

III

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

О.Л. Маргания, Д.Я. Травин

НЕФТЬ И ГАЗ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ВЫВОДЫ ДЛЯ РОССИИ

Спасет ли нас нефть?

Вот уже несколько десятилетий российская экономика в значительной степени стоит на нефти и газе. Мировой энергетический кризис, разразившийся в первой половине 70-х гг. XX столетия, создал идеальные условия для эксплуатации богатейших природных ресурсов нашей страны. Цены выросли, и благоприятная конъюнктура мирового рынка долгое время приносила нашей стране значительный доход. Еще в брежневский период существования Советского Союза экспорт энергоносителей представлял собой важнейшее условие поддержания приемлемого уровня благосостояния граждан. До тех пор, пока цены мирового рынка оставались сравнительно высокими, руководство СССР могло, ничего принципиально не меняя в экономической и политической системах, обеспечивать стабильность режима. Значительный объем оплачиваемого нефтедолларами импорта продовольствия и основных товаров народного потребления гарантировал социальную и политическую стабильность, даже несмотря на растущее недовольство граждан и разочарование в коммунистических идеалах.

Надо заметить, что нефтяная подпитка пришлась Советскому Союзу весьма кстати именно в этот период времени. Если в предшествовавшие десятилетия в нашей стране большую роль играли идеологический и репрессивный факторы развития, то к 70-м гг. XX в. вместе со сменой поколений возникли принципиально иные условия существования общества. От репрессий советские власти в значительной мере отказались, а прочность коммунистической идеологии стала на порядок меньшей. Формировавшееся на Западе общество потребления оказалось соблазнительным и для советских граждан. Люди вместо идеологии потянулись к товарам, и нефтегазовые доходы пришлись как нельзя кстати для удовлетворения растущих потребностей.

Но в 80-х гг. XX в. ситуация качественным образом изменилась. Конъюнктура мирового рынка энергоносителей стала значительно менее благоприятной для тех стран, основой благосостояния которых являются нефть и газ. Цены упали, и советское руководство вынуждено было так или иначе реагировать на вызов времени. Нельзя сказать, что «нефтяной фактор» стал единственной или даже важнейшей причиной реформ, начатых во второй половине 80-х гг. Михаилом Горбачевым. Не меньшее значение, на наш взгляд, имели накопившиеся к тому времени изменения в сознании советских граждан, многие из которых воспринимали западную систему хозяйствования (пусть еще очень плохо изученную) как более эффективную, нежели отечественная модель. Кроме того, горбачевская перестройка стимулировалась еще и все более четко проявлявшимися слабостями Советского Союза в гонке вооружений, где богатые и экономически мощные Соединенные Штаты начинали постепенно уходить в отрыв. Но все же надо признать, что неспособность обеспечивать желательный уровень доходов от продажи нефти и газа должна рассматриваться в числе важнейших причин тех поистине колоссальных изменений, которые происходили на территории СССР (и затем на постсоветском пространстве) за последние четверть века.

Егор Гайдар в своей книге «Гибель империи. Уроки для современной России» показывает, что в результате осуществления масштабных геологических открытий первой половины 60-х гг. XX в. добыча нефти в СССР с начала 70-х гг. стала резко нарастать. Одновременно стал увеличиваться экспорт нефти и нефтепродуктов. Рост этот был весьма впечатляющим вплоть до начала 80-х гг. Затем он застопорился. 1985 г. — год прихода к власти Михаила Горбачева — был в этом смысле особо неблагоприятным.

На основе своего исследования Гайдар приходит к следующему выводу: «В 1985–1986 гг. цены на ресурсы, от которых зависел

бюджет Советского Союза, его внешнеторговый баланс, стабильность потребительского рынка, возможность закупать десятки миллионов тонн зерна в год, способность обслуживать внешний долг, финансировать армию и ВПК, упали в несколько раз. Это не было причиной краха социалистической системы. Он был предопределен базовыми характеристиками советской экономико-политической системы: сформированные в конце 1920-х — начале 1930-х гг. институты были слишком ригидными, не позволяли стране адаптироваться к вызовам мирового развития конца XX в. Наследие социалистической индустриализации, аномальная оборонная нагрузка, тяжелый кризис сельского хозяйства, неконкурентоспособность обрабатывающих отраслей делали крушение режима неизбежным. В 1970-х — начале 1980-х гг. эти проблемы можно было регулировать за счет высоких нефтяных цен. Но это недостаточно надежный фундамент для того, чтобы сохранить последнюю империю».¹

В настоящем исследовании А.П. Заостровцев в разделе «Нефть, погоня за рентой и права собственности» на основе анализа, осуществленного К. Гэдди и Б. Айкесом, показывает, как изменялась в нашей стране нефтегазовая рента. Пик ее был достигнут в 1981 г., когда рента превысила 40% ВВП. Ее абсолютная величина составляла тогда 250 млн долл. (в ценах 2005 г.). Затем в течение 17 лет наблюдалась общая тенденция к снижению нефтегазовой ренты. Пик снижения пришелся на самый кризисный в новейшей истории России 1998 г.

Таким образом, обобщая вышесказанное, следует отметить, что стабильность того или иного политического режима может поддерживаться либо высоким уровнем благосостояния граждан, либо действием идеологического фактора, либо тем и другим вместе взятым. До поры до времени в Советском Союзе такого рода механизм обеспечения стабильности действовал сравнительно эффективно. Многим представителям элиты казалось, что режим чрезвычайно прочен и сможет просуществовать еще неопределенно долгое время. Однако действительность оказалась существенно иной. Распад идеологии наряду с исчерпанием объективных возможностей поддержания уровня жизни с помощью нефтедолларов привели советскую систему к краху.

Эта история показывает нам, что от объективных причин существования режима зависит гораздо больше, чем может показаться на первый взгляд. Не следует думать, будто политические конструкции вечны, даже если выглядят они какое-то время чрезвычайно проч-

¹ Гайдар Е.Т. Гибель империи. Уроки для современной России. М. «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭП), 2006, с. 196.

ными. В частности, следует обращать внимание на нефтяной фактор обеспечения стабильности режима. Изменение конъюнктуры рынка, которое для обычного демократического государства бывает не слишком чувствительным (во всяком случае, такое государство содержит в себе встроенные механизмы автоматического преодоления кризиса) может при отсутствии демократии оказаться для режима смертельным.

На этом фоне сегодня в России чрезвычайно остро встает вопрос о том, в какой степени нефть и газ смогут обеспечить стабильное развитие страны на обозримую перспективу, а также соответствует ли принятая сегодня стратегия функционирования энергетического сектора задаче обеспечения этой стабильности. Данный вопрос является остро дискуссионным. Дело в том, что в пореформенный период в России так и не было принято однозначного решения, каковы должны быть магистральные пути развития энергетического сектора экономики. Российские власти при осуществлении своего выбора все время колебались между двумя возможными вариантами.

Первый вариант, который, казалось бы, полностью вписывался в рыночную идеологию реформы, предполагал необходимость опоры на частный сектор, конкурентную борьбу и привлечение зарубежных инвестиций. Идеологи рыночной ориентации подчеркивали, что частный сектор управляется значительно качественнее государственного, что конкурентная борьба лучше любого другого способа отбирает на рынке эффективно функционирующие компании и что без иностранных инвестиций наша экономика не способна реализовывать по-настоящему дорогостоящие проекты. В свете данного подхода в 90-е гг. осуществлялась приватизация (по крайней мере, частичная) нефтяной промышленности, а также рассматривалась возможность если не приватизации, то, по крайней мере, демонополизации газовой отрасли экономики.²

Второй — альтернативный — вариант предполагал сохранение доминирующих позиций государства в энергетическом секторе экономики. Идеологи государственнического направления подчеркивали, что стратегические отрасли хозяйства принципиально не должны передаваться в частные руки, что власть не имеет права полностью терять контроль над экономикой и что такая богатая ресурсами страна, как Россия, вполне способна самостоятельно инвестировать капитал в энергетику. Данный подход не являлся маргинальным даже в 90-е гг., т.е. в период активно проводимой приватизации, а в начале XXI в. он стал фактически доминирующим. Ряд анали-

² Подробнее о приватизации российской экономики и об идеологии этого процесса см. «Приватизация по-русски». Под редакцией А.Б. Чубайса. М., Вагриус, 1999.

тиков и государственных деятелей обращали внимание на некоторые злоупотребления, имевшие место в ходе приватизации, и делали на данной основе далеко идущие выводы о кризисном характере всего реформаторского процесса 90-х гг.³

Необходимо отметить, что в 90-е гг. государство сохранило в своих руках контроль над газовой отраслью и не допустило полной приватизации нефтяной промышленности. А затем вообще наметился вполне однозначный перелом. Государство усилило свои позиции в «Газпроме», способствовало превращению этой компании из газовой в нефтегазовую (путем формирования «Газпромнефти» на базе бывшей частной «Сибнефти»), а также сделало ставку в нефтяной отрасли экономики на государственную компанию «Роснефть», усиленную активами предварительно обанкроченного ЮКОСа.

Как в 90-е гг., когда первый вариант развития отрасли рассматривался в качестве доминирующего, так и в последнее время, когда приоритет отдается второму варианту, не стихал ожесточенный спор между сторонниками частного сектора и сторонниками государства. Как первые, так и вторые имели в своем активе определенные, достаточно весомые аргументы.

Анализ мирового опыта показывает, что частный сектор экономики в целом функционирует лучше и эффективнее государственного. Он создает значительно больше стимулов для развития. Кроме того, следует заметить, что нефтеперерабатывающая промышленность формировалась в свое время в США именно на частнопредпринимательской основе. Именно благодаря частному предпринимательству данная отрасль смогла стать одной из важнейших в американской экономике, да и в мировой экономике в целом.

Частнопредпринимательская основа формирования нефтяной промышленности в США в последней трети XIX в. обусловила принятие целого ряда важнейших стратегических решений, определивших перспективы развития отрасли на многие годы вперед. Так, например, в условиях массового увлечения мелких предпринимателей нефтедобычей Джон Рокфеллер сделал ставку на нефтепереработку и, что даже более важно, на концентрацию нефтепереработки в одних руках. Это нестандартное решение потребовало аккумуляции крупных средств, но, в конечном счете, себя оправдало, создав мощную финансовую и организационную базу для превращения нефтяной промышленности в одну из ведущих отраслей мировой экономики. Важнейшие преимущества конкурентной борьбы проявились тогда в переходе от транспортировки нефти по железной дороге

³ См., напр., Сурков В.Ю. Основные тенденции и перспективы развития современной России. М., Издательство СГУ, 2007. С. 12.

к использованию трубопроводов. Именно давление со стороны привлекло внимание Рокфеллера к этому необычному виду транспортного средства. Если бы развитие отрасли находилось в руках государства, принятие нестандартных стратегических решений было бы серьезно затруднено.

Похожим образом складывалось развитие нефтяной промышленности и в двух других ключевых точках ее зарождения — на Бакинских месторождениях России, где частную инициативу проявили братья Нобели, и в Голландской Индии (т.е. Индонезии), где функционировала компания «Ройял Датч Шелл».

В России до 1873 г. существовала государственная монополия на бакинскую нефть. Частный предприниматель мог получить право на ее разработку, однако слишком краткий срок, за который требовалось окупить вложения, делал инвестиции слишком рискованными. Желающих рисковать не находилось. Лишь после того, как нефтеносные участки стали продавать на торгах, частный капитал пошел в данную отрасль экономики, что и привело, в конечном счете, к формированию крупного бизнеса братьев Нобелей. Впрочем, и после этого государство, скорее, мешало, нежели помогало развитию нефтяной индустрии. Так, в частности, когда встал вопрос о прокладке трубопровода, бакинские власти отказали Людвигу Нобелю в разрешении, поскольку боялись, что повышение эффективности производства лишит работы многих людей, занимавшихся транспортировкой нефти в бочках. Только вмешательство Петербурга, где у предпринимателя имелись хорошие личные связи, позволило нормально развивать бизнес.

Все усовершенствования в области транспортировки нефти и нефтепродуктов стали следствием применения частной инициативы Нобелей. Они придумали перевозить нефть по морю на танкерах, они же усовершенствовали железнодорожные вагоны-цистерны, в производстве которых российская государственная бюрократия выказало абсолютную незаинтересованность. Медлительность властей только мешала развитию новой отрасли экономики. В конечном счете, она встала на ноги не благодаря, а вопреки государственному вмешательству.

В случае же с компанией «Шелл» государство могло вмешаться, но проявило близорукость, столь свойственную чиновникам. Когда компания, находясь в трудном положении, попросила поддержки, английские власти не сумели правильно оценить перспективы ее развития и отказали, мотивируя отказ тем, что финансовая помощь должна предоставляться чисто британским структурам, а не тем, которые тесно переплетены с голландским капиталом. В итоге «Шелл»

окончательно объединилась с «Ройял Датч» при доминировании голландцев. И именно эта компания стала одним из лидеров мирового нефтяного бизнеса, тогда как мифическая помощь чиновников так и не оказала воздействия на развитие отрасли. Именно «Ройял Датч Шелл» стала использовать танкерный флот в глобальных масштабах, сильно снижая тем самым цену нефти. И именно «Ройял Датч Шелл» первой стала осваивать месторождения в экзотических странах. Не только в Индонезии, но также в Мексике и в Венесуэле.⁴

Итак, факты свидетельствуют о той колоссальной роли, которую частное предпринимательство сыграло при становлении нефтяной индустрии. Однако сегодня во многих странах мира разведка, нефтедобыча, нефтепереработка и транспортировка стали государственными. Частный сектор постепенно сдает свои позиции. Государство наступает, в ряде случаев национализируя то, что раньше находилось в руках частного сектора, а в ряде — создавая новую отрасль экономики практически с нуля. Согласно данным, приводимым в настоящем исследовании В.И. Капусткиным и О.Л. Маргания, «на сегодняшний день большая часть разведки, добычи, переработки и транспорта энергоресурсов мира, а именно 80%, находится под государственным управлением, и лишь 20% остается в частных руках».

Таким образом, у нас нет очевидного ответа на вопрос, по какому пути предпочтительнее было бы развиваться российскому энергетическому сектору. С одной стороны, имеются многочисленные примеры преимуществ частного сектора, тогда как с другой — статистика говорит о том, что тенденция складывается в пользу государства. Анализ данной проблемы предполагает рассмотрение целого комплекса факторов и изучение мирового опыта развития нефтяной и газовой промышленности, а также современного состояния дел в данной области.

Государство или рынок: кто лучший регулятор?

Первая проблема, возникающая в государственном секторе экономики, — это проблема коррумпированности менеджмента. Следует заметить, что в различных странах мира проблема коррупции стоит по-разному. Существуют государства, с традиционно сравнительно

⁴ Подробнее о зарождении в различных частях мира нефтяной промышленности как частнопредпринимательской деятельности см. Тьюгендхэт К., Гамильтон А. Нефть. Самый большой бизнес. М., Прогресс, 1978, гл. 3–5; Селигмен Б. Сильные мира сего: бизнес и бизнесмены в американской истории. М., Прогресс, 1976, гл. 9; Осбринк Б. Империя Нобелей. История о знаменитых шведах, бакинской нефти и революции в России. М., Текст, 2003.

низким уровнем коррупции как правительственного аппарата, так и менеджмента государственных компаний. Этот низкий уровень определяется целым рядом факторов. Здесь и высокий уровень правовой культуры общества, и вековые традиции протестантской этики, и нетерпимость к злоупотреблениям чиновников, укоренившаяся в сознании широких слоев граждан, и вполне приемлемый уровень жизни населения, определяющий для потенциального коррупционера нежелание рисковать достигнутым благосостоянием ради сомнительных перспектив незаконного обогащения. Яркий пример такой сравнительно некоррупцированной страны — Норвегия, являющаяся активным игроком на рынке энергоносителей.

Огосударствление экономики в странах с традиционно низким уровнем коррупции является при прочих равных условиях делом менее опасным, нежели создание крупных государственных компаний там, где коррупция распространена достаточно широко. Россия, к сожалению, относится к числу стран, где данная проблема является одной из основных. В этом смысле для нас интересен проанализированный В.В. Иляниным в настоящем исследовании опыт Нигерии.

Начало разработки нефти в Нигерии было положено эффективно функционирующими зарубежными компаниями. Но после того как в начале 70-х гг. XX в. была создана Нигерийская национальная нефтяная корпорация, принимающая участие в качестве ведущего партнера во всех связанных с разработкой недр проектах, коррупция достигла в стране ужасающих масштабов. Разросшийся государственный аппарат съедал чуть ли не половину ВВП. «Финансовые махинации, растраты стали нормой жизни, — отмечает В.В. Илянин, — а рассказы об удачных случаях мошенничества заменили героический эпос». В конечном счете, Нигерия стала активно использоваться для наркотрафика. По данной причине было прекращено прямое авиасообщение между США и Нигерией; сильно пострадала репутация нигерийцев за рубежом.

Под красивые слова о независимости, национальном становлении и т.д. нефтяные доходы просто разворовывались. Престиж страны из-за деятельности государства не вырос, а, наоборот, упал. Характерно, что активное вмешательство государства в нефтяную экономику не способствовало, в отличие от практики европейских государств, решению социальных проблем. Не следует думать, будто государство — это всегда равенство и социальная справедливость. Опыт Нигерии наглядно показал необходимость различать государственническую демагогию и реальные проблемы страны, связанные с экономической эффективностью. Не случайно принятая в послед-

ние годы программа экономических преобразований Нигерии предполагает сокращение государственного участия.

Можно, конечно, подойти к вопросу о соотношении коррупции и государственной собственности несколько упрощенно, сделав вид, будто мы реально способны отделить одно от другого. Нередко приходится сталкиваться с мнением, согласно которому государство может ставить под свой контроль частные предприятия, не обращая внимания на коррумпированность чиновников и менеджеров, поскольку борьбу со злоупотреблениями следует доверить правоохранительным органам. Мол, они должны решать ее независимо от того, как стоит проблема собственности. К тому времени, когда собственность в интересующих нас отраслях экономики станет государственной, правоохранительные органы как-нибудь коррупцию ликвидируют.

На наш взгляд, это очень опасный и недальновидный подход. Шапкозакидательское настроение в вопросе о борьбе с коррупцией может нанести серьезный удар по российской экономике. Думается, что нам, прилагая все возможные усилия к тому, чтобы коррупция была искоренена, следует все же исходить из предположения о сравнительно длительном ее существовании в российском обществе. И, соответственно, следует выстраивать отношения в экономике так, чтобы минимизировать зло, проистекающее от этого сравнительно длительного существования коррупции. Иначе говоря, следует ориентироваться на то, что расширение государственного сектора (в нефтяной и газовой отраслях, в частности) обязательно станет важнейшим источником незаконного обогащения чиновничества и государственного менеджмента. По сути дела, расширение госсектора в наших условиях тождественно расширению коррупции, и тот, кто выступает за первое, должен отдавать себе отчет в том, что он выступает и за второе, даже если формально его намерения абсолютно чисты.

Еще одна проблема, возникающая в государственном секторе экономики и тесно связанная с отмеченной выше проблемой коррупции, — это возможность бесконтрольного использования похищаемых у государства средств не только в личных, но и в политических целях. Иначе говоря, формирование крупных государственных компаний, особенно в таких высокодоходных отраслях экономики, как нефтяная и газовая промышленность, может использоваться людьми, связанными с руководством данных структур, для поддержания и укрепления своего и без того большого политического влияния. В этой связи опять-таки чрезвычайно интересным представляется проанализированный в настоящем издании опыт Нигерии, где политические партии представляют собой альянсы, продающие свое влияние за доступ к государственным деньгам. Понятно, что чем

в большей степени та или иная группировка контролирует государственные средства, тем больше ее влияние на политику.

На первый взгляд, кажется, что именно огосударствление крупного бизнеса кладет предел политическому влиянию олигархов в России. В 90-е гг., когда нефтяная промышленность (и другие важнейшие высокодоходные отрасли экономики) в значительной степени находились в частных руках, сформировался, как его иногда называют, олигархический капитализм. Богатейшие люди страны оказывали воздействие на президентские решения, на распределение постов в федеральном правительстве, на голосование депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации, а также на многие другие принципиальные решения власти. Практически неограниченные финансовые возможности позволяли подкупать самых высокопоставленных чиновников и обеспечивать перераспределение национальных богатств в нужном направлении.

Демонтаж олигархического капитализма, осуществлявшийся в последние годы, включал в себя в качестве одного из составных элементов огосударствление части экономики. Предполагалось, что, если из-под частного бизнеса будет выбита столь солидная финансовая база, он не сможет влиять на принятие решений в той же степени, в какой влиял раньше. С одной стороны, можно сказать, что действительно прямое влияние крупного капитала стало меньше. Но с другой — можно предположить, что методы воздействия оказались теперь опосредованными и не менее эффективными, чем раньше. Государственная собственность не стала преградой на пути национализации государства, как иногда называют процесс использования государственных возможностей в личных целях.

Дело в том, что ограниченное распространение государственной собственности в развитых западных странах (особенно в европейских) сочетается с использованием демократических механизмов контроля за чиновниками и менеджерами национализированных компаний. Этот механизм достаточно сложен. Он включает в себя систему независимых средств массовой информации (СМИ), заинтересованных обнаруживать злоупотребления и доносить до сведения читателей информацию об обнаруженном. Он включает также свободные многопартийные выборы, а потому оппозиция всегда заинтересована в том, чтобы использовать в политической борьбе сведения, добытые журналистами. Наконец, механизм этот включает независимые от исполнительной власти парламенты, которые, обладая значительными полномочиями, могут принять меры для того, чтобы злоупотребления с государственной собственностью решительно пресекались. В таком окружении (независимые СМИ, влиятельные парламенты

и реальная многопартийность) даже исполнительная власть заинтересована в пресечении коррупции и злоупотреблений в своих рядах, поскольку, если не ограничить себя в малом, можно, в конечном счете, проиграть в большом. Т.е. можно оказаться вообще вышибленным из большой политики.

Государственная собственность только потому и становится возможной в развитых странах, что сочетается с использованием демократических механизмов. Это — два элемента единой большой системы. Но в сегодняшней России власть устроена несколько иным способом. Наши демократические механизмы сейчас нельзя еще признать достаточно совершенными. Независимые аналитики и представители оппозиции иногда говорят об авторитарном характере правления. Некоторые представители власти предпочитают использовать выражение «суверенная демократия». В него вкладывается различный смысл, но сам факт противопоставления отечественной демократии западной говорит о том, что механизмы контроля, работающие в европейских странах, могут плохо работать или даже вообще не работать у нас.

И действительно, в России сегодня существует проблема независимых СМИ. Те радиостанции, газеты, журналы и интернет-издания, которые заинтересованы отслеживать факты коррупции и использования государственной собственности в личных целях, объективно не могут повлиять на политическую ситуацию. Парламент не всегда заинтересован в независимом расследовании. Таким образом, получается, что в России сегодня могут не сработать механизмы, предотвращающие злоупотребления в использовании государственной собственности. Особенно в нефтяной и газовой промышленности.

Складывание такой ситуации представляет собой угрозу для государства в целом и для президента, в частности. Даже глава государства, обладающий большим числом источников информации, чем простые граждане, не может полностью контролировать ситуацию, поскольку государственные компании становятся все более закрытыми структурами. В отдельном секторе экономики фактически воспроизводится ситуация, которая была характерна в советское время для всего народного хозяйства — даже генеральный секретарь ЦК КПСС не знал положения дел в стране (характерно, что это было признано Юрием Андроповым — выходцем из Комитета государственной безопасности).

Третья проблема, связанная с доминированием государственной собственности в нефтяной и газовой отраслях, — это проблема долгосрочного развития. Можно предположить, что нормальное существование нефтегазовых компаний в длительной перспективе

предпочтительнее все же не при государственной, а при частной собственности. Это объясняется необходимостью осуществления широкомасштабных инвестиций, эффективность которых в условиях доминирования государственного менеджмента представляется весьма сомнительной.

Дело в том, что президент и правительство могут более-менее контролировать деятельность компаний, отслеживая текущие показатели. Примерно также могут контролировать функционирование частных компаний их акционеры. Под таким контролем можно сравнительно эффективно эксплуатировать уже разрабатываемые месторождения, можно обеспечивать прибыльность и т.п. Однако принятие стратегических инвестиционных решений содержит в себе значительный элемент риска. Тот, кто принимает эти решения, должен, с одной стороны, быть лично заинтересован в успешном долгосрочном функционировании компании, а не только в своей текущей заработной плате. С другой же стороны, он должен нести ответственность за принятие возможных неправильных решений. Причем опять-таки отвечать он должен не только текущей зарплатой, но и какими-то более существенными вещами.

Иными словами, эффективное долгосрочное развитие предполагает не одну лишь бюрократическую деятельность руководства компаний, но и предпринимательскую (в широком смысле этого слова). Естественно, современная крупная корпорация (в частности, нефтяная) не управляется отдельным индивидуальным предпринимателем. Но, тем не менее, фондовый рынок содержит в себе механизмы, стимулирующие менеджмент и заставляющие его быть ответственным. Например, возможное падение курса акций в случае плохого управления компанией тем или иным образом скажется на судьбе менеджмента. Фондовый рынок создает объективную возможность корректировки взятого руководством корпорации направления деятельности.

Но в России сегодня складывается ситуация, при которой действие долгосрочных механизмов корректировки может оказаться серьезно затруднено. Если руководство «Роснефти» и «Газпрома» оказывается чрезвычайно тесно связано с политическим руководством страны, то возникает соблазн в кризисной ситуации использовать государственные ресурсы для поддержания позиций компаний и, в частности, их руководителей. Ведь если мы допускаем, что вместо объективного критерия, предлагаемого для оценки деятельности компаний фондовым рынком, используется какой-либо субъективный критерий, то, значит, всегда можно с помощью лоббистских действий убедить принимающих решения лиц в необходимости использования

средств государственной поддержки. Так, например, падение курса акций, свидетельствующее о накоплении долгосрочных проблем и о растущем недоверии рынка к данной компании, всегда можно трактовать как проблему конъюнктурную, краткосрочную, связанную исключительно с неблагоприятными ценами, с сиюминутными политическими факторами, с обострением международной напряженности в том или ином регионе мира, с внезапно возникшими боевыми действиями или с направленной против нас биржевой игрой.

Думается, велика вероятность того, что крупные нефтегазовые компании, которые уже сейчас в России принято считать национальным достоянием, смогут в кризисной ситуации прибегнуть к успешному лоббизму, что не снимет проблем, но лишь оттянет кризис на какое-то время и сделает его в перспективе труднопреодолимым. Таким образом, можно прийти к выводу о значительной вероятности снижения эффективности деятельности государственных компаний в долгосрочной перспективе.

Вывод из всего вышесказанного сводится к следующему. В конкретной сегодняшней российской ситуации с учетом всех особенностей нашей страны, с учетом ее отличия по ряду важнейших параметров от развитых европейских государств следует признать нежелательность развития экономики по пути огосударствления. Выгоды у этого процесса, в основном, мифические, тогда как ущерб может оказаться и уже оказывается весьма значительным. Лучше уже сейчас принять меры для улучшения положения дел, чем ждать возникновения в перспективе острой кризисной ситуации.

Курс на перспективу

Осознание комплекса проблем, стоящих перед российской нефтегазовой отраслью в связи с ее огосударствлением, ставит вопрос о том, насколько объективно возможно сегодня движение вперед. В этой связи стоит обратить серьезное внимание на имеющийся мировой опыт. В настоящем исследовании в разделе «Венесуэла и Мексика: нефть, авторитаризм и популизм» В.Я. Гельман показал, как стремление к серьезным либеральным реформам возникло в Венесуэле в тот момент, когда произошло падение цен на нефть и сократились возможности проведения популистской политики. Что же касается периодов благоприятной для такой нефтедобывающей страны, как Венесуэла, конъюнктуры мирового рынка энергоносителей, то в это время реформы затормаживались, а популизм усиливался. Формирование нынешнего режима Уго Чавеса в данном смысле пред-

ставляется далеко не случайным. Авторитарные начала покоятся на больших нефтяных доходах. Более того, Венесуэла дает нам пример того, как один и тот же политик — Карлос Андрес Перес — будучи дважды президентом, причем в совершенно разных с точки зрения конъюнктуры нефтяного рынка условиях, проводил совершенно разную социально-экономическую политику: популистскую в условиях изобилия и либеральную в условиях трудностей.

Бесспорно, дело здесь не только в отдельных личностях — реформаторски или антиреформаторски настроенных. В разделе «Нефтяное проклятие политического развития» настоящего исследования А.Н. Щербак проанализировал данную проблему в целом. Как было показано этим автором, развитие той или иной богатой ресурсами страны зависит не только от воли политических лидеров, а от состояния политических институтов. «Существуют два взгляда на природу каузальных связей между нефтяным изобилием и политическими институтами, — отмечает А.Н. Щербак. — В чем-то они противоречат друг другу, в чем-то — дополняют друг друга. Первый взгляд предполагает, что нефтяное изобилие медленно разрушает слабые политические институты. Вторая точка зрения, напротив, гласит, что слабые политические институты есть причина “нефтяного проклятия”».

Россия сегодня является страной с относительно слабыми политическими институтами. Таким образом, для нас весьма актуален вопрос, сможет ли наша страна в том реальном состоянии, в каком она в настоящий момент находится, найти силы переломить складывающуюся негативную тенденцию и отойти от чреватой целым комплексом проблем политики огосударствления нефтегазовой отрасли? Не будут ли наши слабые институты дополнительным фактором, используемым теми группами интересов, которые заинтересованы в росте коррупции чиновничества и в усилении использования экономики в политических целях?

Анализ показывает, что в краткосрочном плане вероятность преодоления действия «нефтяного проклятия», к сожалению, не слишком велика. Наши политические институты, несмотря на отдельные попытки противодействия деструктивным тенденциям, в целом оказываются бессильны. Оппозиция слаба, парламент абсолютно подконтролен кремлевской администрации, независимость судов проблематична, созидательные силы в так называемой «партии власти», в лучшем случае, удерживают свои собственные позиции, но не противодействуют усилению негативных факторов. В той мере, в какой федеральное руководство ориентировано на осуществление позитивных преобразований, эти преобразования у нас действительно осу-

ществуяются. Но если та или иная группировка, формально действуя от имени власти, реально отстаивает свои собственные интересы, происходит торможение реформ и даже обращение реформаторского процесса вспять. Таким образом, можно предположить, что в краткосрочной перспективе не удастся изменить складывающуюся в российском нефтегазовом секторе тенденцию к огосударствлению.

К вышесказанному следует добавить и еще один важный момент. Как показал осуществленный в данном исследовании анализ ситуации, сложившейся в Норвегии в связи с возникновением нефтяного сектора экономики (автор раздела — Д.А. Ланко), развитие так называемой «голландской болезни» объективно стимулировало принятие протекционистских мер и дистанцирование от Евросоюза. В стране нашлись сильные группы давления, не желавшие терять свои позиции из-за связанной с вступлением в ЕС либерализации внешнеэкономических связей. И это происходило не где-нибудь, а в одной из наиболее демократических и некоррупцированных стран мира! «Нефтяной фактор», как отмечает Д.А. Ланко, заставил страну в 70-х гг. XX в. «свернуть» с общеевропейского пути и начать искать «третий путь». Хотя сегодня ситуация в значительной степени изменилась, движение Норвегии в направлении присоединения к общеевропейским институтам все еще идет относительно медленными темпами.

Другая европейская нефтедобывающая страна — Великобритания — вступила в Евросоюз и вообще является приверженцем сравнительно либеральных принципов функционирования экономики. Но, тем не менее, не следует забывать о том, что британцы дистанцировались от европейской валютной интеграции. Наконец, есть еще случай Канады — страны, которая, являясь заметным производителем нефти и газа, активно участвует в североамериканской экономической интеграции. Этот пример демонстрирует, что опасения, связанные с негативным воздействием на экономику «голландской болезни», не всегда являются определяющими. Тем не менее, канадский случай не может развеять пессимизм, поскольку он является исключением особого рода. Слишком уж тесны традиционные связи между США и Канадой.

На подобном фоне неудивительным представляется сохранение протекционизма и значительное дистанцирование от Европы в сегодняшней России. Конечно, ситуация в Норвегии и России качественно различна. Для нас вопрос о вступлении в Евросоюз в ближайшей перспективе вообще не стоит. И тем не менее, норвежский опыт в какой-то степени усугубляет наш пессимизм относительно отечественных перспектив. Развитие «голландской болезни», скорее

всего, и в нашем случае будет тормозить либерализацию внешнеэкономических связей.

Однако при всем этом пессимизме следует учитывать то, что модернизация российской экономики отражает тенденции, характерные для Европы.⁵ На наш взгляд, «нефтяное проклятие» является лишь фактором, корректирующим глобальные тенденции, но не отменяющим в целом их действие. При этом следует учитывать, как справедливо отмечает в настоящем исследовании В.Я. Гельман при сравнении опыта Мексики и Венесуэлы, что многое в развитии страны зависит не только от «нефтяного проклятия», но от «наследия прошлого», от влияния сложившихся в течение длительного времени механизмов политико-экономического управления, а также от взаимосвязи государства и социальных групп общества.

В европейской истории уже были примеры ресурсного (хотя и не нефтяного) проклятия. В частности, серьезные проблемы испытывала Испания с ее американскими драгоценными металлами. Из-за ресурсного проклятия развитие Испании было существенно осложнено, однако сегодня эта страна благодаря проведенным реформам по подавляющему большинству параметров вошла в число развитых государств, стала членом Евросоюза. Мы полагаем, что примерно так же будет развиваться и Россия. В средне- и долгосрочной перспективе выход из кризиса для нашей страны весьма вероятен. И следует предпринимать все возможные усилия для того, чтобы приблизить эти перспективы.

Кроме того, нужно принять во внимание и тот принципиально важный момент, что, как отмечает в настоящем исследовании А.П. Заостровцев, «при прочих равных условиях замещение прав собственности государственным произволом в перспективе сокращает ресурсную ренту, на основе которой выстраивается вся система политических и социальных отношений. В какую сторону пойдет в таких условиях эволюция системы, предсказать, конечно, невозможно. Было бы наивным считать, что сжатия ренты достаточно для превращения правового беспредела в правовое общество. Вместе с тем, нельзя не замечать, что таковое создаст некие новые обстоятельства, которые в целом будут более благоприятны к переменам в направлении более эффективных институтов, включая, в первую очередь, институт прав собственности».

Для того чтобы ускорить модернизацию российской экономики и избавиться от «нефтяного проклятия», следует выработать соответствующий экономико-политический курс. Этот курс должен ис-

⁵ См. Маргания О., Травин Д. Европейская модернизация: в 2-х книгах. М. «Издательство АСТ», СПб.: Terra Fantastica, 2004.

ходить из имеющихся сегодня сложных реалий, но в то же время он должен не консервировать сложившееся в результате проведения далеко не оптимальной политики положение, а трансформировать его в лучшую сторону. На наш взгляд, проведение соответствующего курса могло бы включать в себя три этапа.

На первом этапе следовало бы внимательно рассмотреть вопрос об отделении долгосрочных экономических интересов России в нефтегазовом бизнесе от конъюнктурных политических интересов, а также от интересов отдельных приближенных к власти группировок, стремящихся ради достижения собственных целей эксплуатировать возможности государства.

Следует принять во внимание, что сильное государство, каковым бесспорно должна быть Россия, не означает — большое государство, т.е. государство, сосредотачивающее в своих руках все свойственные и несвойственные ему функции. Если государственные чиновники стремятся управлять как можно большим объемом имущества, страна, скорее всего, становится лишь слабее. Эффективность производства снижается, значительная доля ресурсов разворовывается, падают налоговые поступления, и, таким образом, сокращается возможность решать важнейшие государственные задачи (укрепление обороноспособности, проведение социальной политики и т.д.), для которых нужны крупные финансовые средства. Сильное государство может позволить себе не вмешиваться в те дела, с которыми чиновники обычно плохо справляются. Но зато на принципиально важных для себя направлениях оно повышает качество решения задач.

Кроме того, следует принять во внимание, что под предлогом усиления российского государства посредством создания все более крупных нефтегазовых компаний отдельные группы интересов могут решать свои собственные проблемы, не имеющие никакого отношения к интересам России. Далеко не всякий чиновник или политик, говорящий об укреплении державы, действительно этим самым укреплением озабочен. Во многих случаях он лишь прикрывает демагогическими высказываниями свои истинные цели.

Таким образом, на первом этапе развития нефтегазового сектора экономики следовало бы решительно порвать с идеей расширения государственного вмешательства, как с идеей, ничего общего с реальными интересами России не имеющей. Те компании, которые еще остаются частными, должны и в дальнейшем таковыми оставаться. Никакие, даже самые неприятные события, связанные, скажем, со злоупотреблениями при уплате налогов или вскрывшимися вдруг нарушениями законодательства в ходе приватизации, не должны служить предлогом для огосударствления. Проблемы долж-

ны решаться на рыночной основе с использованием законных мер. И никак иначе.

На втором этапе реализации нового экономико-политического курса следовало бы рассмотреть вопрос о значительном увеличении частного капитала в крупнейших государственных компаниях нефтегазового сектора. Государство должно признать, что в перспективе ему лучше уйти из экономики. Не обязательно делать это резко, но возобновить курс приватизации следовало бы все же в самой ближайшей перспективе.

И, наконец, *на третьем этапе* следовало бы окончательно превратить государственные компании в частные. Контроль государства за нефтегазовым сектором должен осуществляться так же, как и за предприятиями других отраслей экономики, т.е. не с помощью акций и представительства в советах директоров, а с использованием мер антимонопольного регулирования, контроля тарифов в сфере действия естественной монополии, кредитно-денежной политики Центрального банка и т.д. Все это в совокупности позволит поддерживать приемлемый уровень цен на нефть и газ даже без участия государства в производственном процессе в качестве собственника.