонда составила 5,6 %, реальная — 3,7 %. На декабрь 2016 года активы фонда оцениваются в 873 млрд долларов.

### **Постоянный фонд штата Аляска, США**

В 1969 году Аляска — штат США с населением в 300 тыс. человек — получила первый крупный доход от нефти — 900 млн долларов (5,9 млрд в сегодняшнем выражении). Они были потрачены на инфраструктурные и социальные проекты. В дальнейшем значительные поступления ожидалось ежегодно. Руководство штата осознало, что имеет смысл вложить часть средств в фонд. Он был создан в 1976 году, когда завершалось строительство нефтепровода на Аляске. В момент создания в фонд предполагалось отчислять 25 % от всех платежей типа роялти, платы за аренду месторождений и доходов властей от участия в соглашениях о разделе продукции. Первый взнос был сделан в 1977 году и составил 734 млн долларов.

Фонд делится на основной капитал (*principle*) и нераспределенную прибыль (*earnings reserves*). Основной капитал не подлежит распределению. Нераспределенная прибыль может быть изъята на любые общественные цели. Фонд вкладывается в широкий круг инструментов — акции, различные виды недвижимости, облигации, сырьевые товары и т. п. Стоимость активов фонда на настоящий момент составляет 55 млрд долларов. В 1980 году была создана дивидендная программа фонда, по ко-



торой одинаковые суммы выплачиваются раз в год всем жителям штата. Первая выплата в размере 1000 долларов была осуществлена в 1982 году. Самые высокие выплаты были в 2008 и 2015 годах — 2069 и 2072 доллара соответственно. В 2016 году фонд выплатил по 1022 доллара (более высокие выплаты, которые фонд мог бы себе позволить, не были одобрены были губернатором штата).

### **Трастовый фонд наследственных сбережений провинции Альберта, Канада (The Alberta Heritage Savings Trust Fund)**

В канадской провинции Альберта с населением 3 млн человек добывают до 75 % всей нефти и газа Канады. Две трети земли находится в общественной собственности, и на этой земле расположено 80 % нефтяных запасов провинции. Фонд Альберты был создан в 1976 году с тремя целями: формирование сбережений на будущее, укрепление и диверсификация экономики, повышение качества жизни в провинции. До 1983 года в фонд направлялось 30 % доходов от нефти, в 1984–1987 годах эта доля составляла 15 %. После этого выплаты в фонд прекратились. Большинство инвестиций фонда, которым управляла местная бюрократия, направлялись в местные же проекты, в основном общественного назначения. До 1995 года фонд инвестировал в художественные галереи, парки, больницы, театры, поддерживал исследования. Многие из коммерческих инвестиций оказались неприбыльными. Четких правил для выплат установлено не было, но до 1983 года они не осуществлялись. Затем начались выплаты, которые примерно соответствовали номинальной доходности фонда. В условиях инфляции и прекращения поступлений в фонд это привело к сокращению реальной стоимости его капитала. С 1997 года изменились инвестиционные приоритеты фонда — от 35 до 65 % его средств отныне должны были инвестироваться в облигации. Цели фонда также поменялись (на поддержку бюджета, максимизацию долгосрочной доходности и улучшение понимания широкой публикой действий фонда).

Описывая эту ситуацию, авторы [Moss, et al., 2015, p. 149] приходят к выводу, что изначальная конфигурация фонда была не лучшей: цели не были четко очерчены, фонд осуществлял слишком разнородные инвестиции и был подвержен влиянию политических приоритетов<sup>34</sup>. Неясно также, как в таких условиях измерять эффективность деятельности фонда.

Профессор университета Альберты Аллан Варрак [Warrack, 2005], оценивший деятельность фонда в 2005 году, пришел к выводу, что он хорошо выполнял функции борьбы с ресурсным проклятием лишь в самом начале своей деятельности — в 1976–1982 годах, а его последующую активность можно охарактеризовать лишь как удовлетворительную. Кроме того, Варрак отмечает низкую доходность фонда. Сравнительный анализ фондов Альберты и Аляски (последний представляется автору гораздо более

эффективным) позволяет заключить, что у фонда должны быть независимые управляющие (trustee), причем желательно закрепление этого принципа на уровне конституции, а процесс формирования его политики должен быть открытым. В фонд предлагается направлять до трети нефтяных роялти, что, на наш взгляд, является слишком высоким ориентиром для стран с более низкими нефтяными доходами на душу населения. Предложения по распределению доходов фонда более универсальны: сохранить стоимость активов фонда в реальном выражении, а для этого ежегодно распределять не более 5 % (желательно 4 %) активов фонда, из которых половину следует направлять непосредственно жителям страны/региона.

### **Фонд Pula, Ботсвана**

Ботсванский фонд Pula был создан в 1994 году. Формально он является суверенным фондом благосостояния. На 2/3 фонд принадлежит правительству Ботсваны, на 1/3 — ее центральному банку. Целью создания фонда было замещение убывающих природных ресурсов и сглаживание конъюнктурных колебаний. Изначально в него направлялось до 40 % налоговых поступлений от продажи алмазов. Изъятия из фонда на финансирование развития инфраструктуры запрещены. Допускаются только вложения в ценные бумаги, номинированные в иностранных валютах, — как облигации, так и акции. Изначально планировалось, что фонд будет управляться иностранными профессионалами. Пик размера фонда (51,6 млрд пул, или 6,7 млрд долларов) пришелся на 2008 год. В последние годы активы фонда в среднем сокращались, несмотря на рост выручки от продажи алмазов. Правительство раскупоривало «кубышку» в 2002, 2003, 2005, 2008, 2012 и 2015 годах. Причинами управляющий центробанк называет необходимость финансирования пенсий госслужащих, покрытия бюджетного дефицита, увеличения резервов центрального банка, а также стремление избежать непопулярных решений, таких как повышение налогов, отказ от бесплатного образования и замораживание зарплат в госсекторе [Копоро, et al., 2016]. Согласно отчетности центрального банка Ботсваны на сентябрь 2016 года, активы фонда оцениваются примерно в 32 млрд пул (3 млрд долларов США).

Управление фондом не очень прозрачное. Так, не раскрываются имена экспертов, управляющих им. Среди имен, которые стали публично известны (местный экономист, специализирующийся на экономике труда; профессор Оксфорда, занимающийся исследованиями африканских стран), нет специалистов по управлению активами. Согласно [Копоро, et al., 2016], принципы, на основе которых осуществляются изъятия из фонда и трата этих средств, не оглашаются публично. Цели многих крупных изъятий не были декларированы.

Несмотря на то что Ботсвана является одним из самых ярких, а в Африке единственным примером успешной борьбы с ресурсным проклятием,

принципы управления фондом (цели изъятий и непрозрачность) скорее похожи на цели государства-рантье со слабыми институтами.

### **Фонд будущего, Австралия (Future Fund)**

Австралия создала суверенный фонд в 2006 году с одной четкой практической целью — финансировать недофинансированные пенсионные расходы государства начиная с 2020 года. Взносы в общем размере 62 млрд австралийских долларов были сделаны в период высоких цен на сырьевые товары в 2006–2008 годах, с тех пор пополнений не было. Целью фонда является высокая доходность (6,9% в номинальном выражении, или 4,5–5,5% сверх индекса потребительской инфляции) при разумном риске. Фонд инвестирует в широкий круг инструментов: акции, различные виды недвижимости, облигации, сырьевые товары. Средняя номинальная доходность за 10 лет составила 7,7%, превысив установленный норматив. На 30 июня 2016 года активы фонда составляют около 123 млрд австралийских долларов (91 млрд долларов США). Изъятий также не осуществлялось.

### **The Qatar Investment Authority, Катар**

Государственная холдинговая компания The Qatar Investment Authority, которую можно квалифицировать как суверенный фонд, создана в Катаре в 2005 году. Фонд инвестирует в зарубежные и отечественные активы за исключением энергетического сектора; вкладывается в акции публичных и закрытых компаний, облигации, недвижимость, реальные активы (сырьевые товары и т. п.) и деривативы. На 2016 год независимая оценка активов фонда составляет 335 млрд долларов. Сам фонд данных по оценке активов и доходности не публикует.

Проведенный обзор позволяет выделить следующие основные факторы, определяющие роль фондов в преодолении ресурсного проклятия:

- целевые траты фонда;
- его размер;
- правила отчисления в фонд и изъятий из него;
- инвестиционные инструменты и направления инвестиций;
- институты, защищающие активы фонда;
- управление фондом<sup>35</sup>.

### **Целевые траты фонда**

Классическими целевыми тратами суверенных и стабилизационных фондов являются:

- выплаты гражданам страны/жителям регионов (дивиденды от природной ренты);
- финансирование выплат, чаще всего пенсионных, будущим поколениям;
- финансирование инфраструктурных и социальных проектов;
- финансирование дефицита бюджета.

Все эти направления важны в одинаковой степени. Вопрос в масштабах трат. Финансирование дефицита бюджета должно осуществляться в строгих рамках, ограниченных как размером дефицита по отношению к ВВП, так и размером изъятия из фонда. В противном случае поднимает голову «гидра» государства-рантье. В этом отношении настораживает пример Ботсваны, которая почти истощила свой фонд за последние годы, потратив деньги на текущие нужды бюджета. Финансирование инфраструктурных и социальных проектов, которые, как правило, не окупаются, не должно приводить к уменьшению размера капитала фонда в реальном выражении.

Когда речь идет о целевых выплатах, различают справедливое и эффективное решения. Так, одинаковые выплаты всем жителям страны/региона из фонда считается справедливым, но не обязательно эффективным решением.

### **Правила отчислений в фонд и изъятий из него**

В 2007 году МВФ предпринял масштабное исследование правил, по которым отчисляют деньги в стабилизационные и суверенные фонды нефтедобывающие страны [IMF, 2007b]. Оно выявило три подхода:

- привязка к выручке от торговли нефтью или нефтяным ценам (Алжир, Иран, Ливия, Мексика, Россия, Тринидад и Тобаго и Венесуэла);
- фиксированная доля выручки независимо от цен на нефть (Экваториальная Гвинея, Габон, Кувейт);
- привязка к бюджетному дефициту (Норвегия, Восточный Тимор).

Последний подход встречается реже всего.

Вопрос о том, насколько гибкими должны быть правила отчислений в фонд, является дискуссионным. Слишком жесткие правила могут противоречить реальной ситуации с бюджетом. Желательно, чтобы они были установлены таким образом, чтобы не возникало соблазна менять их или обходить ни в «тучные», ни в «тощие» годы. Контрпримеров множество. Например, согласно [IMF, 2007b]:

- В 1980-е и 1990-е, в период относительно низких цен на нефть, правила отчисления денег в фонды меняли Аляска, Альберта, Оман, Папуа — Новая Гвинея и другие страны.

- Венесуэла меняла условия, на основе которых действовал ее фонд, несколько раз, а в 2000 году ликвидировала его.
- Мексика полностью выбрала свой нефтяной фонд в 2002 году.
- Эквадор и Папуа — Новая Гвинея признали фонды неработающими и закрыли их.
- Казахстан, Россия и Тринидад и Тобаго изменили правила отчислений денег в фонды из-за роста нефтяных цен в 2000-е годы.
- В Бахрейне и Ливии правила позволяли дискреционные перечисления из фондов в бюджет.
- Габон не придерживался правил, которые установил для фонда.
- Алжир, который перечислял в фонд все доходы от цены свыше 19 долл./барр., в 2000-х правила не менял, но обошел: выпустил долг, который обслуживался из нефтяного фонда.

Разумные правила, касающиеся размера изъятий, для суверенных и стабилизационных фондов различны.

Хорошей практикой для суверенного фонда служит размер изъятий, позволяющий сохранять основной капитал фонда. Это означает, что распределение средств фонда должно быть ограничено его реальными доходами. Размер изъятий должен зависеть и от целей фонда: если это финансирование пенсий будущих поколений, то они должны быть нулевыми до определенной даты.

Возможные подходы к расчету размеров стабилизационного буфера можно найти в [IMF, 2012]. Расчетная сумма зависит в первую очередь от волатильности цен на нефть и допустимого дефицита бюджета. Например, согласно автору [Bartsch, 2006], который рассчитал необходимый размер стабилизационного фонда для Нигерии, ей нужно иметь в фонде не менее 14–16 млрд долларов<sup>36</sup>.

### **Инвестиционные инструменты и направления инвестиций**

Инвестиционные инструменты, в которые мандат фонда позволяет вкладывать, должны зависеть от его целей. Стабилизационный фонд должен инвестировать в более ликвидные и надежные инструменты. Суверенный фонд может себе позволить делать инвестиции в менее ликвидные, такие как недвижимость, или более волатильные, как акции, с целью повышения долгосрочной доходности инвестиций. Поскольку вложения в местные инфраструктурные проекты редко окупаются, их вообще нельзя считать инвестициями.

Второй аспект инвестиционной политики — отраслевая направленность инвестиций. Лучшей практикой является запрет на инвестиции в сырьевой сектор, доминирующий в экономике страны. В этом отношении положительным является пример Катара, где суверенному фонду это

не допускается. Вызывает сомнения инвестиционная политика государственного нефтяного фонда Азербайджана, который, в частности, расходовался для финансирования доли Азербайджана в проекте «Баку — Тбилиси — Джейхан», а в настоящее время из своих средств оплачивает доли участия страны в газопроводе TANAP, в «современной буровой установке в Каспийском море», в турецком нефтеперерабатывающем комплексе Star. Получается, что средства, полученные в результате борьбы с ресурсным проклятием, идут на создание ресурсного проклятия.

Третьим аспектом инвестиционной политики является выбор географического рынка инвестирования. Многим фондам мандат запрещает инвестировать внутри страны. Связано это обычно с небольшими размерами внутреннего финансового рынка по сравнению с размерами фонда (примером является Норвегия) и более низкой рисковостью иностранных финансовых инструментов по сравнению с отечественными. Это особенно верно для сырьевых стран, цены на активы которых колеблются вместе с ценами на сырье. Между тем эксперты обычно критикуют финансирование зарубежных инвестиционных проектов, так как они не создают промышленного капитала внутри страны. Участие Азербайджана в строительстве НПЗ в Турции выглядит не слишком целесообразным и с этой точки зрения. Еще более сомнительными являются инвестиции социальной направленности в других регионах, как, например, вышеупомянутая выдача фондом Альберты кредитов провинциям Канады по ставке ниже рыночной.

Отдельно стоит сказать, на основе каких принципов должен строиться фонд, из которого осуществляются текущие дивидендные выплаты гражданам страны/жителям региона. Согласно [Moss, et al., 2015, p. 60–61], где прорабатывается формат программ Oil to Cash, дивидендные выплаты должны:

- быть одинаковыми для всех граждан страны, так как ее ресурсы принадлежат народу<sup>37</sup>;
- выплачиваться на регулярной основе;
- рассчитываться на основе понятных и прозрачных правил;
- быть привязаны к доходам фонда.

Авторы этой работы включают Россию в список из 25 стран — кандидатов на создание программы Oil to Cash, ставя ее на 16-е место.

### **Институты, защищающие активы фонда**

Как показал опыт, без сильных институтов, защищающих активы фонда, политики могут использовать их в своих интересах. Вопиющим является пример Чада. В 2003 году эта страна, чтобы получить доступ к финансированию Всемирного банка для строительства нефтепровода до побережья Камеруна, создала по указаниям банка фонд. Всемирный банк

требовал, чтобы 10% поступлений фонда откладывалось для будущих поколений, а из оставшейся суммы 80% шло на приоритетные проекты в сфере здравоохранения и образования, 5% — на развитие одной из провинций и только 15% — на общие расходы бюджета. Фондом управляли международные эксперты, его средства хранились на счету английского банка в Лондоне. Как только в фонд поступили первые нефтяные деньги, Чад начал нарушать условия Всемирного банка, в частности использовал средства на закупку новых вооружений для армии. А чтобы Всемирный банк не препятствовал нецелевому расходованию средств фонда, его кредит был досрочно погашен [Eifer, et al., 2002; Moss, et al., 2015, p. 98].

Активы фонда защищены лучше, если правила его формирования и использования закреплены в конституции.

### Управление фондом

Лучшей практикой считается управление фондом независимыми от правительства страны экспертами, например иностранными. Иностранного гражданства мало, крайне важно, чтобы управляющие фондом были профессионалами по управлению активами. Так, просочившаяся в прессу информация об управляющих фондом Pula Ботсваны позволяет подозревать страну в нарушении этого принципа.

## Заключение

Ресурсозависимые страны испытывают специфические экономические проблемы. Из-за волатильности мировых цен на сырьевые товары их ВВП слишком волатилен. Экономика слабо диверсифицирована, доминируют отрасли с низкой трудоемкостью, что создает проблемы с занятостью. Установить контроль за потоками ресурсной ренты относительно легко, поэтому государство в меньшей степени полагается на налоги с населения. В результате складывается система с низкой подотчетностью государственных органов. Сверхдоходы, которые обрушиваются на страну в периоды ресурсного бума, тратятся в лучшем случае неэффективно, а зачастую еще и несправедливо распределяются.

Для преодоления ресурсного проклятия и развития экономики важны высокая защита прав собственности; открытость экономики; сильный и эффективный частный сектор; конкурентный, со множеством мелких и средних фирм экспортный сектор; высокая подотчетность правительства.

Кроме того, в ресурсозависимых странах особенно важную роль играет фискальная политика. Формально она институтом не считается, но ее инструменты могут быть очень эффективны в преодолении ресурсного проклятия. Во избежание угрозы национализации как одной крайности и высокого бюджетного дефицита — как другой налогообложение

должно быть средней тяжести, а фискальная политика — гибкой, то есть налогообложение ресурсного сектора и доходы бюджета должны быть увязаны с ценами на сырьевые товары. Эффективна контрциклическая бюджетная политика, когда государство в «тучные» годы тратит меньше, чем зарабатывает, а в «тощие» наоборот.

Избыточные доходы, полученные в период бума, должны в соответствии со строгими правилами накапливаться в стабилизационных фондах и фондах будущих поколений, у которых четко обозначены целевые траты, инвестиционные инструменты и направления инвестиций, а также правила изъятия средств из фонда.

В экономике есть два вида практических задач: как решать первые — известно, как вторые — нет, и нужно экспериментировать. Преодоление ресурсного проклятия относится скорее к задачам первого типа. Создание институтов и внедрение политик и инструментов, способствующих экономическому росту и диверсификации экономики, под силу стране с любым уровнем экономического развития при наличии политической воли. А вот формирование этой воли скорее задача второго типа.





## Приложение 1. Возможные меры институционального развития

### Индекс странового риска (Political and Risk Services)

Коммерческая организация Political and Risk Services (PRS) с 1980 года выпускает «Международный справочник по страновым рискам» («International Country Risk Guide»), где оценивает политическую составляющую странового риска с точки зрения следующих шести факторов:

- главенство закона (rule of law);
- качество бюрократии (bureaucratic quality);
- коррупция в правительстве (corruption in government);
- риск экспроприации собственности (risk of expropriation);
- риск нарушения контрактов государством (government repudiation of contracts);
- трения на межнациональной почве.

Индекс странового риска (PRS) принимает значения от 0 (самое низкое институциональное развитие) до 1.

### Индекс «Ведение бизнеса» Всемирного банка (Doing Business)

Рассчитывается Всемирным банком с 2003 года и оценивает простоту ведения бизнеса. В настоящее время имеются оценки по 190 странам. Индекс включает множество показателей. В частности, такие:

- легкость создания бизнеса с нуля;
- получение разрешения на строительство;
- подключение к электросетям;
- регистрация прав собственности и получение кредитов;
- защита прав миноритарных акционеров;
- наличие торговых барьеров для экспорта-импорта;
- процедура банкротства (учитывается не только законодательство, но и процент возврата долгов);
- налоговая система;
- исполнение контрактов.

Публикуется не только общий рейтинг, но и по каждому из факторов. Шкала принимает значения от 0 (худший результат) до 100.

### **Индекс экономической свободы в мире Института Фрейзера (Economic Freedom of the World, EFW)**

Этот индекс учитывает пять индикаторов экономической свободы:

- размер госсектора (size of government) — расходы, налоги и компании;
- юридическую структуру и защиту прав собственности;
- доступ к финансированию (sound money);
- свободу международной торговли;
- регулирование кредитных отношений, трудовых отношений и бизнеса.

Публикуется с 1996 года. С 1970 года доступны данные за каждые пять лет, с 2000 года — за каждый год. Индекс может принимать значения от 0 (отсутствие экономической свободы) до 10 (полная свобода).

### **Индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom)**

Публикуется газетой Wall Street Journal и аналитическим центром Heritage Foundation, базирующимся в Вашингтоне. В 2016 году включал 186 стран. Измеряется по четырем показателям:

- главенство закона (rule of law) — защита прав собственности и свобода от коррупции;
- ограничения на действия правительства — фискальная свобода, государственные расходы;
- законодательная эффективность — свобода ведения бизнеса, свобода в сфере трудовых отношений и монетарная свобода;
- открытость рынков — свобода торговли, свобода инвестиций, финансовая свобода.

Страны ранжируются по шкале от 0 (самая низкая свобода) до 100.

### **Международный индекс защиты прав собственности (International Property Rights Index, IPRI)**

Организация Property Rights Alliance, разработавшая индекс, публикует его с 2007 года. В него входят три компонента:

- правовая и политическая среда;
- право на материальную собственность;
- право на интеллектуальную собственность.

В настоящее время авторы индекса ранжируют 128 стран. Индекс может принимать значение от 1 (худшая защита) до 10.

### **Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index)**

Составляется международным агентством Transparency International с 1995 года. В настоящее время существуют оценки для 168 стран. Результаты вычисляются на основе опросов, в которых участвуют аналитики различных институтов, таких как Всемирный банк, швейцарская неправительственная организация «Всемирный экономический форум», исследовательский центр The Economist Intelligence Unit, неправительственная организация из США Freedom House, Political Risk Services и African Development Bank. Страны ранжируются по шкале от 0 (высокий уровень коррупции) до 100 (свободны от коррупции, very clean).

### **The Worldwide Governance Indicators (WGI) Всемирного банка**

Всемирный банк с 1996 года оценивает качество государственного управления в разных странах по шести параметрам:

- учет мнения граждан и подотчетность (voice and accountability);
- политическая стабильность и отсутствие насилия (political stability and absence of violence);
- эффективность госуправления (government effectiveness);
- качество нормативной базы (regulatory quality);
- главенство закона (rule of law);
- контроль коррупции (control of corruption).

Индекс принимает значения от 0 (самый низкий уровень) до 100.

### **Gurr's Polity IV**

База данных Polity IV (Polity IV data series), поддерживаемая The Center for Systemic Peace (основан в 1997 году), оценивает развитость демократии по странам. На оценку влияют:

- открытость и конкурентность выборов;
- участие граждан в политике;
- подконтрольность властей.

При этом не учитывается такая важная составляющая институтов, как главенство закона (rule of law), которое очень важно для экономического развития. Индекс принимает значение от минус 10 до плюс 10. Значения до минус 6 соответствуют авторитарным режимам, а свыше 6 — демократиям. Имеются оценки с 1800 года. Индекс носит имя Теда Гарра, ученого-политолога, который начал его рассчитывать в 1960-е годы.



## Приложение 2. Основные положения «Гида по прозрачности ресурсных доходов»

1. Законы должны четко описывать права государства на владение и представление им (государством) прав на разведку, добычу и продажу полезных ископаемых.
2. Налоговое законодательство и законодательство о разделе продукции должно быть представлено широкой публике максимально широко и детально.
3. Законодательство должно четко описывать права налоговых органов по сбору налогов в ресурсных отраслях экономики; должны раскрываться все доходы от данных отраслей, активы в них, кредиты, обеспеченные этими активами или доходами.
4. Следует детально раскрывать публике участие государства на долевой основе в добывающих отраслях, а также состав акционеров национальных добывающих компаний.
5. Должны предаваться гласности все расходы иностранных и отечественных компаний на социальные проекты и защиту окружающей среды.
6. Должны быть установлены четкие принципы распределения доходов от добывающих отраслей между центральными и региональными органами власти, отвечающие макроэкономическим целям.
7. Должна быть выработана политика, регламентирующая скорость разработки ресурсов и управление доходами от добычи полезных ископаемых с целью долгосрочной бюджетной стабильности.
8. Должен быть прописан механизм управления операциями фонда, созданного для управления доходами от добычи полезных ископаемых.
9. Должны быть четко прописаны принципы инвестирования доходов от добычи полезных ископаемых.
10. Общественности должен представляться детальный отчет обо всех доходах правительства от добычи полезных ископаемых, а также его расходах включая операции фонда.
11. В качестве меры макроэкономической устойчивости публике должен представляться бюджет доходов и расходов без учета поступлений, связанных с добычей полезных ископаемых.

12. Правительство должно отчитываться о любом залоге, прямом или косвенном, будущих поступлений от добычи полезных ископаемых.
13. Государство должно раскрывать все свои финансовые инвестиции.
14. Должны раскрываться все риски, связанные с добычей полезных ископаемых, такие как, например, ценовые шоки.
15. Приход и расход средств от добычи полезных ископаемых должен аудироваться.
16. Налоговая администрация должна гарантировать собираемость налогов с ресурсных компаний.
17. Международные и местные ресурсные компании должны использовать международно признанные стандарты бухгалтерского учета и аудита.
18. Национальный комитет по аудиту должен регулярно докладывать парламенту о денежных потоках между добывающими компаниями и бюджетом.

## Список литературы

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James Robinson. 2000. "Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review*, vol. 91, no. 5: 1369–1401.
- . 2002. "An African Success: Botswana," in *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, ed. Dani Rodrik. Princeton: Princeton University Press.
- Alexeev, Michael, and Robert Conrad. 2009. "The Elusive Curse of Oil." *The Review of Economics and Statistics*, vol. 91, no 3: 586–98.
- Arezki, Rabah, and Markus Brückner. 2009. "Oil Rents, Corruption, and State Stability: Evidence From Panel Data Regressions." IMF Working Paper WP/09/267.
- Arezki, Rabah, and Frederick van der Ploeg. 2007. "Can the Natural Resource Curse Be Turned Into a Blessing? The Role of Trade Policies and Institutions." IMF Working Paper WP/07/55.
- Auty, Richard. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
- Auty, Richard, and Alan Gelb. 2001. "Political Economy of Resource-Abundant States," in *Resource Abundance and Economic Development*, ed. Richard Auty. Oxford: Oxford University Press.
- Baland, Jean-Marie, and Patrick Francois. 2000. "Rent Seeking and Resource Booms." *Journal of Development Economics*, vol. 61, no. 2: 527–42.
- Bartsch, Ulrich. 2006. "How Much Is Enough? Monte Carlo Simulations of an Oil Stabilization Fund for Nigeria." IMF Working Paper WP/06/142.
- Bates, Robert, and Paul Collier. 1993. "The Politics and Economics of Policy Reform in Zambia," in *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, ed. Robert Bates and Anne Krueger. Oxford: Basil Blackwell Press.
- Béland, Louis-Philippe, and Raaj Tiagi. 2009. "Economic Freedom and the 'Resource Curse': An Empirical Analysis." *Studies in Mining Policy*, Fraser Institute. October.
- Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun S. Yang, and Luis-Felipe Zanna. 2012. "Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries." IMF Working Paper WP/12/274.
- Boschini, Anne, Jan Pettersson, and Jesper Roine. 2007. "Resource Curse or Not: A Question of Appropriability." *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 109, no. 3: 593–617.
- Buonanno, Paolo, Ruben Durante, Giovanni Prarolo, and Paolo Vanin. 2012. "Poor Institutions, Rich Mines: Resource Curse in the Origins of the Sicilian Mafia." *The Economic Journal*, vol. 125, no. 586 (August): 175–202.
- Busse, Matthias, and Steffen Gröning. 2013. "The Resource Curse Revisited: Governance and Natural Resources." *Public Choice*, vol. 154, no 1: 1–20.
- Caselli, Francesco, and Guy Michaels. 2009. "Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from Brazil." NBER Working paper 15550.



- Cavalcanti, Tiago, Kamiar Mohaddes, and Mehdi Raissi. 2012. "Commodity Price Volatility and the Sources of Growth." IMF Working Paper WP/12/12.
- Chaudhry, Kiren. 1997. *The Price of Wealth: Economics and Institutions in the Middle East*. Ithaca: Cornell University Press.
- Coaxhead, Ian. 2007. "A New Resource Curse? Impacts of China's Boom on Comparative Advantage and Resource Dependence in Southeast Asia." *World Development*, vol. 35, no. 7: 1099–1119.
- David, Paul, and Gavin Wright. 1997. "Increasing Returns and the Genesis of American Resource Abundance." *Industrial and Corporate Change*, vol. 6, no. 2: 203–45.
- DeMeritt, Jacqueline, and Joseph Young. 2013. "A Political Economy of Human Rights: Oil, Natural Gas, and the State Incentives to Repress." *Conflict Management and Peace Science*, vol. 30, no. 2: 99–120.
- Dunning, Thad. 2008. *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eifert, Benn, Alan Gelb, and Nils Borje Tallroth. 2002. "The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries." World Bank Policy Research Working Paper 2899.
- Ekeli, Thomas, and Amadou Sy. 2011. "The Economics of Sovereign Wealth Funds: Lessons From Norway," in *Beyond the Curse: Policies to Harness the Power of Natural Resources*, ed. Rabah Arezki, Thorvaldur Gylfason, and Amadou Sy. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Frankel, Jeffrey. 2011. "How Can Commodity Exporters Make Fiscal and Monetary Policy Less Procyclical?" in *Beyond the Curse: Policies to Harness the Power of Natural Resources*, ed. Rabah Arezki, Thorvaldur Gylfason, and Amadou Sy. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Gelb, Alan. 1986. "Adjustment to Windfall Gains: A Comparative Analysis of Oil-Exporting Countries," in *Natural Resources and the Macroeconomy*, ed. J. Peter Neary and Sweder van Wijnbergen. Oxford: Basil Blackwell.
- . 2011. "Economic Diversification in Resource-Rich Countries," in *Beyond the Curse: Policies to Harness the Power of Natural Resources*, ed. Rabah Arezki, Thorvaldur Gylfason, and Amadou Sy. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Gelb, Alan, et al. 1988. *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* New York: Oxford University Press.
- Gelb, Alan, and Caroline Decker. 2011. "Cash at Your Fingertips: Biometric Technology for Transfers in Developing and Resource-Rich Countries." Center for Global Development Working Paper 253.
- Gelb, Alan, and Sina Grasmann. 2010. "How Should Oil Exporters Spend Their Rent?" Center for Global Development Working Paper 221.
- Gelb, Alan, John Knight, and Richard Sabot. 1991. "Public Sector Employment, Rent Seeking, and Economic Growth." *The Economic Journal*, vol. 101, no. 408 (September): 1186–89.
- Gwartney, James, Robert Lawson, and Joshua Hall. 2016. *Economic Freedom of the World*. Fraser Institute.
- Gylfason, Thorvaldur. 2011. "Natural Resource Endowment: A Mixed Blessing?" in *Beyond the Curse: Policies to Harness the Power of Natural Resources*, ed. Rabah Arezki, Thorvaldur Gylfason, and Amadou Sy. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Hammond, Jay. 2012. "Diapering the Devil: How Alaska Helped Staunch Befouling by Mismanaged Oil Wealth: A Lesson for Other Oil Rich Nations," in *The Governor's Solution. How Alaska's Oil Dividend Could Work in Iraq and Other Oil-Rich Countries*. ed. Todd Moss. Center for Global Development.

limi, Atsushi. 2006. "Did Botswana Escape From the Resource Curse?" IMF Working Paper WP/06/138.

International Monetary Fund. 2003. "Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries," ed. Jeffrey Davis, Rolando Ossowski, and Annalisa Fedelino. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

———. 2007a. *Guide on Resource Revenue Transparency*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

———. 2007b. *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

———. 2012. *Macroeconomic Policy Framework for Resource-Rich Developing Countries*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund and World Bank, 2011. *Managing Volatility in Low-Income Countries: The Role and Potential for Contingent Financial Instruments*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Working Group of Sovereign Wealth Funds, 2008. *Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices "Santiago Principles"* ([http://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples\\_0\\_0.pdf](http://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples_0_0.pdf)).

Konopo, Joel, Keabetswe Newel, Ntibinyane Ntibinyane, and Olebile Letlole. 2016. "Botswana Repeatedly Raids Preservation Fund." *Mail and Guardian*, February 6.

Kotsadam, Andreas, Eivind Olsen, Carl Knutsen, and Tore Wig. 2015. "Mining and Local Corruption in Africa." Memorandum 09/2015. Department of Economics, University of Oslo.

Laksaci, Mohammed. 2011. "Natural Resources Management and Financial Stability: Evidence From Algeria," in *Beyond the Curse: Policies to Harness the Power of Natural Resources*, ed. Rabah Arezki, Thorvaldur Gylfason, and Amadou Sy. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Leong, Weishu, and Kamiar Mohaddes. 2011. "Institutions and the Volatility Curse." Cambridge Working Papers in Economics 1145.

Mahdavy, Hossein. 1970. "The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran," in *Studies in the Economic History of the Middle East*, ed. M.A. Cook. Oxford: Oxford University Press.

Medas, Paulo, and Daria Zakharova. 2009. "A Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries." IMF Working Paper WP/09/56.

Mehlum, Halvor, Karl Moene, and Ragnar Torvik. 2006. "Institutions and the Resource Curse." *The Economic Journal*, vol. 116, no. 508 (January): 1–20.

Moss, Todd, Caroline Lambert, and Stephanie Majerowicz. 2015. *Oil to Cash. Fighting the Resource Curse Through Cash Transfers*. Washington, D.C.: Center for Global Development.

North, Douglass. 1991. "Institutions." *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 1 (Winter): 97–112.

Qureshi, Mahvash. 2008. "Africa's Oil Abundance and External Competitiveness: Do Institutions Matter?" IMF Working Paper WP/08/172.

Reinhart, Carmen, and Vincent Reinhart. 2008. "Capital Flow Bonanzas: An Encompassing View of the Past and Present." NBER Working Paper 14321.

Robinson, James, Ragnar Torvik, and Thierry Verdier. 2006. "Political Foundations of the Resource Curse." *Journal of Development Economics*, vol. 79, no. 2: 447–68.

Ross, Michael. 1999. "The Political Economy of the Resource Curse." *World Politics*, vol. 51, no. 2: 297–322.

———. 2004. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Sachs, Jeffrey, and Andrew Warner. 1995. "Natural Resource Abundance and Economic Growth." NBER Working Paper 5398.
- Shafer, D. Michael. 1994. *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Shambayati, Hooran. 1994. "The Rentier State, Interest Groups, and the Paradox of Autonomy: State and Business in Turkey and Iran." *Comparative Politics*, vol. 26, no. 3: 307–31.
- Sinnott, Emily, John Nash, and Augusto de la Torre, 2010. "Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?" Washington, D.C.: World Bank.
- Survey of Mining Companies. 2015. Fraser Institute.
- Tornell, Aaron, and Philip Lane. 1999. "The Voracity Effect." *American Economic Review*, vol. 89, no. 1 (March): 22–46.
- Van de Ploeg, Frederick, and Steven Poelhekke. 2009. "Volatility and the Natural Resource Curse." *Oxford Economic Papers*, vol. 61, no. 4 (October): 727–60.
- Warrack, Allan. 2005. "Alberta Heritage Fund: Blessing Becoming Curse?" Western Center for Economic Research Information Bulletin No. 85. Edmonton, Alberta: University of Alberta.
- World Bank. 2004. *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2006. *Where Is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2011. *The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium*. Washington, D.C.: World Bank.

## Примечания

- 1 Отдельно слово «проклятие» в аналогичном смысле использовалось и раньше. Так, исследование эффективности использования нефтяных доходов Всемирного банка 1988 года называлось «Нефтяной дождь. Благодать или проклятие?» [Gelb, 1988].
- 2 Доля экспорта в исследовании замерялась на 1971 год, рост — в 1971–1989 годах. При этом авторы контролировали факторы, влияющие на рост ВВП: его начальный уровень на душу населения, торговую политику, эффективность правительства, долю инвестиций в ВВП и др. Даже с учетом этих факторов они нашли обратную зависимость между ростом и обеспеченностью ресурсами.
- 3 О том, что наличие ресурсного проклятия не является консенсусным мнением экономистов, косвенно свидетельствует тот факт, что в ведущем экономическом толковом словаре «The New Palgrave Dictionary of Economics» статьи «Ресурсное проклятие» нет — при этом статья «Голландская болезнь» (данный термин будет расшифрован на с. 12) там имеется.
- 4 Доля природного сырья в экспорте не является статистическим показателем, рассчитываемым на ежегодной основе.
- 5 По ряду стран, которые обычно относятся к богатым ресурсами, например Афганистану, Гане, Киргизии, Мозамбику и Танзании, в первоисточнике данных нет.
- 6 В данном исследовании в сырьевой экспорт, помимо полезных ископаемых, включались энергия, древесина и продукция сельского хозяйства.
- 7 Она подробно описана в Приложении 1 в [World Bank, 2006].
- 8 Земельные ресурсы включают земли сельскохозяйственного назначения и природные заказники и не включают земли городских поселений.
- 9 Поскольку ресурсное проклятие, если оно существует, порождается в основном полезными ископаемыми и в гораздо меньшей степени такими ресурсами, как запасы древесины или плодородная почва, в качестве меры ресурсного изобилия можно брать не совокупную оценку природного капитала, а оценку запасов полезных ископаемых. См. постатейную разбивку по странам в Приложении 2 документа Всемирного банка.
- 10 Интересно было бы сопоставить эти данные с данными таблицы 1, но статистика по Ираку, Тимору, Экваториальной Гвинее, Ливии, Катару отсутствует.
- 11 Расчеты велись по той же методологии, изложенной в [World Bank, 2006], что и при более ранних оценках природного капитала, строящихся на оценках ренты.
- 12 По мнению Алана Гелба [Gelb, 2011], долгосрочный рост ВВП в странах с диверсифицированной экономикой выше. Тот факт, что успешные страны, как правило, диверсифицируются, статистически зафиксирован, например, в [Baland, Francois, 2000].

- 13 Несмотря на то что Ботсвана достигла больших успехов в развитии демократии и имеет очень высокие темпы экономического роста, это страна с одним из самых неравномерных распределений доходов в мире, ее коэффициент Джини традиционно превышал 50 %. (В 2014 году максимальный коэффициент Джини по всему миру составил 53,4 %, для Ботсваны свежей оценки нет.)
- 14 Индекс восприятия коррупции (см. его описание на с. 45) Индонезии довольно низок — 36 из 100 возможных баллов (чем ниже оценка, тем хуже).
- 15 Термин «эффект прожорливости» (*vogacity effect*) был введен авторами [Tornell, Lane, 1999], которые дали такое яркое название большому дискреционным расходам бюджета в период ресурсного бума в государстве-рантье.
- 16 С 2010 года Иран начал сокращать субсидии и ввел прямые электронные трансферты денежных средств населению в качестве компенсации.
- 17 Когда действовали субсидии, в Иране внутри страны потреблялось до 50 % всей нефти, в Индонезии дошло до потребления 100 % [Gelb, Decker, 2011].
- 18 Согласно данным Всемирного банка, в 2007 году в Эквадоре, например, средний размер газовой субсидии для семьи из нижнего квинтета доходов составил 173 доллара, а из высшего — 1053 доллара [Sinnott, Nash, de la Torre, 2010, p. 30]. В случае субсидий на бензин ситуация может быть еще хуже, так как они достаются только тем, у кого есть машина. Например, в Египте в 2011 году 20 % самых богатых получили 93 % таких субсидий [Moss, Lamber, Majerowicz, 2015, p. 94].
- 19 Максимальный рейтинг — 87, он принадлежит Новой Зеландии.
- 20 См. описание и методологию расчета здесь: [http://internationalpropertyrightsindex.org/ipri2016\\_comp](http://internationalpropertyrightsindex.org/ipri2016_comp).
- 21 См. методологию расчета индекса здесь: <http://www.heritage.org/index/trade-freedom>.
- 22 Дополнительные пошлины на импорт товаров, при производстве которых предоставлялись государственные субсидии.
- 23 См. методологию расчета в приложении к годовому отчету 2016 года [Gwartney, 2016].
- 24 См. детальное описание здесь: <https://www.prsgroup.com/wp-content/uploads/2012/11/icrgmethodology.pdf>.
- 25 Год, на который собирались данные, не указан.
- 26 Согласно нашим расчетам на основе данных Всемирного банка, рост ВВП Ботсваны за период с 1961 по 2015 год составил впечатляющие 5,4 %. ВВП на душу в 2015 году составил почти 15 тыс. с учетом паритета покупательной способности (и 6360 долларов без паритета). Пик пришелся на 2011 год — 7504 доллара (без паритета, в текущих долларах).
- 27 Авторы считают, что предпосылками для создания в стране таких приличных институтов послужили этническая гомогенность; достаточно мягкие колониальные порядки (страна была неинтересна Британии из-за малого количества населения и отсутствия полезных ископаемых — алмазы в Ботсване нашли позже), которые не разрушили племенных институтов; нацеленность национальной элиты на создание институтов и личные характеристики национального лидера.
- 28 Автор исследования констатирует, что, в частности, в Ботсване используется самодисциплинирующий Sustainable Budget Index, согласно которому часть любого дохода от добычи полезных ископаемых должна идти на финансирование инвестиций и расходы на образование и медицину. В стране также создан государственный инвестиционный фонд Pula Fund, осуществляющий только долгосрочные вложения, который управляется на основе прозрачности и подотчетности. Как будет показано на с. 35, в последние годы страна отошла от этих правил.

- 29 Открытость также подразумевает большую долю импорта и экспорта в ВВП, но доля внешней торговли не является институтом.
- 30 Некоторые авторы в этой связи говорят о трансформации невозобновляемого ресурса в возобновляемый.
- 31 В данном контексте МВФ имеет в виду непосредственное повышение прозрачности, но в связи с созданием фондов обычно упоминается и формирование в перспективе через выплаты фонда более широкой налоговой базы, которая, в свою очередь, должна привести к большей подотчетности государства.
- 32 Внешний долг Алжира сократился с 57,9% ВВП в 1999 году до 2,7% в 2009-м.
- 33 [http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=27068](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=27068).
- 34 Пример подобного влияния можно найти в [Waggack, 2005]. В 1976 году, когда в Квебеке к власти пришли сепаратисты, финансовые рынки восприняли это как отрицательный сигнал — и процентные ставки для заимствований возросли для всех провинций Канады. В 1977 году фонд предоставил правительству самой бедной провинции Канады Ньюфаундленду кредит по ставке, соответствовавшей самой низкой ставке по заимствованиям государственных корпораций Канады — в данном случае Ontario Hydro. Вскоре подобные кредиты запросили другие провинции. Всего до 1982 года кредиты были предоставлены шести провинциям. Этим решением были недовольны жители Альберты, которые из-за роста инфляции стали платить по ипотечным кредитам больше.
- 35 Подробный перечень лучших практик по управлению суверенными фондами можно найти в документе под названием «Принципы Сантьяго», который подписали многие суверенные фонды [International Working Group of Sovereign Wealth Funds, 2008].
- 36 В период высоких нефтяных цен Нигерия создала несколько фондов, но они в основном использовались политиками в личных интересах. Созданный в 2004 году Excess Crude Account на конец 2005 года аккумулировал 30 млрд долларов, 12 млрд из которых пошли на выкуп долгов страны Парижскому клубу. В 2007 году новое руководство страны запустило руки в карман фонда, и он был полностью выбран к 2010 году [Moss, et al., 2015, p. 59].
- 37 США — единственная страна в мире, где полезные ископаемые могут находиться в частной собственности.



---

## Московский Центр Карнеги

Московский Центр Карнеги более 20 лет служит одним из самых авторитетных источников аналитической информации о России и странах бывшего СССР.

Публикации Московского Центра Карнеги выходят на русском и английском языках и охватывают широкий круг вопросов — от внутренней политики и тенденций развития общества до внешнеполитической повестки и проблем нераспространения ядерного оружия.

Центр привлекает самых разных специалистов, объединенных приверженностью принципам научного подхода и объективного анализа. Наши эксперты не только превосходно разбираются в специфике местных реалий, но и видят их в глобальной перспективе.

Фонд Карнеги за Международный Мир был учрежден Эндрю Карнеги в 1910 году. Основная задача Фонда — содействие сотрудничеству между странами. В своей деятельности Фонд опирается на работу исследователей и специалистов из региональных центров Карнеги в Бейруте, Брюсселе, Вашингтоне, Дели, Москве и Пекине.



---

ИЗДАНИЕ МОСКОВСКОГО ЦЕНТРА КАРНЕГИ

**ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУТОВ НА РАЗВИТИЕ  
РЕСУРСНЫХ ЭКОНОМИК**

**Елена Чиркова**

Редактура и корректура *бюро ТХТ (www.txtburo.com)*

Дизайнер русскоязычной версии *Я. Красновский*

Компьютерная верстка *Ю. Мосягин*

Фото на обложку: *Александр Рюмин / ТАСС*

Формат 60x90 1/8. Печать цифровая. Бумага офсетная.

Гарнитура Garamond Premier Pro.

Усл. печ. л. 8

Тираж 200 экз.

Издатель: ИП Пахомова Елена Алексеевна

Россия, 125040, Москва,

Ленинградский проспект, 11-28

classick21@gmail.com

Московский Центр Карнеги

Россия, 125009, Москва,

Тверская ул., д. 16 стр. 1

Тел.: + 7 495 935-89-04

Факс: + 7 495 935-89-06

Email: [info@Carnegie.ru](mailto:info@Carnegie.ru)

[www.Carnegie.ru](http://www.Carnegie.ru)

БЕЙРУТ БРЮССЕЛЬ ВАШИНГТОН ДЕЛИ МОСКВА ПЕКИН

ГЛОБАЛЬНАЯ  
ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ  
ОРГАНИЗАЦИЯ



[Carnegie.ru](http://Carnegie.ru)