

А.Н. Щербак

«НЕФТЯНОЕ ПРОКЛЯТИЕ» ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Интерес к изучению «нефтяного проклятия» появился у экономистов, обнаруживших отрицательное воздействие ресурсного изобилия (в т.ч. нефтегазового) на экономический рост и развитие экономики вообще. Собственно говоря, экономисты и сформулировали первое определение «проклятия»: нефтяное изобилие приводит в лучшем случае к стагнации, в худшем — к экономическому спаду. Однако в дальнейшем оказалось, что не все так просто. Для построения более ясных причинно-следственных связей экономических процессов потребовалось обратиться к политической подоплеке «проклятия». И если вначале политические факторы воспринимались как вспомогательные переменные, лишь дополняющие экономические интерпретации феномена «нефтяного проклятия», то в дальнейшем политические объяснения стали мейнстримом. Более того, для многих исследователей «нефтяное проклятие» (как разновидность более общего «проклятия природных ресурсов») стало именно *политической*, а не *экономической* проблемой. Выяснилось, что экономический спад вследствие нефтегазового изобилия — это еще полбеды. Для многих стран, испытавших поток свалившихся чуть ли не с неба нефтедолларов, «нефтяное проклятие» в лучшем случае вылилось в форме сворачивания демократических институтов и усиления авторитарных тенденций, в худшем — в форме вооруженного конфликта вплоть до полноценной гражданской войны. Иными словами, одни страны заплатили за нефтяные фонтаны свободой, другие — кровью.

Взаимосвязь между ресурсным изобилием и политическим развитием довольно сложная и запутанная. Стоит выделить два основных сюжета: а) роль и значение политических институтов для «нефтяного проклятия» и б) ресурсное изобилие и возникновение вооруженных конфликтов. В первом случае основной тезис заключается в том, что «слабые» политические институты усугубляют все негативные эффекты нефтяного изобилия и, собственно, порождают «проклятие». Напротив, «сильные» институты способны нейтрализовать «темную» сторону нефти, здесь изобилие превращается в дар. Второй сюжет основан на тезисе, что ресурсное (в т.ч. и нефтяное) изобилие часто является причиной начала и/или затягивания вооруженных конфликтов. Правда, в основном, этот тезис относится к странам «третьего мира» в Африке, Азии, Латинской Америке.

Действительно, обзор «петрогосударств» показывает, что все они, чуть ли не за единственным исключением Норвегии, являются минимум полудемократическими, а как правило, авторитарными странами. Примеры Ирана, Ирака, Нигерии, Анголы, Чечни свидетельствуют и в пользу второго утверждения. В данной главе мы постараемся разобраться, в чем же собственно связь между нефтяным изобилием и политическим развитием «петрогосударств». Не умаляя достоинств экономического подхода, мы представим политический взгляд на проблему «нефтяного проклятия», которое, к сожалению, актуально и для современной России.

Структура главы выглядит следующим образом. Первая часть посвящена взаимосвязи политических институтов и «нефтяного проклятия». В ней представлены два взгляда на проблему: «слабые» политические институты могут являться как причиной «нефтяного проклятия» (1), так и следствием (2). Вторая часть — о нефтяном изобилии и вооруженных конфликтах, включая описание объяснительных механизмов, превращающих нефтяное богатство в гражданские войны. Заключение содержит предварительные выводы и обобщения о природе взаимоотношений нефтегазового богатства и политического развития.

«Нефтяное проклятие» и политические институты

Обладание обильными природными ресурсами, в том числе нефтью и газом, обычно вызывает чувство радости и гордости у жителей богатых ресурсами стран. Ресурсное изобилие воспринимается как верный и неиссякаемый источник богатства. Однако правильнее будет сказать, что ресурсное изобилие — это, прежде всего, вызов

для государства, проверка на прочность его экономической и политической системы. Политическим институтам уготована особая роль: они являются своего рода фильтром, через который проходит нефтяное богатство. На выходе общество получает эффекты от нефтяного изобилия. В зависимости от качества «фильтра» эффекты могут быть самые разнообразные. «Сильные» институты могут превратить нефтяное изобилие в дар, «слабые» — в то самое проклятие.

Под «сильными» политическими институтами мы понимаем такие институты, которые обеспечивают верховенство права; защиту прав и свобод граждан, включая право собственности; общественный контроль над правительством, в том числе и через свободные и справедливые выборы; подотчетность силовых структур гражданским властям. Под «слабыми» институтами мы понимаем такие институты, которые в той или иной степени не соответствуют вышеозначенным критериям. В государстве со слабыми институтами правительство может проводить политику без оглядки на оппозицию, экономические интересы, общественные движения, оно не принимает во внимание существующие юридические, политические и финансовые ограничения. Слабые институты означают полную свободу рук — и как итог — злоупотребления. Сильные институты связывают правительству руки и заставляют его действовать лишь в рамках дозволенного. Стоит подчеркнуть, что у политиков в государствах со слабыми институтами могут быть самые благие намерения — поддерживать экономический рост, добиться справедливого (по их мнению) распределения доходов, всеобщего благополучия, укрепить внешнеполитические позиции своей страны. Значение институтов как раз и заключается в том, что они не позволяют этим благим намерениям стать материалом для строительства дороги в известном направлении.

Иными словами, представим, что неожиданно нефтяной фонтан забил в Швейцарии и Пакистане. Как скажется свалившееся богатство на развитии обеих стран? Институциональный подход говорит, что Швейцария станет еще богаче, а Пакистан — еще беднее. За реальными примерами далеко ходить не надо. Очевидно, что Нигерия и Норвегия, одинаково богатые ресурсами, представляют собой два разных пути развития. Нигерия — пример того, как влияет нефтяное богатство на страну со слабыми институтами. Это и гражданская война в Биафре, и один из самых высоких уровней коррупции в мире (по данным *Transparency International* за 2006 год — 142-е место в мире), и бедность (по ряду оценок, около 60% населения

живет за чертой бедности).¹ Норвегия же, напротив, является одной из самых развитых стран в мире. Стоит хотя бы упомянуть, что на протяжении 2000-х гг. Норвегия неоднократно возглавляла список стран с самым высоким уровнем жизни. В 2006 г. она вновь возглавила этот список; Нигерия в нем занимает 159-е место.²

Таблица 2.1. Годовая добыча углеводородов на душу населения в различных «петрогосударствах»

Страна	Годовая добыча нефти на душу населения, тонн
Катар	98,13
ОАЭ	67,21
Кувейт	58,85
Норвегия	48,49
Саудовская Аравия	23,19
Оман	19,48
Ливия	14,94
Венесуэла	7,25
Россия	6,84
Алжир	4,78
Казахстан	4,6
Ангола	4,55
Иран	4,09
Ирак	4,04
Малайзия	3,84
Азербайджан	2,55
Эквадор	1,99
Нигерия	1,05
Индонезия	0,52
Вьетнам	0,3

¹ См. соответствующую главу: Н.А. Добронравин, В.В. Илянин, А.А. Маслов. Зигзаги непредсказуемого развития: Нигерия, Ангола, «нефтяные эмираты» Гвинейского залива.

² Human Development Report 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>.

Коррупция в стране минимальная, демократичность политической системы не вызывает ни у кого сомнений.

**Таблица 2.2. ВВП на душу населения
в различных «петрогосударствах»**

Страна	ВВП на душу населения, долл. США
Норвегия	38 590
ОАЭ	29 986
Катар	26 774
Кувейт	19 838
Саудовская Аравия	13 399
Оман	12 772
Ливия	11 100
Малайзия	10 654
Россия	9746
Иран	7396
Казахстан	6686
Алжир	6419
Венесуэла	6319
Азербайджан	4414
Эквадор	3744
Ирак	3638
Индонезия	3319
Ангола	2993
Вьетнам	2722
Нигерия	1162

Возможно, дело не только в институтах. Ряд исследователей утверждают, что благополучными «петрогосударствами» являются лишь малые страны с высоким уровнем добычи, т.е. с высокими показателями запасов на душу населения (см. таблицы 2.1 и 2.2).³ Тогда денег на всех хватает, и «петрогосударство» может жить, не заботясь

³ Цит. по: Милов В. Может ли Россия стать нефтяным раем? // Pro et Contra. Т. 10, № 2–3, 2006. С. 6–15.

о каких-то институтах. Большие страны, пытаясь брать пример с благополучных малых, «забывают» соотнести свои ресурсы в подушевом эквиваленте и в итоге сталкиваются со всеми последствиями «нефтяного проклятия».⁴ Тем не менее, мы считаем, что и в случае малых и больших стран политические институты играют решающую роль.

Существуют два взгляда на природу каузальных связей между нефтяным изобилием и политическими институтами. 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».

Нефтяное изобилие разрушает слабые политические институты

Основной тезис звучит так: нефтяное изобилие приводит к ослаблению политических институтов, к снижению стимулов к демократизации, к усилению авторитарных тенденций в политике с целью обеспечить/сохранить политический контроль над природной рентой.⁵ Нефтяное изобилие мешает установлению демократии, либо способствует переходу от демократии к авторитаризму. Иными словами, богатые запасы нефти в условиях слабых институтов мешают политической модернизации и установлению демократии.

Условная схема каузальной связи выглядит следующим образом:

Схема 1.

<p>Нефтяное изобилие → → слабые политические институты → → «нефтяное проклятие»</p>
--

Выдвигается ряд аргументов, объясняющих негативное влияние нефти на процессы демократизации.

⁴ Милов В. Может ли Россия стать нефтяным раем? // Pro et Contra. Т. 10, № 2–3, 2006. С. 6–15.

⁵ Mehlum H., Moene K.O., Torvik R. Institutions and the Resource Curse // The Economic Journal. Vol. 116, Issue 508, 2005. P. 1–20; Ross M. Does Oil Hinder Democracy? // World Politics. № 53, 2001. P. 325–361.

Во-первых, экономическая зависимость режима от экспорта природных ресурсов, в том числе и нефти/газа, снижает стимулы государства по сбору налогов с граждан. Нет большого смысла в сборе налогов, если есть возможность получения доходов от продажи ресурсов за рубеж. Это оказывается гораздо проще и выгоднее. Вопрос же уплаты налогов является одним из важнейших стимулов участия граждан в политической жизни страны. В каком-то смысле граждане, не платящие налогов, не заинтересованы в своем влиянии на политический процесс. Можно вспомнить девиз войны за независимость в США *«No taxation without representation»*, т.е. «нет налогов без представительства». С другой стороны, можно добавить — *«No representation without taxation»*, «нет представительства без налогов».

Во-вторых, сверхдоходы от продажи нефти позволяют режиму проводить популистскую политику, увеличивая социальные выплаты гражданам. Истинное предназначение этих социальных выплат — покупка политической лояльности граждан и демонстрация видимости экономической эффективности и процветания. Однако оказывается, что экономическая эффективность как раз страдает. Интересной иллюстрацией этого аргумента может служить так называемый *«эффект белых слонов»*.

Эта модель утверждает, что режимы, живущие за счет продажи природных ресурсов, инвестируют значительную часть своих сверхдоходов в собственную экономику. Однако основной целью инвестиций оказывается не достижение роста экономики, а политическая лояльность получающих инвестиции. Это выливалось в форму субсидирования лояльных элит в рамках инвестиционных программ или инвестиционных проектов, в создание рабочих мест для своих сторонников на заведомо убыточных предприятиях. В итоге средства расходуются крайне неэффективно, что приводит к стагнации или даже спаду в экономике. Но с политической точки зрения режим распоряжается сверхдоходами очень успешно — они помогают остаться ему у власти долгие годы. Например, страны ОПЕК, в основном, тратили заработанные нефтедоллары на внутренние инвестиции. Но если взять ВВП этих стран как одно целое, то в период 1965–1998 гг. ВВП на душу населения в среднем уменьшался на 1,3%, несмотря на взлеты цен на нефть в 1973 и 1979 гг.⁶ Белые слоны — это очень редкий вид слонов, дорогой и ценный подарок. Белых слонов — из-за их ценности — не заставляли работать; их приходилось содержать,

⁶ Robinson J.A., Torvik R. White Elephants // Journal of Public Economics. № 89, 2004. P. 197–210; Гайдар Е. Гибель империи. Уроки для современной России. М., 2006. С. 88.

не получая взамен пользы. В этом смысле огромные залежи нефти и газа оказываются таким «подарком», который очень дорого обходится его обладателю.

В-третьих, доходы от экспорта нефти оказываются для властей стимулом ослаблять политические демократические институты — институты контроля. Режим стремится максимизировать свой контроль над получением ренты, ее распределением, в его интересах сделать этот процесс наименее прозрачным. Чем менее независимыми окажутся институт выборов, суды, пресса, неправительственные организации — тем лучше с точки зрения выживания режима. Ведь главный кошмар режима — это возможность использования оппозицией нефтегазовой ренты или ее части для захвата власти. С другой стороны, нефтяная рента широко используется правящим режимом в политической борьбе. Самый очевидный способ ее использования — раздача ренты перед выборами с целью получить голоса избирателей. Выборы в Государственную думу Российской Федерации в 2003 г. могут служить здесь неплохим примером (А. Щербак, 2005).⁷

«Дело ЮКОСа» в России может стать хорошей иллюстрацией к ослаблению института суда. Страх Кремля заключался в том, что бизнес попытается конвертировать свои прибыли от нефти в политическое влияние. ЮКОС оказался наиболее подходящей кандидатурой — в частности, из-за крайне высокой политической активности. Даже идеологические противники ЮКОСа высказывали мнение, что если стратегическая цель Кремля в случае «дела ЮКОСа» и была правильной, то исполнение — ход процесса — оказалось вне правового поля.⁸ «Дело ЮКОСа» стало одним из наиболее показательных дел 2000-х гг., демонстрирующим, какие тенденции преобладают в российской судебной системе. Особую пикантность «делу ЮКОСа» добавлял контраст с судьбой «Сибнефти», которую государство выкупило у ее владельца Романа Абрамовича за 13,1 млрд долл.

Еще одним свидетельством разрушения интересов контроля в нефтегазовой сфере в России явилась работа Росприроднадзора с «легендарным» замом Олегом Митволем. Роль этого ведомства в отъеме долей иностранных компаний в проекте «Сахалин-2» в 2006 г. трудно переоценить (см., например, Lenta.Ru / Сахалин, 2006).⁹ В последнее

⁷ Щербак А. Экономический рост и итоги думских выборов 2003 года. Политическая наука. № 2, 2005. С. 105–123.

⁸ Громов А. Процесс. // Эксперт, № 2, 2005. С. 80–82.

⁹ См., например: Приостановка проекта «Сахалин-2» // Lenta.Ru, 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lenta.ru/story/sakhalin/>.

время Росприроднадзор используется для нападок и на крупнейшую российскую частную нефтяную компанию — ЛУКОЙЛ.¹⁰

В условиях разрушающихся институтов демократического контроля государственные нефтегазовые корпорации становятся своего рода «государствами в государстве». Мало того, что их экономическая роль в сырьевой экономике является более чем значимой, их политическое влияние нередко оказывается еще более серьезным. Такие корпорации становятся своего рода политическим кошельком для власти и спонсором основных политических проектов. Причем экономическая эффективность таких корпораций высокой назвать нельзя.¹¹ В России через «Газпром–медиа», формально негосударственную структуру, Кремль контролирует большое число СМИ. Кроме того, «фактор Газпрома» во многом определяет российскую политику — как внешнюю, так и внутреннюю. Сколько есть в России людей, которые могут отдать распоряжение Алексею Миллеру?

Завершая описание данного механизма, имеет смысл упомянуть *«эффект прожорливости»*. Этот эффект гласит, что при росте сверхдоходов от продажи ресурсов увеличение государственных расходов идет быстрее, чем рост от доходов от ренты, во многом из-за давления заинтересованных групп, нацеленных на освоение ренты.¹² Другими словами, у чиновников и политиков аппетиты тратить нефтедоллары растут быстрее, чем доходы от продажи нефти. При отсутствии институтов, ограничивающих эти аппетиты либо способствующих осторожной трате нефтедолларов, режим начинает испытывать чувство эйфории, предполагая, что заоблачные цены на нефть — это навсегда. Кроме того, в ситуации, когда цены на нефть просто перестают расти, чиновники и политики продолжают много тратить.¹³ Прожорливость наступает, когда слабо работают рефлексy, отвечающие за правильное усвоение пищи.

В-четвертых, приоритетными тратами для режима оказываются расходы на силовой блок. Это обусловлено двумя причинами: 1) усиление своего политического контроля над ситуацией в стране из-за опасений утратить контроль над природной рентой; 2) обеспечение

¹⁰ Росприроднадзор продолжает «атаку» на ЛУКОЙЛ: сделан запрос в ФНС по платежам компании за недра // АБН, 16.10.2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.abnews.ru/index.php?news_id=41981&rub=3&page=5.

¹¹ Волков В. «Газпром»: рискованная стратегия // Pro et Contra. Т. 10, № 2–3, 2006. С. 86–90.

¹² Tornell A., Lane P.R. The Voracity Effect.// American Economic Review. Vol. 89, № 1, 1999. P. 22–46.

¹³ Письменная Е., Кузнец Д. Архискважный аргумент // Русский Newsweek, № 28, 2006. 24–30 июля 2006 г.

занятости населения из-за слабого развития других секторов экономики, чтобы тем самым предотвратить социальное напряжение.

В-пятых, режим расширяет госаппарат (не только репрессивный аппарат), чтобы включить в себя потенциальные автономные группы и препятствовать попаданию недовольных в публичную сферу. Режим старается не допустить образование независимых социальных групп, способных в дальнейшем бросить ему вызов. Как минимум, этот механизм предполагает включение умеренных протести и оппозиционных групп в систему власти и принятие мер по маргинализации более радикальной оппозиции. В России этот механизм выражается в формах а) зачистки оппозиционных партий и б) создания лояльной общественности.

Зачистка оппозиционного поля выражается в форме создания «клонов» партий, как в случае создания «актуальных левых» — «Справедливой России» на базе экс-оппозиционной «Родины» и относительно независимой Российской партии пенсионеров. Таким образом, часть потенциально недовольных политиков включается в проправительственную структуру во главе со спикером Совета Федерации Сергеем Мироновым.

Отдельный сюжет — создание Общественной палаты в качестве отдельного института российской власти, который, по замыслу, должен служить своего рода клапаном для выхода недовольства общественности. Оценки деятельности этого органа по прошествии года деятельности давались самые разные,¹⁴ однако в оппозиционности Кремлю этот орган заподозрить было нельзя. В рамках традиционной для России кампанейщины, общественные палаты стали формироваться во многих российских регионах; был даже создан общественный совет при министерстве обороны РФ. Стоит отметить, что деятельность Общественной палаты происходила на фоне атаки государства на нелояльные власти неправительственные организации (НГО), начатой после нашумевшего «романа с камнем» (обвинений ряда НГО в связях с иностранными спецслужбами). Итогами этой атаки стало ужесточение законодательства, регламентировавшего работу НГО и закрытие ряда НГО (как правило, наиболее неугодных Кремлю).

В-шестых, экономический рост на основе экспорта природных ресурсов может не приводить к модернизации, понимаемой как качественная смена в социальной, культурной сферах. При отсутствии масштабных социокультурных сдвигов в обществе модернизация оказывается отложенным проектом. Исследователи признают,

¹⁴ См., например: Холмогорова В. Палата номер 1 // Эксперт Online, 22 января 2007 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.expert.ru/articles/2007/01/22/oprf/>.

что разные ресурсы могут по-разному влиять на вышеописанные процессы.¹⁵

Исследования подтверждают справедливость многих из этих утверждений. М. Росс в своей известной статье «Мешает ли нефть демократии?» обнаружил отрицательную зависимость между экспортом нефти/минералов и переходом к демократии. Исследование включало в себя 113 стран во временном промежутке с 1971 по 1997 гг. Два механизма оказались значимы. Первый — это «эффект рантье», т.е. зависимость режима от сбора налогов и уровня государственных расходов. Росс обнаружил позитивную значимость первого фактора для демократизации и негативную для второго. Второй механизм касался силового аргумента, т.е. уровня государственных расходов на силовой аппарат и количества сотрудников силовых структур. Уровень расходов оказался незначимым, но количество силовиков значимым, т.е. демократизация отрицательно связана с количеством силовиков.¹⁶

Ряд работ продемонстрировали значимость этого каузального механизма для постсоветского пространства.¹⁷ Стоит особо отметить, что феномен «цветных революций» напрямую соотносится с запасами нефти и газа в стране. Опыт 2003–2006 гг. показывает, что все успешные «цветные революции» на постсоветском пространстве произошли в бедных ресурсами странах (Грузия, Украина, Киргизия). Наоборот, в богатых нефтью странах (Азербайджан, Казахстан) «цветные революции» закончились неудачей.

Случай России интерпретируется по-разному. Щербак, следуя модели Росса, свидетельствует о незначимости «эффекта рантье» и значимости «силового аргумента»;¹⁸ Фиш утверждает, что причина связи между нефтегазовым изобилием и усилением авторитарных тенденций заключается, во-первых, в коррупции, которая начинает еще больше расцветать при нефтяных шоках. Во-вторых, упавшие с неба нефтедоллары лишают правительство стимулов проводить открытую экономическую политику, поощрять экономическую свободу (в широком смысле), что, в свою очередь, приводит к усилению

¹⁵ Ross M. Does Oil Hinder Democracy? // World Politics. № 53, 2001. P. 336.

¹⁶ Ross M. Op.cit. P. 325–361.

¹⁷ Fish S. Democracy Derailed in Russia. Ch. 5. The Structural Problem: Grease and Glitter. Cambridge University Press, 2005 P. 114–138; Щербак А. Нефтяное проклятие и постсоветские режимы: политико-экономический анализ // Общественные науки и современность. № 1, 2007. С. 47–56.

¹⁸ Щербак А., там же.

вмешательства государства в экономику и далее — к откату от принципов открытой политики.¹⁹

Интересная параллель наблюдается при сравнении нефти и газа с металлами. Позволим себе выдвинуть предположение, что металлы оказывают на политическую систему государства иную роль, чем нефть. Анализ показал, что металлурги, скорее, склонны способствовать умеренной демократизации.²⁰ Приведем несколько аргументов:

А) Нефтяные компании, как правило, общенациональные, у них нет конкретной привязки к конкретному региону. Металлургические компании чаще имеют региональную привязку (НЛМК — Липецкая область; ММК — Челябинская; «Северсталь» — Вологодская). Будучи «привязанными» к территории, компании вынуждены больше погружаться в проблемы территории, ее развития. Интересы компании также получают региональную привязку — с экономической и политической точек зрения; это может означать региональную привязку партий и — что более важно — их неустранимую конкуренцию на общенациональном уровне. Пример Украины подтверждает этот тезис. Украинские ФПГ имеют отчетливый региональный характер, и противостояние «Восток–Запад» в 2005 г. носило четкий экономический отпечаток.

Б) Металлургия в силу особенностей этой отрасли предполагает меньше теневого сектора, меньше серых схем. Нефтяной сектор с социально-политической точки зрения является более «грязным» бизнесом.

В) Производство металлов является более технологоемким производством, требует больших интеллектуальных усилий и, соответственно, больше интеллектуальной свободы.

В данном случае слабые политические институты являются некоторой данностью, своего рода константой. Они являются не следствием, а причиной «нефтяного проклятия», понимаемого, в основном, как экономическая деградация. Появление «принесенных ветром» нефтедолларов самым негативным образом влияет на поведение как политиков, так и предпринимателей. Предприниматели выбирают рентоориентированное поведение, стремясь переходить из производительного сектора в паразитический.²¹

¹⁹ Fish S. *Democracy Derailed in Russia*. Ch. 5. The Structural Problem: Grease and Glitter. Cambridge University Press, 2005 P. 114–138.

²⁰ Щербак А. Нефтяное проклятие и постсоветские режимы: политико-экономический анализ // *Общественные науки и современность*. № 1, 2007. С. 47–56.

²¹ Mehlum H., Moene K.O., Torvik R. *Parasites* // Bowles S. and Hoff K. (eds.). *Poverty Traps*. Princeton: University Press, 2006. P. 79–94.

Слабые политические институты не препятствуют паразитическому поведению политиков и предпринимателей.

Схема 2.

<p><i>Слабые политические институты →</i> <i>→ нефтяное изобилие →</i> <i>→ «нефтяное проклятие»</i></p>
--

Политики при слабых политических институтах начинают извлекать максимальную ренту в ущерб будущему развитию. Неожиданно свалившееся нефтяное богатство вынуждает политиков принимать решения относительно рационального использования нефтяной ренты. Как правило, политики желают использовать нефтедоллары если не на благо страны, так на благо своего режима. Наличие сильных политических институтов способствует принятию наиболее эффективных решений; слабые институты увеличивают вероятность неэффективного выбора. Кроме того, политики, войдя во вкус эйфории от свалившихся нефтедолларов, понимают, что главная для них задача — это сохранить власть ради сохранения контроля над рентой. Основной политико-экономической стратегией становится поощрение клиентелизма, нацеленного на удержание власти.²² Размещение ресурсов в экономике становится все менее и менее эффективным, в итоге экономика стагнирует и не развивается. Имеющиеся в экономике ресурсы направляются на сомнительные проекты, мало имеющие отношения к развитию. Нефтедоллары просто «промаываются», и, в случае резкого падения цены на нефть, наступает расплата — системный кризис.²³ Экономическая деградация и есть «нефтяное проклятие».

Бесконтрольная трата больших ресурсов порождает в политиках склонность к различного рода авантюрам, к построению амбициозных — но, увы — нереализуемых прожектов. Одним из самых первых и самых ярких исторических примеров является Испанская империя Габсбургов. Огромные доходы, получаемые от добычи драгоценных металлов в колониях, бесконтрольно тратились на внешнюю политику, на католическое миссионерство — и привели Испанию к краху.²⁴ СССР может служить примером из новейшей политической истории.

²² Robinson J.A., Torvik R., Verdier T. Political Foundations of the Resource Curse // Journal of Developmental Economics. Vol. 79, issue 2, 2006. P. 447–468.

²³ Гайдар Е. Гибель империи. Уроки для современной России. М., 2006.

²⁴ May V. Уроки Испанской империи // Россия в глобальной политике. № 1, 2005. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/12/3645.html>

Нефтедоллары, свалившиеся на голову советскому руководству после открытия западносибирских месторождений, да к тому же в период двух нефтяных шоков 1973 и 1979 гг., создали у советского руководства иллюзию всемогущества и процветания. Экономические реформы были заморожены, и, как только цены на нефть сильно упали, СССР стал испытывать серьезные экономические проблемы, которые, в конце концов, привели страну к краху.²⁵ Ни в случае Испанской империи, ни в случае СССР правительства не были скованы в своих действиях сильными политическими институтами.

Противоположным является пример Норвегии. Нефть в Норвегии была обнаружена уже после установления демократической политической системы. Несмотря на все побочные эффекты, управление Норвегией своими нефтяными сверхдоходами часто признается образцовым, причем как с экономической, так и с политической точек зрения.

В результате взаимосвязь между нефтью и политическим развитием выглядит следующим образом: при сильных политических институтах нефтяное изобилие приводит к процветанию, при слабых — к «нефтяному проклятию».²⁶

Несмотря на различия двух каузальных схем, они содержат одну общую черту, объясняющую взаимосвязь между политическими институтами и «нефтяным проклятием». Институты решают все, вне зависимости от того, как их интерпретировать — как объект воздействия или структурное обстоятельство. Именно характер политических институтов — сильные они или слабые — определяет политическое развитие богатых ресурсами государств. Все негативные проявления нефтяного изобилия резко усиливаются пропорционально слабости политических институтов. В любом случае, «нефтяное проклятие» ассоциируется лишь со слабыми политическими институтами.

«Нефтяное проклятие» и вооруженные конфликты

Самое отрицательное проявление «нефтяного проклятия» в политической сфере — это зависимость между нефтяным изобилием и началом/продолжением вооруженных конфликтов, особенно в виде этнических конфликтов и гражданских войн. К сожалению, для бед-

²⁵ Гайдар Е. Гибель империи. Уроки для современной России. М., 2006.

²⁶ Mehlum H., Moene K.O., Torvik R. Parasites // Bowles S. and Hoff K. (eds.). Poverty Traps. Princeton: University Press, 2006. P. 79–94.

ных стран «третьего мира» часто оказывается верным утверждение, что нефтяное изобилие — это причина кровопролитных и затяжных вооруженных конфликтов. Нефть здесь, конечно, далеко не единственная причина. Кроме нее, в возникновении войн повинны алмазы, наркотики, лес, аграрный экспорт, в общем, природные ресурсы в принципе. Однако именно нефть является все же одной из наиболее распространенных причин начала гражданских войн.²⁷ Осознание этой связи постепенно приходит в умы не только научного, но и политического сообщества. Например, статья исследователей Колльера и Хоффлера, опубликованная при помощи Мирового банка, утверждала наличие связи между природными ресурсами и вооруженными конфликтами.²⁸ Исследование оказалось одним из катализаторов так называемого «Кимберлийского процесса» (запрет на продажу/покупку алмазов из стран, где идет гражданская война).

Говоря о российском контексте, стоит вспомнить, что нефтяной фактор был одной из причин «горячего» чеченского конфликта и двух «холодных» конфликтов, где до кровопролития дело, к счастью, не дошло, — Татарстан и Башкирия. Сторонники чеченской независимости полагали, что нефтяные запасы и продукты нефтепереработки смогут стать одним из оснований экономической самостоятельности Ичкерии, российские же власти опасались за судьбу нефтепровода Баку–Чечня–Новороссийск. К слову, конфликт вокруг чеченской нефти не улажен до сих пор. В настоящее время одним из поводов напряженности между Кремлем и кадыровской Чечней является постоянное требование руководства республики (сначала президента Ахмада Кадырова, а потом президента Рамзана Кадырова) отдать компанию «Грознефтегаз» — основную добывающую компанию республики — под полный контроль чеченского правительства. Вопрос о контроле над нефтью являлся одним из самых острых в проекте разрабатываемого договора о разграничении полномочий между Центром и Грозным.²⁹ Борьба за контроль над нефтяной отраслью республики способна обострить и без того непростые отношения между Москвой и Грозным.

²⁷ Ross M. A Closer Look at Diamonds, Oil and Civil War // *Annual Review of Political Science*. № 9, 2006. P. 283–286.

²⁸ Collier P., Hoeffler A. Greed and Grievance in Civil War // *Oxford Economic Papers*. [Электронный ресурс]. Режим доступа. № 56, 2004. P. 563–595.

²⁹ См., например: Алханов: Передача «Грознефтегазу» лицензии на добычу нефти решит проблемы // *Ведомости*, 05.10.2005; Гришин А., Мокшин М. Рамзана озолотят по-черному // *Московский комсомолец*, 23.08.2005; Госсовет Чечни настаивает на передаче контрольного пакета акций «Грознефтегаза» в собственность республики. Монитор // *Полит.Ру*, 27 апреля 2004 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.polit.ru/monitor/2004/04/27/1.html>.

Типы конфликтов

Вооруженные конфликты, порождаемые «нефтяным проклятием», бывают самые разные. В литературе выделяются следующие основные виды конфликтов:

– *сепаратистские*. Регион, в котором обнаружены большие запасы природных ресурсов, в т.ч. и нефти/газа, начинает предпринимать попытки отделения от метрополии, считая, что незачем ее «кормить». Метрополия в ответ стремится жестко подавить сепаратистские попытки. Нефтяные примеры — это Нигерия (Биафра), Ангола (Кабинда), Судан (Южный Судан).³⁰

– *этнические*. Этнические конфликты в этом случае, с одной стороны, разновидность сепаратистских — если ресурс сконцентрирован на территории компактно проживающего этноса. Именно контроль над доходами от добычи ресурсами может стать причиной конфликта между этносами. С другой стороны, доходы от продажи природных ресурсов помогают финансировать уже существующие этнические конфликты даже при отсутствии концентрированно расположенного ресурса.

– *гражданские войны* (понимаемые как борьба за контроль над всей страной). Обилие нефтяных запасов делает для мятежников крайне привлекательным контроль над центральным правительством, понимаемым как право сбора доходов от продажи нефти.

Конфликты можно классифицировать и в зависимости от *географических факторов*. Если ресурсы делить на «отдаленные» (от столицы) и «ближние» (к столице), а также на «сконцентрированные» (т.е. расположенные в одном конкретном районе) и «распыленные» (расположенные во многих местах понемногу), то тогда вырисовывается следующая схема. Концентрированные ближние ресурсы способствуют госпереворотам, концентрированные дальние — попыткам сецессии; распыленные ближние — мятежам и восстаниям, распыленные дальние — партизанской войне (*warlordism*).³¹

Причины конфликтов

А) Торговые шоки. Рост/падение цен приводит к серьезным политическим изменениям. С одной стороны, рост цен делает более привлекательным захват власти. Цена контроля над правительством

³⁰ Ross M. What Do We Know about Natural Resources and Civil War? // Journal of Peace Research. Vol. 41, № 3., 2004. P. 337–356.

³¹ Цит. по: Lujala P et al. A Diamond Curse? Civil War and a Lootable Resource // Journal of Conflict Resolution. Vol. 49, № 4, 2005. P. 538–562.

резко повышается — как минимум, пропорционально росту цен на ресурсы на мировых рынках. С другой стороны, падение цен приводит к снижению способности правительства выполнять взятые ранее (популистские) обещания. Правительство в период благоприятной конъюнктуры на мировых рынках начинает наращивать свои обязательства, расходы, делать популистские обещания, часто трудно реализуемые и маловыполнимые; когда происходит падение цен, образуется дефицит средств, многие проблемы уже не могут быть решены. В бедных странах «третьего мира», падение цен на экспортные ресурсы способно поставить население на грань голода. В таких условиях участие в вооруженной борьбе становится более привлекательным по сравнению с созидательным трудом.³²

Фактически, при благоприятной конъюнктуре решение многих проблем сводится к одному простому приему: завалить всех нуждающихся нефтедолларами. В российском контексте наглядной иллюстрацией может служить политика федерального правительства на Северном Кавказе. Относительное благополучие во многом держится на подсаживании северокавказских республик на трансфертную иглу, причем без всякого контроля расходования средств и без обязательств региональной элиты проводить более эффективный политический курс. Вопрос о том, что будет с этими проблемными регионами в случае резкого снижения цен на нефть и дефицита бюджетных средств, остается открытым.

Б) Слабость правительства. Государство, живущее за счет ренты, обычно характеризуется слабостью институтов, в том числе институтов административного управления, гражданского контроля (см. выше). Система управления, как правило, в этих государствах довольно примитивная. Правительства далеко не всегда способны эффективно управлять экономикой и разрешать конфликты в обществе. Набор инструментов для разрешения кризисов довольно скуден — закормить нефтедолларами или задавить силой. При таком грубом подходе многие возникающие противоречия в обществе легко могут перерасти в вооруженный конфликт.³³

В) Ресурсодобыча — капиталоемкий, но не трудоемкий сектор экономики. Добыча ресурсов, в т.ч. нефти, не требует большого числа рабочих рук. Отсутствие привлекательных рабочих мест

³² Miguel E., Satynath S., Sergenti E. Economic Shocks and Civil Conflict: an Instrumental Variable Approach // Journal of Political Economy. № 112, 2004. P. 725–753; Bo E., Bo P. Workers, Warriors and Criminals: Social Conflict in General Equilibrium // Brown University Economics Working Paper. № 10, 2004.

³³ Ross M. A Closer Look at Diamonds, Oil and Civil War // Annual Review of Political Science. № 9, 2006. P. 265–300.

в несырьевом секторе может порождать большую проблему. На рынке труда оказывается масса рабочей силы, для которой более экономически эффективным видом деятельности становится или служба в госсекторе (армия), или уход в повстанцы.³⁴ Как правило, в сырьевых/нефтяных государствах довольно значительный силовой сектор, который призван как охранять контроль над «вышками» (и их владельцев), так и трудоустраивать всех желающих. Пример российской Чечни, с бесчисленным количеством силовых структур, трудоустраивающих бывших боевиков, иллюстрирует этот тезис.

Г) Контроль добычи ресурса — один из основных источников финансирования повстанцев. Одним из важнейших моментов для функционирования повстанцев является вопрос финансирования. Очень часто доходы от продажи природных ресурсов являются основным источником доходов для боевиков. Значение природных ресурсов для этой цели зависит, в свою очередь, от ряда факторов. Это и легкость захвата ареала добычи, и особенность добычи ресурса. Например, наблюдается различие в силе негативного эффекта в случае добычи нефти из земли (*onshore*) и добычи нефти на шельфе (*offshore*). Считается, что при наличии доступа повстанцев к легкособираемым (*lootable*) ресурсам приводит к затягиванию конфликтов.

В какой-то степени эта проблема обострилась после окончания «холодной войны». До конца «холодной войны» многие конфликты финансировались (а впрочем, и инициировались) сверхдержавами — СССР и США. Конец идеологического противостояния привел к утрате гарантированного финансирования, но конфликтов не разрешил. Доходы от продажи природных ресурсов стали альтернативой помощи СССР и США.

За примерами, к сожалению, далеко ходить не надо. Довоенный Ирак во многом держался на доминировании суннитов над курдами и шиитами; нефтеносные провинции находились на территориях именно курдов и шиитов. Курды восставали и задолго до начала американо-иракской войны. С падением режима Саддама Хусейна политические противоречия дополнились экономическими: отделение курдов и шиитов превратит суннитский остаток Ирака из богатого нефтяного государства в бедную пустыню. Помимо политических и религиозных соображений нефтяной фактор стимулирует ужесточение вооруженного противостояния.

Как и в Ираке, в Иране курды живут на территории довольно богатой нефтеносной провинции. В 1979 г. после победы исламской

³⁴ Grossman H. A General Equilibrium Model of Insurrections // American Economic Review. № 81, 1991. P. 912–921; Bo E., Bo P. Workers, Warriors and Criminals: Social Conflict in General Equilibrium // Brown University Economics Working Paper. № 10, 2004.

революции, которую, кстати, курды вначале поддержали, возникли серьезные трения между иранцами-шиитами и курдами-суннитами. Вскоре в иранском Курдистане начались боевые действия, переросшие в полномасштабную партизанскую войну. Нефтяной фактор не был единственной причиной конфликта между иранцами и курдами, однако тот факт, что курды живут на территории, богатой нефтью, которая является экономической основой потенциально независимого Курдистана, позволяет отнести и Иран к странам, пострадавшим от «нефтяного проклятия».

Контроль над нефтеносной провинцией может стать поводом и для войны между государствами. Только на Ближнем Востоке можно привести в пример ирано-иракскую войну 1980–1988 гг. (главной целью Ирака было установление контроля над богатой нефтью иранской провинцией Хузестан), вторжение Ирака в Кувейт в 1990 г., американо-иракскую войну 2003 г.³⁵

После более пристального наблюдения за конфликтами в Африке появляется сомнение в том, что у этих конфликтов когда-либо будет конец. Природные ресурсы — это, пожалуй, единственное, что Африка может предложить мировой экономике в настоящий момент. Продажа ресурсов — практически единственный источник доходов местных политиков и предпринимателей (возможно, еще и получение международной финансовой помощи). В последние годы открылся новый механизм участия природных ресурсов в вооруженных конфликтах — как его назвал Майкл Росс, «продажа будущего» (*booty futures*).³⁶ Суть его состоит в том, что проигрывающие и слабеющие повстанцы продают природные ресурсы, контроль над которыми они планируют установить в будущем. Покупателями выступают крупные международные корпорации, например, французская *Elf Aquitaine* в Республике Конго в 1997 г. Предположительно за 150 млн долл. за будущие права на нефть этой страны она согласилась финансировать повстанцев. Использование такого способа финансирования повстанцев приводит к угрозе затягивания вооруженных конфликтов до бесконечности, по крайней мере, по двум причинам. Во-первых, у центрального правительства почти нет возможности разбить до конца повстанцев — ведь даже сильно ослабевшие, они могут «продавать воздух» за счет будущих побед. Во-вторых, для окончательной победы над боевиками правительство должно лишить их ресурсной базы,

³⁵ Подробнее см. соответствующую главу: Г.Г. Исаев, Г.Дж. Даушвили. Проблемы и стимулы развития энергетики Северной Африки и Ближнего Востока: Иран, Саудовская Аравия, Алжир, Ливия..

³⁶ Ross M. Booty Futures // Working Paper, 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/bootyfutures.pdf>.

что обозначает использование — в той или иной степени — тактики «выжженной земли». В этом случае неполученные доходы от продажи природных ресурсов не могут быть направлены на послевоенное восстановление страны и укрепление власти победившей партии.³⁷ Зачастую именно нефть оказывается тем ресурсом, который продают повстанцы. В этом случае можно говорить об «африканском проклятии»: богатство континента оборачивается источником вечных войн и конфликтов.

Помимо экономического и политического аспектов, «нефтяное проклятие» в странах «третьего мира» имеет еще и своего рода морально-этическую составляющую. Мягко говоря, неоднозначную роль в этой истории играют богатые страны и крупные международные корпорации. Крупные корпорации являются основными разработчиками и покупателями природных богатств. Часто корпорации ведут себя как государство в государстве, поддерживают то одних боевиков, то других, меняют правительства по своему усмотрению, практически не обращают внимания на экологические проблемы регионов добычи. Играя на противоречиях, корпорации способны добиваться для себя наилучших условий, стараясь максимально снизить издержки. В этом смысле для нефтяных компаний инвестиции в политику оказываются одними из самых прибыльных. Наиболее ярким примером может служить деятельность «Шелл» в Нигерии.

Бедные страны зависят от богатых стран и в вопросах ценообразования. Цены как на нефть, так и на другие ресурсы во многом диктуются богатыми странами.

Иногда возникает подозрение, что богатым странам выгодны конфликты, так как выгодна высокая цена на нефть. Перманентная нестабильность в районах основной добычи нефти (в первую очередь, на Ближнем Востоке) держит цену на этот ресурс на максимальной высоте. Нефтяные корпорации богатых стран получают максимальные прибыли, заодно препятствуя экономическому росту бедных нефтью стран (например, Китай).

Каким-то противовесом этой тенденции может стать общественная борьба против «грязных» нефтяных корпораций. Кампании протеста в странах Запада против уже упоминавшейся «Шелл» в связи с ее деятельностью в Нигерии заставили компанию изменить свою политику в этой стране. «Старые» нефтяные компании, основанные в демократических странах и дорожащие своим имиджем в глазах общественности порой стараются не ввязываться в сомнительные регионы. Однако на их место тут же приходят «новые» нефтяные

³⁷ Ross M. Op.cit.

корпорации из стран со слабыми политическими институтами и без влиятельного общественного мнения. Особенно заметно это явление в отношении китайских компаний.³⁸ К России эта тенденция относится в меньшей степени, но стоит отметить работу российских нефтяных компаний в Ираке (ЛУКОЙЛ) и Ливии («Татнефть»).³⁹

Бедные страны «третьего мира», находящиеся на периферии мировой экономики, могут предложить развитым странам только свои природные ресурсы. Для стран с неразвитой экономической и политической системой нефтегазовое (хотя и не только нефтегазовое) изобилие часто оборачивается «проклятием» в виде вооруженных конфликтов. Обладание залежами «черного» золота приводит не к богатству, а к кровопролитию. К сожалению, каких-либо выверенных рецептов против такого жесткого проявления «нефтяного проклятия» у международного сообщества нет. Зачастую конфликт за обладание ресурсами перемешивается с межэтническими, межконфессиональными противоречиями и бедностью. Вооруженная борьба становится перманентным состоянием для многих стран, чем часто пользуются крупные международные корпорации. И если в отношении ряда ресурсов международное сообщество смогло придумать хоть какие-то действенные меры (Кимберлийский процесс в отношении «грязных» алмазов принес свои плоды), то в отношении нефти таких механизмов придумать не удалось. Мировой спрос на этот ресурс, особенно со стороны недемократических стран, оказывается сильнее, чем протесты ряда активистов, указывающих на кровавое происхождение нефти. В этом случае стоит констатировать, что «нефтяное проклятие» будет сильнее алмазного.

«Нефтяное проклятие» имеет отчетливое политическое измерение. Политические последствия нефтяного изобилия могут оказаться более губительными для развития страны, чем экономические. С формальной точки зрения, получается безрадостная картина. Нефтяное изобилие в относительно богатых странах проявляется в форме установления/сохранения авторитарного режима. В бедных странах — в форме авторитарного режима с относительно высокой вероятностью возникновения вооруженного конфликта. Иными словами, если в стране забил нефтяной фонтан — пиши пропало: либо несвобода, либо война. Так неужели нет выхода? Стоит все же не забывать, что любые теоретические построения не абсолютны и в какой-то степени

³⁸ Запад обеспокоен «китайской» колонизацией Африки // Newsru.Com, 31 января 2007 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.newsru.com/finance/31jan2007/afrika.html>.

³⁹ Заславский А. Российская добыча на Ближнем Востоке // Pro et Contra. Т. 10, № 2–3, 2006. С. 45–52.

условны. Многие развитые страны проводили свою модернизацию и индустриализацию за счет эксплуатации природных ресурсов, борьба же за эти ресурсы часто приводила к войнам. Однако эти страны смогли избежать ловушки «проклятия природных ресурсов».

Россия в большей степени подходит под описание мягкого варианта «нефтяного проклятия» — нефтяное изобилие приводит к постепенному усилению авторитарных тенденций во внутренней и внешней политике. Отметим, что Россия едва ли может быть отнесена к категории бедных стран «третьего мира», для которых нефтяное изобилие означает повышенный риск вооруженного конфликта в нефтеносных регионах. Однако болевые точки на региональном уровне в России все же имеются. Все три наиболее проблемные, в аспекте прочности федерализма, региона — Чечня, Татарстан и Башкортостан — в основе своей экономики имеют нефтяную отрасль. До поры до времени Центру удается более-менее урегулировать конфликты, связанные с этими регионами. Однако в менее благоприятных политических и экономических условиях, учитывая тот факт, что вопрос обладания доходами от продажи нефти переплетен с этничностью, способность Центра контролировать ситуацию в данных регионах может быть поставлена под сомнение. Потенциальные торговые шоки в связи со снижением цен на нефть могут вызвать политические осложнения и в других проблемных регионах, которые Москва фактически содержит благодаря сверхдоходам от нефти. Эти регионы (речь идет, в основном, о республиках Северного Кавказа) привыкли решать свои экономические проблемы за счет федеральных трансфертов по принципу «лояльность в обмен на финансы»; при отсутствии надежного источника денег могут возникнуть проблемы и с лояльностью.

Спасение от «нефтяного проклятия», в принципе, напрашивается одно — изменение всеми правдами и неправдами политических институтов в пользу «сильных», подразумевающих подотчетность правительства, расширение прав граждан на участие в общественной жизни государства. Очевидно, что задача эта непростая, во многих случаях ее решение занимало десятки, если не сотни лет. В первую очередь, правительства должны избавиться от «проклятия» в головах, снизить свою экономическую и политическую зависимость от нефтяного богатства.