



**РАНХиГС**  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## О государственном управлении в сырьевых экономиках

### Аналитический обзор Центра сырьевой экономики РАНХиГС

Москва, 119571, просп. Вернадского, 82, корпус 9, каб. 2505

Тел: +7 499 956 9872; email: [bazaleva-rv@ranepa.ru](mailto:bazaleva-rv@ranepa.ru), [cre.ranepa.ru](http://cre.ranepa.ru)

Авторы – Петр Казначеев, Регина Базалева

Апрель 2015

Данный обзор сделан на основе ряда исследований и публикаций Центра сырьевой экономики РАНХиГС.<sup>1</sup> Основной тезис, отстаиваемый в данных исследованиях заключается в том, что страны–экспортеры полезных ископаемых не обречены на стагнацию. Одно из главных препятствий на пути экономического роста и социального развития таких стран – это присвоение ренты в условиях слабой институциональной среды. В странах с сильными институтами, гарантированными правами собственности и развитым частным сектором, в которых экономика мало зависит от перераспределения ренты, успехи экономического и социального развития оказались значительно больше.

### Роль государства в сырьевых экономиках

Страны с сырьевой экономикой зачастую подвержены чрезмерному государственному вмешательству. Они оказываются особенно уязвимы в плане присвоения ренты по следующим причинам:

- **Немобильность полезных ископаемых.** Реальный государственный контроль в добывающих отраслях намного сильнее, чем в других секторах, так как они по определению зависимы от полезных ископаемых – недвижимых, пока они находятся под поверхностью земли. Рудник или нефтяную скважину нельзя перенести в другую страну с более благоприятными условиями работы, поэтому выбор мест для будущей деятельности у корпораций весьма ограничен (и его практически нет, когда капиталовложения уже осуществлены и началась добыча). Еще одной характеристикой природных ресурсов, дающей государственному аппарату дополнительные возможности контроля, является возможность их накопления, концентрации и длительного хранения.
- **Сырьевой национализм.** Практически во всех странах (за исключением США и, в небольшой степени, Канады) природные ресурсы, находящиеся в недрах земли, являются собственностью государства. Это создает сильный экономический перекос в сторону государственного управления в противовес частному по всей цепочке добычи, переработки и распределения (эту парадигму часто называют «сырьевым национализмом»). Следовательно, любая деловая активность, связанная с полезными ископаемыми, находится под жестким государственным контролем, что создает массу возможностей для экспроприации ренты.
- **Перераспределение посредством большого государства.** В результате того, что поступления от продажи полезных ископаемых зачастую составляют основную часть валового национального дохода, одной из существенных функций государства становится перераспределение в его многочисленных формах (трансферты, субсидии несырьевому сектору, масштабные государственные инфраструктурные проекты, различные привилегии и др.). Один из основных способов присвоения ренты — захват таких трансфертов для удовлетворения частных интересов. Высокий уровень перераспределения, как правило, приводит к усилению государственного

вмешательства в экономику и увеличению доли государственных расходов в объеме ВВП. Зачастую в крупных сырьевых экономиках это дополняется тем, что возможности присвоения ренты очень велики в связи с тем, что государство управляет огромным бюджетом.

## Извлечение сырьевой ренты

То, как присвоение ренты способно воздействовать на экономический рост в разных институциональных условиях, позволяет объяснить модель Мелума, Мойна и Торвика (Mehlum et al, "Cursed by resources or institutions?"). Они утверждают, что все формы присвоения ренты способны вредить экономическому развитию, но не в одинаковой степени.

Наиболее вредный тип присвоения ренты Мелум, Мойн и Торвик называют «хапужничеством» (grabbing), а институты, способствующие повышению выгоды от такого присвоения, — содействующими «хапугам». Чем выше качество институтов, тем меньше выгоды, получаемые «хапугами», и больше выгоды от производственной деятельности. При этом «хапуги» дополнительно усиливают негативный внешний эффект, а производители — дополнительно усиливают положительный. Поэтому когда институты содействуют производителям, природные ресурсы стимулируют производство, а когда содействуют «хапугам» - наоборот, мешают производству (рисунок 1).

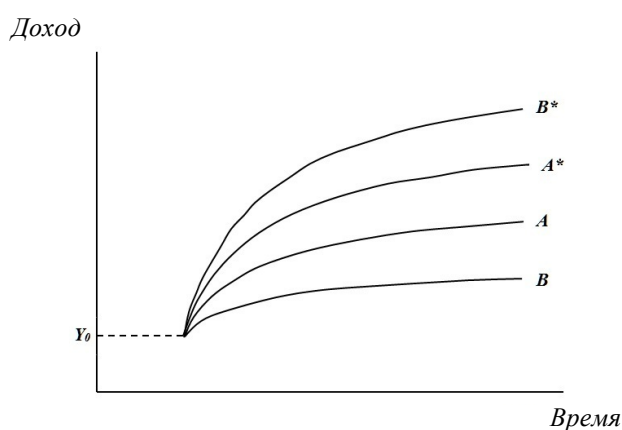


Рисунок 1. Траектории роста сырьевых и несырьевых экономик, согласно модели Мелума, Мойна и Торвика

Страны А и А\* бедны природными ресурсами, страны В и В\* - богаты. В странах А и В институты содействуют «хапугам», а в странах А\* и В\* - производителям. Первоначально все четыре страны имеют одинаковый уровень доходов —  $Y_0$ . Экономика страны А\* растет быстрее, чем экономика страны А, страны В\* - быстрее, чем страны В.

Таким образом, богатые ресурсами страны с институтами, содействующими производителям, превосходят по экономическим показателям государства с аналогичными институтами, но обделенные природными ресурсами (В\* и А\* соответственно), а в странах с институтами, содействующими «хапугам», наблюдается противоположная ситуация: богатые ресурсами экономики (В) отстают от всех остальных. И главный вывод заключается в том, что решающую роль играет качество институтов.

## Структура собственности и эффективность управления

В странах, где нефтяные компании находятся в частных руках, среднедушевые доходы оказываются выше, а в странах, где сектор контролирует государство, уровень реального ВВП на душу населения существенно ниже. Частные нефтегазовые компании имеют более высокие показатели экономической эффективности: в 2014 году чистый доход на баррель у шести крупнейших частных компаний был выше на 87%, чем у шести крупнейших государственных корпораций (рисунок 2). И такой результат имеет место несмотря на то, что частные компании действуют в более жестких условиях (платят

больше налогов, сталкиваются с внезапными изменениями условий контрактов, а порой даже с отзывом лицензий и экспроприациями).

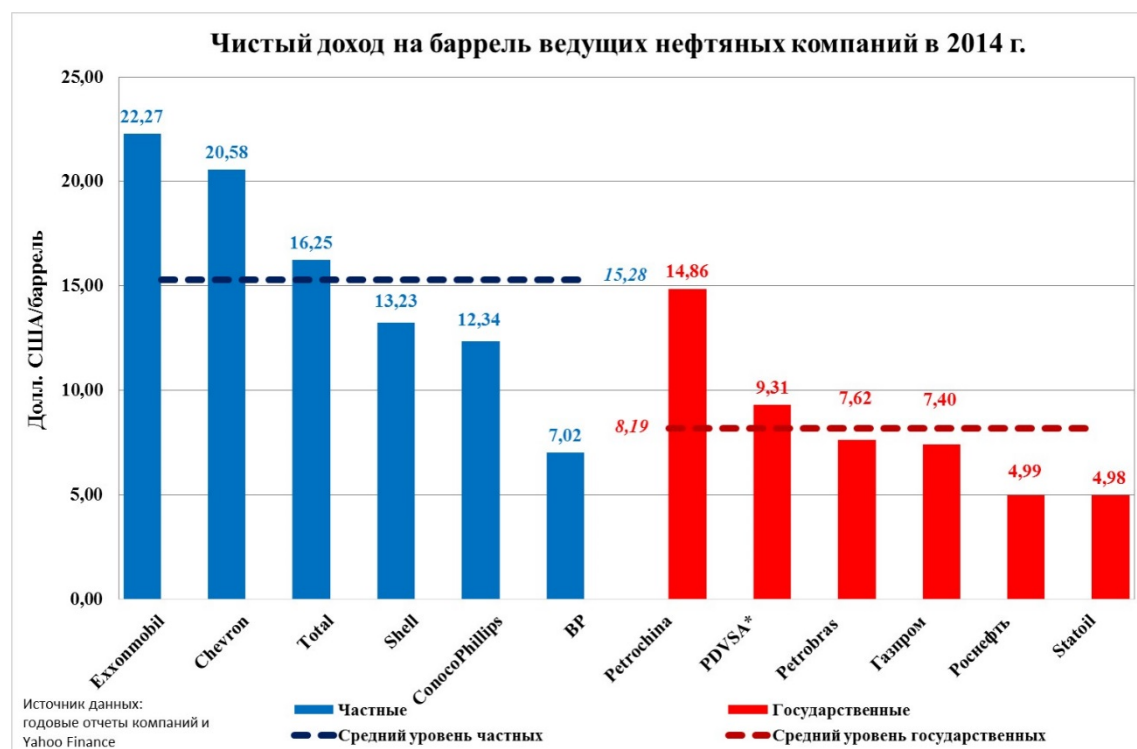


Рисунок 2. Чистый доход на баррель ведущих нефтяных компаний\* в 2014 г.

\*Примечание: в список вошли те компании, которые добывают углеводороды в объеме более 2 миллионов баррелей нефтяного эквивалента в сутки и публикуют ежегодную отчетность.

Когда нефте- и газодобыча находится в частных руках, значительно выше оказываются не только доходы самих компаний, но и поступления в государственную казну на баррель углеводородов. Иран, Венесуэла и Мексика - примеры того, что длительная государственная монополия в нефтяной промышленности ведет к ее стагнации и общему снижению доходов государства. Примеры Австралии, Канады и США с их сланцевой революцией демонстрируют преимущества частной собственности в энергетическом секторе.

Хотя практический опыт однозначно говорит в пользу частной собственности в области добычи природных ресурсов, эту модель нельзя считать панацеей. Ключевым элементом эффективной экономической модели для стран – экспортеров сырья являются институты. В отсутствие прочных и прозрачных институтов частные компании быстро коррумпируются за счет присвоения ренты, поскольку «хапужничество» оказывается выгоднее продуктивной предпринимательской деятельности. Более того, в определенных условиях и в рамках правильной политики некоторые госкорпорации добиваются впечатляющих результатов. Здесь важна организация конкретной компании и особенно институциональная среда, в которой она действует. Госкомпании, наладившие масштабное и долгосрочное партнерство с международными корпорациями, как правило, действуют намного успешнее, чем государственные предприятия, развивающиеся в условиях автаркии. Наилучший пример этого – малайзийская компания Petronas.

## Качество институтов и инновации

Сырьевые страны с более эффективными экономическими и политическими институтами способны лучше распоряжаться доходами от экспорта природных ресурсов и достичь более высоких результатов в области экономического роста и социального развития. Чем выше уровень институционального развития в стране, тем меньше возможности у элиты

присваивать себе природную ренту, и, следовательно, тем больше выгоды от производственной деятельности как в сырьевых, так и в несырьевых отраслях.

Проведенный нами эконометрический анализ показал, что в странах со слабыми институтами обилие сырья не является определяющим фактором уровня ВВП на душу населения, в странах же с развитыми институтами обилие ресурсов влияет на рост положительно (Казначеев П.Ф., Гринец И.А. Экономический рост и институциональное развитие в нефтегазовых странах // ЭКО. 2015. №4. С. 105-115. - <http://cre.ranepa.ru/wp-content/uploads/2015/03/economic-growth-and-institutional-development.pdf>). В странах со слабыми институтами уровень доходов определяется уровнем институционального развития. При этом нефтегазовых странах влияние уровня институционального развития на ВВП выше, чем в странах с несырьевой экономикой. Именно этим фактором объясняется наличие большого количества бедных нефтегазовых стран.

При плохо развитых институтах их негативное влияние на ВВП страны будет значительно выше в нефтегазовых странах, чем в несырьевых странах. Уровень развития институциональной среды имеет значимое влияние на развитие экономики (в частности, размер ВВП на душу населения) через квази-показатели институционального развития, выраженные в реальных характеристиках нефтегазовой отрасли, таких, как типы лицензирования, налогообложения и структура собственности. Негативное влияние институциональных проблем в странах с сырьевой экономикой иллюстрируют такие примеры, как Венесуэла, Иран, Нигерия, Ливия, Алжир и Мьянма (Бирма).

Наглядным показателем качества институциональной системы является экономическая свобода. Чем она выше, тем выше реальные доходы на душу населения, показатели развития человеческого потенциала, средняя продолжительность жизни, уровень инвестиций, политической свободы, гражданских прав и тем ниже уровень преступности, коррупции и неграмотности. Более свободная экономическая среда с равными возможностями стимулирует частные инвестиции в несырьевые отрасли путем увеличения предпринимательской активности и инноваций.

Инновации — это ключ к повышению эффективности и победе в конкурентной борьбе с другими компаниями. Они являются одной из главных движущих сил роста и социального развития. Неслучайно прорыв в освоении нетрадиционных углеводородов (например, сланцевой нефти, сланцевого газа и угольного метана) произошел в странах, занимающих высшие места в рейтинге «Экономическая свобода в мире»: Канаде, США и Австралии.

Благоприятные условия для инноваций представляют собой сочетание гарантированных прав собственности, благоприятного налогового режима, прозрачного и эффективного регулирования. Право частной собственности на землю и ее недра, открытый доступ для компаний, наличие одной сквозной лицензии, разнообразие форм компаний и гибкая система налогообложения сыграли существенную роль в инновационном развитии нефтегазовой отрасли США. Эти факторы позволили США создать самую разветвленную в мире сеть независимых нефтегазовых компаний и выйти на первое место в мире по добыче нефти (рисунок 3). Но стоит отметить, что эти факторы могут работать эффективно только при сильных институтах. В противном случае, они могут привести к снижению качества институциональной среды и к коррупции, а, как следствие, к снижению уровня экономического развития.

Стоит добавить, что полезным инструментом экономической политики могут быть стабилизационные фонды. При их правильном использовании с должным уровнем самодисциплины они способны выполнять следующие задачи: изымать из обращения часть притока доходов в периоды высоких цен на сырье и сдерживать повышение курса национальной валюты, которое является одним из основных следствий «голландской болезни»; сдерживать риски, связанные с ценовой нестабильностью, и поддерживать уровень государственных расходов во время спадов; обеспечивать определенную бюджетную дисциплину за счет ограничения государственных расходов. Способность стабилизационного фонда выполнять эти задачи зависит прежде всего от его достаточной

защищенности от политического давления, а это в свою очередь связано с качеством институтов. Примеры удачного использования стабилизационных фондов существуют - в частности, это Норвегия, Малайзия и Оман.

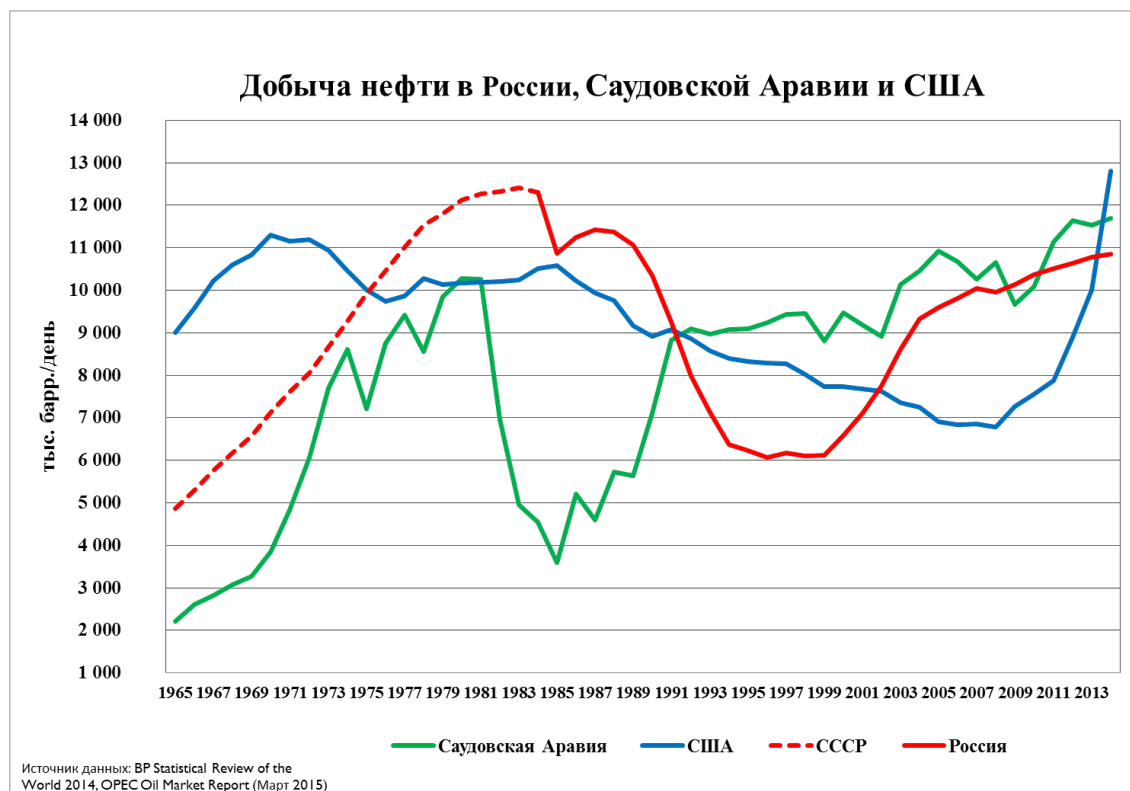


Рисунок 3. Добыча нефти в России, Саудовской Аравии и США с 1965 г.

## Экономическое развитие и цены на нефть

В течение 2000-х годов рекордно высокие цены на нефть служили подпоркой для неэффективных систем госуправления в целом ряде нефтяных экономик. Но со временем даже высокие цены стали недостаточны из-за коррупции и дезинтеграции институтов. Как показывает опыт последних лет, в экономиках, опирающихся на систему госрегулирования и перераспределения ренты, стагнация наступила даже в период высоких цен (яркий пример – Венесуэла). На фоне же нынешнего, самого значительного с 1980 года снижения цен на нефть (вдвое с июня 2014 года) процесс деградации экономик со слабыми институтами значительно ускорился.

В странах с сильными институтами, гарантированными правами собственности и развитым частным сектором, в которых экономика мало зависит от перераспределения ренты, успехи экономического и социального развития оказались значительно больше. Эти страны по уровню ВВП на душу населения и другим показателям значительно опередили среднемировой уровень. К их числу относятся, например, такие экспортеры нефти, как Норвегия, Канада, Малайзия, Индонезия и Оман. В некоторых из этих стран экономический рост наблюдался даже в период низких цен на нефть (самое резкое падение цен наблюдалось в 1981-1986 годах - с 39 до 13,5 долл./барр.), что свидетельствует о силе их институционального развития (рисунок 4). Изучение опыта государственного управления в нефтяных экономиках в период низких цен на нефть – важная составная часть исследовательской работы Центра сырьевой экономики РАНХиГС.

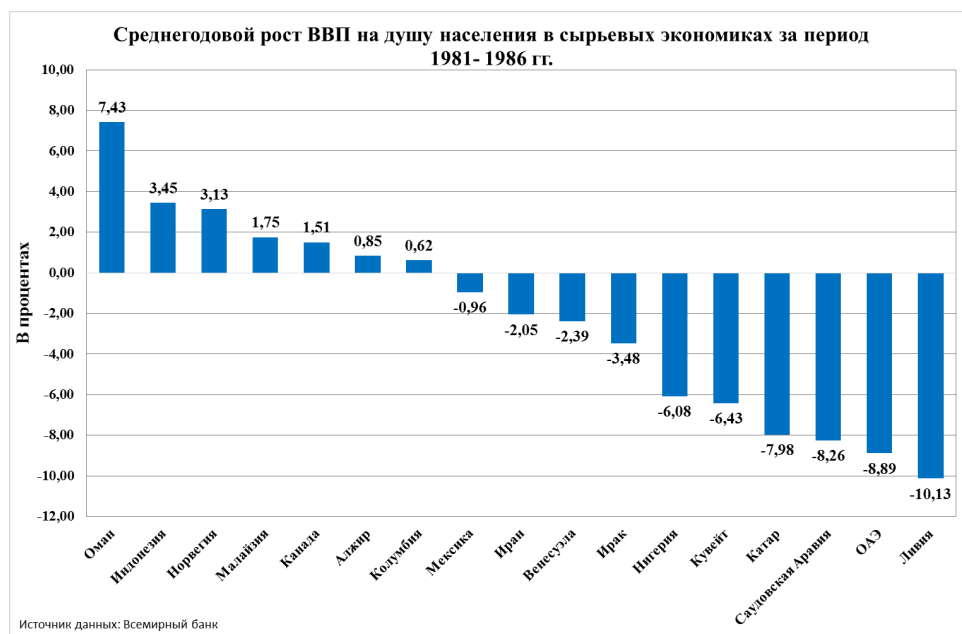


Рисунок 4. Среднегодовой рост ВВП на душу населения в сырьевых экономиках за период 1981-1986 гг.

<sup>1</sup> Данный обзор сделан на основе следующих исследований и публикаций:

Казначеев П.Ф., Гринец И.А. Экономический рост и институциональное развитие в нефтегазовых странах // ЭКО. 2015. №4. С. 105-115. - <http://cre.ranepa.ru/wp-content/uploads/2015/03/economic-growth-and-institutional-development.pdf>

Peter Kaznacheev, Irina Grinets. The Role of Innovative Development in Unconventional Hydrocarbon Exploitation in the Context of the Shale Gas Revolution in the USA // Journal of Social, Political, and Economic Studies. 2014. № 4. С. 436-466. - <http://cre.ranepa.ru/wp-content/uploads/2014/12/The-role-of-innovative-development-in-unconventional-hydrocarbon-exploitation-in-the-context-of-the-shale-gas-revolution-in-the-USA-I.-Grinets-P.-Kaznacheev.pdf>

Nikola Kjurciskii. Public Administration Efficiency in Resource Abundant Countries. December 2014. 80 с. - <http://cre.ranepa.ru/wp-content/uploads/2015/04/Public-Administration-Efficiency-in-Resource-Abundant-Countries.pdf>

Halvor Mehlum, Karl Moene, and Ragnar Torvik, "Cursed by resources or institutions?" Working Paper Series 5705, Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology. (2006), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9701.2006.00808.x/abstract>

Казначеев П.Ф., Базалева Р.В. Освоение арктического шельфа (Регулирование и налогообложение нефтяных компаний в США, России и Норвегии) // Экономическая политика. 2015. №2. С. 110-132. - <http://cre.ranepa.ru/wp-content/uploads/2015/04/arctic-offshore.pdf>

Казначеев П.Ф. Сланцы vs Арктика. Освоение российского шельфа заканчивается, не начавшись // Slon.ru - <https://slon.ru/posts/49085>

Казначеев П.Ф. Доклад «Природная рента и экономический рост». Декабрь 2013. 102 с. - <http://cre.ranepa.ru/wp-content/uploads/2015/03/Resource-rents-and-economic-growth-report-russ.pdf>

**Disclaimer.** Мнения, высказанные авторами данной публикации, отражают его собственную позицию и могут не совпадать с мнениями Попечительского совета или сотрудников Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС).

**Copyright** © 2015 Peter Kaznacheev. Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть воспроизведена в любой форме без письменного разрешения за исключением коротких цитат в статьях и обзорах.

**Контактная информация.** По любым вопросам, связанным с распространением данного обзора и его цитированием в средствах массовой информации, можно обращаться в Центр сырьевой экономики РАНХиГС: +7 (499) 956 9872, bazaleva-rv@ranepa.ru