

Будет ли больно?

НАСКОЛЬКО УЯЗВИМА РОССИЯ ПЕРЕД ЛИЦОМ ПАДЕНИЯ ЦЕН НА НЕФТЬ

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 295

Сентябрь 2013 г.

Эндрю Барнс

Кентский университет

Всем известно, что российская экономика зависит от энергетического экспорта, но насколько на самом деле она уязвима в этом аспекте? Что произошло бы, если бы глобальные цены на энергоресурсы резко упали? В настоящей статье рассматриваются варианты того, как падение доходов от энергоэкспорта (в свете сланцевой революции) скажется на России в трех сферах: налоговой, финансовой и политической.

В каждой из них эффект падения цен на нефть будет более-менее автоматическим. К примеру, падение поступлений от экспорта нефти и газа будет означать рост бюджетного дефицита (при условии, что все остальные факторы будут оставаться на том же уровне). Предсказать такой эффект легко: чем больше будут потери доходов от экспорта, тем больше дефицит. Однако другие последствия зависят от многих факторов, в том числе и от решений, которые будут приниматься как на индивидуальном, так и на групповом уровне. К примеру, хотя наблюдатели порой предполагают или даже утверждают, что правительство будет «вынуждено» отреагировать на кризис тем или иным способом, у руководства всегда есть свобода маневра для того, чтобы проявить упорство и выдержку в кризисной ситуации. Аналогичным образом, существует множество вариантов реагирования на стресс политическими альянсами. Эти реакции трудно предсказать, но институциональные договоренности и модели поведения в прошлом могут помочь наблюдателям при составлении прогнозов.

Что представляет из себя российская экономика и как она функционирует

Для того, чтобы понять, как может российская экономика отреагировать на шок, важно обратить внимание не только на ее слабые стороны, но и на тот факт, что ей до сих пор удалось избежать немало ухабов на своем пути. Российская экономика находится отнюдь не в плачевном состоянии, она не балансирует на грани катастрофы, у нее весьма неплохие экономические показатели. По оценке

Всемирно банка, Россия относится к странам «выше среднего дохода», ее ВВП на душу населения составляет почти 20 тысяч долларов по паритету покупательной способности и более 12 тысяч долларов по номинальному курсу. После кризиса 2009-10 гг. экономика вновь стала расти и в течение прошлого десятилетия, за исключением двух лет кризиса, бюджет оставался сбалансированным. Продолжительность жизни для мужчин и женщин выросла, вот уже несколько лет доля людей, живущих ниже уровня бедности продолжает сокращаться, а уровень безработицы остается низким. Последние показатели инфляции оказались на удивление высокими, но существенная доля этого роста была обусловлена засухой, поразившей Россию, а также параллельным скачком цен на сырье. Внешний долг России составляет значительно меньше 50% ВВП, а краткосрочные долги составляют лишь 12-17% от общего объема внешнего долга. По этой и многим другим показателям Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определила Россию как государство «вписывающееся в категорию стран ОЭСР, и отнюдь не чуждое для них».

Конечно же, Россия в немалой степени зависит от экспорта нефти и газа, который составляет приблизительно 66% всего товарного экспорта, что на 5% выше по сравнению с 2007 г. Более того, хотя общий бюджет сбалансирован, дефицит не-нефтяного сектора составляет около 10% ВВП, и это положение сохраняется со времен кризиса 2009 г.

Но даже и в этом аспекте ситуация могла бы выглядеть гораздо хуже. По сравнению с другими нефте-государствами, с начала нулевых годов Россия оказалась на редкость успешной в деле смягчения безличностных автоматических эффектов высоких доходов от углеводородов. Она не позволила давлению, порожденному высокими поступлениями от экспорта нефти, привести к повышению курса рубля, и отложила излишки доходов на времена, когда цены на углеводороды снизятся. В 2008 г., когда размеры Стабилизационного фонда достигли 157 млрд., запасы были поделены между Резервным фондом (125 млрд.) и Фондом национального благосостояния. В годы кризиса первый из них был опустошен до 25 млрд., но на сегодняшний день оба фонда находятся на уровне 85 млрд. Более того, даже в годы экономического бума стране удалось удержаться от соблазна начать брать в займы инвестиции в счет будущих поступлений от углеводородов.

И наконец, к счастью для России, в ее экономике есть другие важные сектора, и доход от природной ренты составляет всего лишь около 22% ВВП. С точки зрения своей экономической структуры и политического выбора Россия - это отнюдь не Саудовская Аравия или Кувейт (которые более уязвимы с экономической точки зрения) и не Венесуэла (которая ведет рискованную политическую игру).

Во времена нефтяного бума больше всего вызывали беспокойство события в России, связанные с политическими и экономическими структурами. Если говорить в более широком и очевидном для всех смысле, то политическая система стала более авторитарной. Если же подходить более нюансировано, то следует

отметить, что развилось большое разнообразие сетей политических и экономических действующих лиц, которые соперничают друг с другом, а также с официальной властью. В то же время развивалась и даже расширялась одна из особо пагубных форм коррупции. Дело в том, что, как показал опыт Китая последних 30 с лишним лет, коррупция не всегда вредна процессу роста. Однако российская версия коррупции носит конфискационный характер, когда всякий взяточник или изыматель излишков забирает столько, сколько можно забрать, и взятка уже не играет роли «смазки» - предсказуемой цены ведения дела, средства для решения проблем. Нефте-газовые деньги не порождают этих проблем, однако они способствуют распространению этого вида коррупции. Многие другие страны сталкивались с аналогичными проблемами, когда цены на нефть не были столь высоки, в том числе это касалось и СССР 80-х годов и Россию 90-х годов прошлого столетия. Как скажется эффект снижения доходов на структурах, которые наживались на этих доходах, зависит от многих обстоятельств, и предсказать это труднее всего.

Бюджет и углеводороды

Если доходы от нефти и газа резко упадут, то федеральный бюджет окажется в дефиците. Это - не бином Ньютона и, как мы уже неоднократно убеждались на примерах в прошлом, происходит автоматически. Такое случается с любой страной, цены на основной предмет экспорта которой (а, следовательно, и доходы) падают. Вопрос заключается в том, что произойдет дальше.

В краткосрочной перспективе Россия смогла бы заткнуть образовавшиеся дыры излишками от нефтяных доходов, которые откладывались в течение нескольких последних лет. Однако эти резервы были опустошены кризисом и надолго их не хватит - возможно на год, другой, если цены на нефть не вернуться на прежний уровень.

В среднесрочной перспективе России, возможно, удастся занять под приемлемый процент деньги на международных рынках. Ее низкий внешний долг делает ее привлекательным заемщиком средств. Помимо этого у российской экономики есть потенциал для роста, в том числе и благодаря возвращению прежних цен на углеводороды. Даже ее авторитарная власть может оказаться привлекательной для тех, кто занимается биржевыми операциями с облигациями: они могут рассчитывать на то, что государство применит власть для изъятия средств у общества с целью последующей выплаты долга инвесторам. Дефолт 1997г. подпортил репутацию России в этом аспекте, но такое происходило и с другими странами при иных обстоятельствах. В любом случае, в настоящий момент у кредиторов не такой уж большой выбор. Возможно Россия предпочтет иной путь: резко сократит свои расходы и, отказавшись от иностранных займов, пойдет по пути наименьшего сопротивления - воспользуется рынком ценных бумаг с фиксированной ставкой.

Конечно же, нельзя вечно влезать в долги, чтобы покрывать дефицит. Правительство могло бы пойти на определенные изменения фискальной

политики с целью решения проблемы бюджетного дисбаланса, но это будут трудные шаги и их принятие отнюдь не будет автоматическим. Одним из вариантов может стать увеличение налогов на экономическую деятельность, осуществляющуюся за пределами нефте-газового сектора, с целью компенсации утраченных доходов. Но эти налоги резко отрицательно скажутся на темпах экономического роста. Другим подходом могло бы стать дальнейшее сокращение расходов на социальное обеспечение, возможно, за счет повышения пенсионного возраста, но это породило бы большое недовольство в обществе.

Другой сферой, за счет которой можно было бы сэкономить средства, являются оборонные расходы. Но, учитывая как лоббистский потенциал военно-промышленного комплекса, так и националистический курс нынешнего правительства, рассчитанный на укрепление своей поддержки в обществе, это выглядит в высшей степени маловероятным. Поэтому надежды на решение проблемы долгосрочного дефицита бюджета следует возлагать на рост неуглеводородного сектора. Некоторый рост, скорее всего, произойдет просто в силу снижения прибыльности нефте-газового сектора (см. ниже). Однако система спутана по рукам и ногам конфискаторской коррупцией, которая никуда не денется лишь потому, что цены на полезные ископаемые упадут.

Если в течение нескольких лет в России не произойдут структурные изменения, то рано или поздно она окажется в затруднительной ситуации. Если дефицит останется высоким, а долг будет продолжать расти, то международные рынки долговых инструментов могут прекратить предоставлять займы под приемлемые проценты. Правительство окажется в порочном цикле, предлагая все более высокие проценты для того, чтобы получить займы, и в какой-то момент наступит дефолт. Это, в свою очередь, приведет к массивному оттоку валюты, коллапсу рубля, взлету инфляции и экономическому спаду. Все это возможно. Но, к счастью для России, ни один из этих вариантов не выглядит весьма вероятным в ближайшие десять лет, если только на мировую экономику не обрушится очередное потрясение. Стабилизационный фонд, способность брать среднесрочные займы, возможности проведения фискальной реформы, а также вероятность роста других секторов – все это предотвратит реализацию пессимистического сценария.

Рубль и углеводороды

Если цены на нефть и газ на международных рынках упадут, то вместе с ними рухнет и курс рубля. Давление будет автоматическим: чем ниже будут цены на нефть и газ, тем меньше долларов и евро потребители будут обменивать на рубли, чтобы покупать российские углеводороды. Однако эффект, произведенный давлением, будет зависеть от скорости снижения цен, а также от реакции правительства и других действующих лиц.

Если курс рубля будет падать стремительно, то последствия для России, как и любой другой страны с рухнувшей валютой, будут весьма серьезными: рост инфляции, бегство капиталов и полное прекращение потока иностранных

инвестиций (по иронии судьбы, дурное обращение российских властей с иностранными инвесторами в прошлом может снизить эти потери, поскольку в настоящий момент иностранные инвестиции не столь высоки). Возможно, в долгосрочной перспективе еще более важным станет шаг властей, на который в подобной ситуации обычно идут все правительства: резкое повышение учетной ставки. Это, в свою очередь, вызовет экономический спад, приток займов замедлится, уровень потребления снизится, бизнес начнет сокращаться, а трудящиеся потеряют работу. Эти последствия еще долго будут иметь эффект даже после того, как произойдет восстановление курса рубля.

Если курс рубля будет снижаться медленно, то российская экономика в целом от этого выиграет. Автоматический эффект снижения курса сделает импортные товары дорогими, тогда как российский экспорт станет привлекательным. Более того, будет оказано некоторое давление с целью диверсификации экономики. Поскольку капиталовложения в добычу нефти и газа перестанут приносить большие доходы, то инвестиции будут направлены в другие отрасли.

Положительный момент для России заключается в том, что медленное снижение цен на нефть и газ является более вероятным, чем коллапс. Более того, у власти есть пространство для маневра с тем, чтобы замедлить снижение курса рубля, даже если цены на углеводороды будут стремительно падать. Поскольку такой эффект является прямой противоположностью голландской болезни, власти, в теории, могли бы ослабить меры, введенные для смягчения эффекта голландской болезни. А это означало бы снижение степени стерилизации доходов, ведь в настоящее время этот процесс автоматизирован в том смысле, что налоги повышаются как только цена на нефть пересекает определенный порог. Конечно же, нефтегазовые компании будут лоббировать снижение налогового бремени, если ситуация в международной экономике обернется не в их пользу. Однако даже тогда ширина и глубина восстановления экономики отчасти будет зависеть от системы коррупции, которая сложилась в стране. Если бы она стала менее конфискационной, то инвестиции в не-углеводородный сектор могли бы принести благосостояние. Но падение цен ни в коем случае не гарантирует изменение характера коррупции.

Элита и углеводороды

Важно помнить, что российская экономическая элита и верхушка нефтегазового сектора это отнюдь не одно и то же, поскольку первая включает в себя представителей военно-промышленного комплекса, железнодорожной отрасли, добывающей отрасли и банковского сектора (при том, что все они выгадывают от высоких цен на нефть и газ). В то же время было бы нелепо недооценивать власть углеводородных гигантов. Самым важным является руководство «Газпрома», из рядов которого вышел Дмитрий Медведев, а также руководство «Роснефти», которое возглавляет главный силовик Игорь Сечин. Но, помимо их есть и многие другие. Например, Геннадий Тимченко, предполагаемый партнер Путина,

который разбогател, возглавляя компанию, занимающуюся торговлей нефти. Юрий Ковальчук, также входящий во внутренний круг, возглавляет «Банк Россия», стоимость которого измеряется миллиардами долларов, поскольку среди его прочих активов следует упомянуть и пенсионный фонд «Газпрома». Аркадий Ротенберг, старый знакомый как Путина, так и Тимченко, владеет компанией «Северный европейский трубный проект», которая обслуживает большинство трубопроводов «Газпрома».

Политический эффект падения цен на нефть и газ в немалой степени будет зависеть от того, как он скажется на элите, связанной с этими секторами. Непосредственный и автоматический результат будет порожден тем простым фактом, что денег станет меньше. Это будет означать, что уровень обогащения руководства сектора уменьшится и будет меньше средств для того, чтобы расплачиваться с остальными элементами системы

Дополнительные эффекты будут зависеть от реакции элиты. Важно помнить, что их отношения уже достаточно, мягко говоря, натянуты. «Роснефть» (Сечин) проявила полное отсутствие заинтересованности в сотрудничестве и, похоже, стремится к доминированию как в нефтяном, так и в газовом секторах России. В нефтяной отрасли «Роснефть» выросла на пустом месте за счет захвата активов «ЮКОСа», получая санкционированный государством доступ к крупным нефтяным месторождениям, а недавно – еще и благодаря покупке «ТНК-ВР», находившейся в частных руках. В газовом секторе вскоре после истории с «ЮКОСом» Сечин сорвал слияние с «Газпромом», а недавно «Роснефть» купила «Итеру», которая когда-то была частью империи «Газпрома». Доля «Газпрома» в добыче российского газа снизилась, тогда как «Роснефти» – выросла, наряду с ее долей в добыче нефти.

Такое соперничество внутри российской верхушки не смягчится лишь только потому, что поступления от нефти и газа снизятся. Вместо этого, конкуренция между игроками в системе может обостриться и принять более радикальные формы. Более того, Путину, возможно, придется произвести перестановки в руководстве крупнейших углеводородных компаний. Чья именно голова покатится, а чья – наоборот – возвысится, предсказать невозможно, но перетряска будет весьма вероятной. Однако нет никакой гарантии в том, что дестабилизация такого масштаба приведет к улучшению политического аспекта функционирования экономики.

Выводы

Снижение доходов на нефть и газ больно ударит по российской экономике и ее политической системе. Некоторые эффекты скажутся практически немедленно и автоматически: дефицит бюджета будет расти, курс рубля ослабнет, а элита переживет сильные потрясения. Однако более глубокие эффекты будут зависеть от решений и действий политического и экономического руководства. Если они сделают все неправильно, то как фискальная ситуация, так и соперничество внутри элиты выйдут из под контроля. Однако на ряде этапов у Путина и его

правительства будет возможность принять меры по смягчению последствий снижения поступлений от углеводородов. Если это произойдет, то система будет действовать наобум. При это экономика слегка диверсифицируется и начнет медленно расти, а системная коррупция сохранится, хотя и денег будет меньше, тогда как внутривидовая борьба на верху будет продолжаться. В долгосрочной перспективе результат будет зависеть не столько от нефте-газовых денег, сколько от деловой хватки и власти Путина и его преемников.

Elliott School of International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2013. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org