

ПОЛИТИЧЕСКОЕ СТРАНОВЕДЕНИЕ

К. Ю. САФРОНОВ

Общественно-политическая и экономическая ситуация на Мадагаскаре в контексте предстоящих президентских выборов

Константин Юрьевич Сафронов, юрисконсульт Института истории естествознания и техники Российской академии наук.
E-mail: safronovskiy@yandex.ru

Аннотация. В преддверии предстоящих в конце 2018 г. выборов президента Республики Мадагаскар политическая ситуация в этой стране обострилась. Действующий президент Эри Радзаунариампианина обвиняется в том, что имеет рычаги давления на судебную систему. Однако, по мнению автора, большинство граждан поддерживают президента, а перспективы политического развития в существенной степени определяются текущей социально-экономической ситуацией на острове. Риски массовых протестов невелики. В статье констатируется результативность экономической политики исполнительной власти. Текущая финансовая ситуация в целом соответствует ожиданиям, налицо позитивные результаты исполнения бюджета.

Ключевые слова: Мадагаскар, политический кризис, оппозиция, власть, коррупция, экономика, инфляция.

В 2009 г. на Мадагаскаре произошел государственный переворот. В 2013 г., когда восстановилось относительное спокойствие, были проведены новые президентские выборы, победителем которых стал Эри Радзаунариампианина [см.: 2; 3]. В 2015 г. парламент абсолютным большинством инициировал процесс импичмента, в ходе которого члены созданной Эри Радзаунариампианиной партии «Новая сила для Мадагаскара» выступили против президента. Однако Конституционный суд признал импичмент неправомерным.

В 2017 г. политическая ситуация обострилась. В частности, 8 июля примерно сотня активистов собралась по призыву бывшего президента и лидера партии Tiako I Madagasikara Марка Равалумананы и направилась на столичный стадион, где намеревалась отпраздновать 15-летие своей партии. Однако полиция помешала их проникновению на стадион, применив слезоточивый газ.

Противники действующего президента обвиняют его в том, что он имеет рычаги давления на судебную систему и тем самым прикрыл своего ближайшего советника от тюремного срока за растрату. Этот советник взаимодействовал с Конституционным судом от имени президента в процессе импичмента. А растраты якобы были ничем иным как прикрытием средств, идущих на подкуп судей президентом.

Несмотря на такие обвинения, президент пользуется поддержкой населения, риски массовых протестов невелики. Нынешнее руководство страны стремится ввести Мадагаскар в XXI в., поставив задачу перехода к цифровой экономике. Новейшие технологии в области информации и коммуникации становятся чуть ли не главным рычагом экономического роста и привлекают больше всего прямых иностранных инвестиций. Иностранные предприятия открыли на Мадагаскаре центры обработки вызовов и службы технической поддержки. Остров стал центром аутсорсинга квалифицированных и недорогих кадров для IT-индустрии. Это обеспечило неплохо оплачиваемые (по местным меркам) рабочие места многим молодым людям. Впрочем, на самом Мадагаскаре интернет еще недостаточно развит, поэтому население более восприимчиво к газетам и инфографике [1].

Развитие IT-индустрии, конечно, не может стать драйвером для всей экономики острова. Мадагаскар сталкивается с большинством проблем, характерных для развивающихся стран. Страна остается одной из самых бедных в мире – 90 % ее населения выживает менее чем на 2 доллара в день. В условиях плюралистической политической системы оппозиция, имеющая вес в Национальном собрании, разумеется, использует существующие проблемы для критики исполнительной власти. Парламентскую оппозицию в настоящее время возглавляют Андри Радзуэлина (временный президент¹ в 2009–2014 гг.) и Пьер Хуледер, «внесистемную» – Марк Равалуманана (президент в 2002–2009 гг.) [см.: 2; 3]. Политическая эскалация, начавшаяся в 2009 г., не урегулирована и может вновь привести к кризису на президентских выборах в 2018 г.²

Тяжелым наследием переходного периода является преступность. Речь, прежде всего, идет о торговле людьми. Каждый политический кризис приводит к размыванию институциональных рамок, которые препятствуют бандитизму и теневой экономике. Каждый кризисный эпизод на Мадагаскаре влечет за собой учащение краж людей, а также совершение терактов, проводимых в ответ на реализуемую властью политику (как это произошло на инаугурации президента Эри Радзаунариампианина в 2014 г.).

Недра Мадагаскара богаты нефтью. Ее разработкой занимается американская компания *Madagascar Oil* (Хьюстон) на одном из месторождений на западе страны. Местная нефть является тяжелой, и при ее добыче применяется подогрев продуктивных пластов. *Madagascar Oil* также разрабатывает месторождения природного битума на северо-западе острова. Добытая нефть применяется как топливо на электростанциях, а также для асфальтирования дорог. Участвовавшие перебои в подаче населению электроэнергии стимулируют исполнительную власть к ускорению реструктуризации компании *Jigama*. Там проводится модернизация оборудования для полного перехода с дизельного топлива на тяжелую нефть. Реструктуризация продлится до 2020 г. и позволит сократить расходы бюджета.

Постепенное восстановление экономики сопровождается устойчивым ростом и относительной макроэкономической стабильностью – несмотря на засуху и циклоны, которые поразили страну в начале 2017 г. Баланс текущих внешних транзакций ослабел в 2017 г. по сравнению с 2016 г. из-за торгового дефицита. Однако общий внешний баланс остается стабильным, поскольку трансферты и приток капитала в значительной степени компенсируют дефицит текущего счета. Закон о финансах (2018 г.) нацелен на реализацию экономической программы действующего президента. Однако бюджетные расходы превысили ожидаемый объем, и властям пришлось повысить налог на топливо. Основными задачами текущей фискальной политики являются увеличение доходов, постепенное сокращение финансовых трансфертов в компанию *Jigama* и увеличение государственных инвестиций при одновременном ограничении рисков для макроэкономической стабильности и устойчивости долга. Власти пытаются доказать, что новое налоговое стимулирование бюджета экономически эффективно и не ставит под угрозу основные цели программы.

После достижения 4,2 % в 2016 г. годовые темпы экономического роста оставались выше 4 % в первой половине 2017 г. Негативные последствия засухи в конце 2016 – начале 2017 гг. и циклон в марте 2017 г. были в целом компенсированы ростом в секторах, не затронутых проблемой, в то время как сельское хозяйство и производство гидроэлектроэнергии пострадали. Свободные же экономические зоны и туризм выросли более чем на 10 % в годовом исчислении. Инфляция остается относительно стабильной. Годовая ставка увеличилась с 7,0 % (в годовом исчисле-

¹ Президент Высшей переходной администрации.

² Предполагается, что первый тур пройдет 24 ноября, второй – 24 декабря. После президентских должны состояться парламентские выборы.

нии) в конце 2016 г. до 8,6 % в мае 2017 г., что объясняется более высокими ценами на продукты питания из-за погодных условий. Цена риса, основного продукта, который составляет 15 % потребительской корзины, выросла более чем на 12 %. В целом денежно-кредитная и валютная политика сумели справиться с трудностями, вызванными изменением внешних условий.

Макроэкономические перспективы остаются положительными, хотя ожидается, что увеличение государственных инвестиций будет более медленным, нежели предполагалось. Если текущие планы по увеличению государственных инвестиций и проведению структурных реформ будут реализованы, ежегодный рост должен превысить 5 % с 2018 г. Макроэкономические последствия недавней эпидемии чумы пока кажутся незначительными, но остаются неопределенными, особенно если эпидемия продолжится.

Восстановление экономики острова продолжается и благодаря осуществлению соответствующей программы в рамках расширенной кредитной линии МВФ. Мадагаскар – хрупкое, нестабильное государство, со слабой системой государственного управления, что подрывает мобилизацию доходов, государственные и частные инвестиции, социальные расходы и поддержку со стороны внешних доноров. Доход на душу населения стагнирует, и большинство социальных показателей ухудшается. Политический кризис, последовавший за переворотом 2009–2013 гг., усугубил эти тенденции. При нынешней власти, избранной демократическим путем, рост постепенно ускоряется, макроэкономическая стабильность укрепляется, государственные инвестиции и социальные расходы начинают расти. Однако эпидемия чумы, которая вспыхнула в конце 2017 г.³, продемонстрировала социальную неустойчивость. Больницы на Мадагаскаре не могут обеспечить уход за тяжелобольными. У них нет на это средств и необходимых медикаментов. Высокая плотность населения и слабая система здравоохранения допускают возникновение вспышек инфекционных заболеваний.

Ожидается, что в 2018 г. внутренние ресурсы, предназначенные для приоритетных социальных расходов, превысят целевые показатели 2017 г. и постепенно увеличатся в среднесрочной перспективе. Первичный баланс, исключая инвестиции, финансируемые из внешних ресурсов, ожидается положительным в 2018 г. и в среднесрочной перспективе. Общий дефицит (уровень обязательств) составил 3,5 % от ВВП в 2017 г., что значительно ниже прогнозов из-за отсрочки некоторых инвестиций, финансируемых извне.

В течение 2018 г. власти преследуют основную бюджетную цель, которая заключается в увеличении инвестиций и приоритетных социальных расходов, включая сокращение расходов с более низким приоритетом. Переводы в компанию Jirama сократятся более чем на 0,5 % от ВВП, что будет самым низким уровнем, по меньшей мере, за пять лет. Собственная среднесрочная программа компании Jirama нацелена на постепенное прекращение к 2020 г. получения финансовых трансфертов для покрытия операционных убытков на основе снижения затрат, улучшения сбора доходов, совершенствования управления и повышения ставок.

Власти принимают меры по значительному увеличению поступлений в 2018 г. Все эти меры соответствуют рекомендациям МВФ. В бюджете 2018 г. предусмотрено: увеличение налогов на нефтепродукты, за исключением керосина (0,3 % ВВП); упрощение налогового режима для малых налогоплательщиков, снижение порога НДС и повышение порога налога на оборот (увеличение налоговых поступлений на 0,1 % от ВВП). Продолжится усиление таможенной администрации, в частности расширяются подразделения по борьбе с мошенничеством.

Другие административные меры включают совместные программы таможенных и налоговых проверок и расширение сотрудничества с местными органами власти для повышения прозрачности, подотчетности и идентификации налогоплательщиков в дефолте. В результате доходы должны повысить налоговые поступления в ВВП до 11,9 % в 2018 г. В период 2017–2018 гг. соотношение заработной платы и ВВП снизится на 0,1 процентного пункта до 5,7 % от ВВП.

Привлечение иностранных инвестиций происходит не так быстро, как изначально планировалось властью, поэтому Мадагаскару необходимо удвоить усилия по наращиванию потенциала. Новая Организация по координации и мониторингу инвестиций и их финансированию (OCSIF), действующая с июля 2017 г., отвечает за улучшение координации с отраслевыми министерствами и донорами, выявляет слабые места в реализации проектов и определяет корректирующие меры.

³ Только в 2017 г. чума унесла не менее 127 жизней. См.: Гайе С. Чума на Мадагаскаре: мир вновь ждет страшная эпидемия? // ИноСМИ. 2017. 15 октября. – URL: <https://inosmi.ru/social/20171015/240503769.html> (*Atlantico.fr*).

При этом счета для привлечения частных инвестиций, включающие налоговые стимулы, вызывают серьезные сомнения в эффективности и риске потери доходов. В октябре 2017 г. правительство представило в парламент два законопроекта о новых инвестиционных режимах: закон об особых экономических зонах и закон о промышленном развитии. Экономические зоны могут способствовать инвестированию через улучшение инфраструктуры. Вместе с тем для привлечения новых инвесторов налоговые льготы зачастую являются менее рентабельными, особенно в странах с низким уровнем дохода и слабой инфраструктурой. Эти законопроекты существенно отличаются от международной практики государственного управления и форм налоговых стимулов. Закон об Особой экономической зоне предусматривает многочисленные налоговые льготы (включая освобождение от НДС). Власти намерены начать его реализацию с экспериментального проекта, проанализировать существующие налоговые льготы и ограничить сферу применения новых режимов в последующих действиях.

Власти также намерены сохранить одноразрядный уровень инфляции. Денежная политика осложняется ростом инфляции и повышением реального эффективного обменного курса. Центральный банк работает над поддержанием избыточных резервов коммерческих банков на уровнях, обеспечивающих стабильность ликвидности и условий кредитования. Хотя в целом способность ЦБ прогнозировать и управлять ликвидностью имеет ограничения, которые в некоторых случаях создают проблемы в реагировании на меняющиеся потребности. Поэтому Центральный банк контролировал и управлял ликвидностью, используя техническую помощь МВФ. Постепенное снижение инфляции будет продолжаться по мере ослабления шоков предложения. Банк готов «затянуть гайки» ликвидности и снова поднимать ключевую ставку, если будет ощущаться новое инфляционное давление.

Центральный банк также разрабатывает правила и инструменты для управления ликвидностью, денежно-кредитной политикой и развитием валютного рынка. Законопроект, поддерживающий операции РЕПО готовится. Он будет представлен парламенту к концу декабря 2018 г. Хотя недавнее принятие валютных свопов может способствовать управлению ликвидностью, поэтому МВФ рекомендует с осторожностью использовать этот инструмент, наблюдая за развитием событий на спотовом и межбанковском денежном рынке. Власти намерены частично отказаться от поступлений от экспорта для поддержки ликвидности валютного рынка. Эта мера ограничивает отток капитала и, в зависимости от позиции МВФ, приравнивается к мерам управления движения капитала. Власти согласились на исключение, но они считают, что обязательство ретроцессии в настоящее время необходимо, учитывая отсутствие глубины валютного рынка. МВФ продолжает оказывать техническую помощь в функционировании валютного рынка.

Власти намерены улучшить экономическое управление посредством реформ, направленных прежде всего на укрепление антикоррупционного законодательства. Законодательство о возвращении активов и международном сотрудничестве было внесено в парламент в июне 2017 г., а новый закон о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма – в декабре. Риски отмывания денег значительны для Мадагаскара: будь то коррупция, уклонение от уплаты налогов или торговля природными ресурсами. В конце 2017 г. опубликованы первые квартальные статистические данные по делам, расследуемым в отношении коррупции. В рамках пилотного проекта все расследования, проводимые антикоррупционными центрами, будут доступны в Интернете по состоянию на сентябрь 2018 г.

Создание более прозрачной и всеобъемлющей системы декларирования активов также является приоритетом. Закон о национальных государственных учреждениях будет пересмотрен и внесен в парламент до конца июня 2018 г. для усиления надзора, прозрачности и подотчетности и уточнения различных категорий учреждений. Бюджет 2019 г. будет сопровождаться предложением, содержащим смету бюджетных издержек основных налоговых льгот⁴.

Власти при поддержке Всемирного банка рассматривают финансовую деятельность как важнейший компонент инклюзивного роста. Быстро растет мобильный банкинг – 17 % населения использует его. Закон об электронных деньгах, принятый в 2016 г., обеспечивает этому правовую основу. С помощью Всемирного банка создается нормативная база для безопасных транзакций. Небанковские финансовые учреждения также могут способствовать росту, но их пока значение невелико (учреждения микрофинансирования, страховые компании, сберега-

⁴ World Bank Launches Madagascar's Economic Update [November 23, 2017]. – URL: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/11/23/world-bank-launches-madagascars-economic-update>

тельные учреждения, такие как La Poste и Caisse d'Épargne de Madagascar, а также Национальный фонд социального страхования). В октябре 2017 г. парламенту был представлен новый законопроект о микрофинансовых организациях. Предполагается учреждение частного Центра анализа рисков, который будет способствовать финансовой интеграции путем предоставления более надежной информации. В октябре 2017 г. в парламент был представлен законопроект, регулирующий деятельность этого института. Ожидается, что он начнет работу в 2019 г.

В декабре 2017 г. Центральный банк опубликовал план действий до 2019 г. по внедрению упреждающего банковского надзора на основе возможных рисков. Ожидается, что к декабрю 2018 г. парламенту будут представлены проекты пересмотра банковского законодательства, которые готовятся при поддержке МВФ. С целью применения в стране Основоположающих базельских принципов, власти намерены к концу 2018 г. утвердить новые пруденциальные правила. Минимальные требования к капиталу также пересматриваются.

Ожидается, что к концу 2018 г. будет достигнут профицит в 1,6 % ВВП, а инфляция не превысит однозначных показателей. В 2018 г. реализуются и структурные преобразования. Определены новые контрольные показатели в рамках программы по увеличению доходов бюджета, улучшению управления и развития финансового сектора⁵.

* * *

Как представляется, риски для успешной реализации правительством программы развития страны носят преимущественно экзогенный или же политический характер. В предвыборный период общим для политических акторов являются их попытки «конвертировать» экономические обстоятельства в политические, а также обрести финансовую выгоду, используя избирательный процесс. Реформирование законодательства о борьбе с коррупцией, налогового и финансового законодательства способствует тому, что всё больше ресурсов подпадает под контроль действующего президента, который уже несколько лет готовит благоприятную почву для предстоящих выборов.

Эри Радзаунаримампианина неоднократно заявлял о своем намерении внедрить в общество дух правового государства. Исполнительная власть формирует представление о том, что малагасийское общество склонно к продуктивному восприятию идеологии «информационного правового государства». Деятельность правительства по модернизации институтов и увеличению рабочих мест оказывает стабилизирующее воздействие на общественные настроения.

Вместе с тем Мадагаскар остается бедной страной, где стабильность достаточно хрупка и зависит от разнообразных привходящих обстоятельств – от стихийных бедствий до динамики на мировых рынках. В условиях относительного политического плюрализма возникающие негативные факторы будут обязательно использованы оппозицией.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гусаров В. И. Рец. на: В таинственной стране Мадагаскар / Сост. Л. А. Карташова. – М.: КДУ, 2007. 204 с.; В таинственной стране Мадагаскар / Сост. Л. А. Карташова. – М.: Экон-Информ, 2009. 144 с.; Восток (Oriens). – 2010. – № 6. – С. 180–182.
2. Емельянов А. В. Особенности политического процесса и политических структур на африканском континенте // Полис. Политические исследования. – 2013. – № 1. – С. 142–163.
3. Сафронов К. Ю. Предпосылки возникновения «цветных революций» на Мадагаскаре: системный мониторинг исторических процессов // Центр военно-политических исследований. 2013. 5 ноября. – URL: <http://eurasian-defence.ru/?q=node/26874>

⁵ Madagascar Economy Profile 2018. January 20, 2018. – URL: https://www.indexmundi.com/madagascar/economy_profile.html

KONSTANTIN SAFRONOV

Political and Economic Situation in Madagascar in the Period of the Forthcoming Presidential Elections in 2018

Konstantin Safronov, Legal Adviser, Institute of the History of Natural Science and Engineering of the Russian Academy of Sciences.
E-mail: safronovskiy@yandex.ru

Summary. In the run-up of the forthcoming presidential election scheduled for the end of 2018 the political situation in the Republic of Madagascar is worsening. The incumbent president Hery Rajaonarimampianina is being accused of possessing levers of influence on judiciary. However, in the author's opinion, most of the citizens support the president, and the prospects of political development to a significant degree are dependent on the present socioeconomic situation on the island. Risks of mass protests are quite low. The paper acknowledges the effectiveness of economic policy pursued by the executive power. The current financial situation, as a whole, meets expectations, and the positive results of a budget execution are obvious.

Keywords: Madagascar, political crisis. Opposition, state power, corruption, economy, inflation.

REFERENCES

- Emelyanov A. V. Osobennosti politicheskogo protsessa i politicheskikh struktur na afrikanskom kontinente [Characteristics of Political Process and Political Structures on the African Continent]. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. 2013. Issue 1. P. 142–163.
- Gusarov V. I. Retsenziya na: V tainstvennoy strane Madagaskar / Sostavitel' L. A. Kartashova. Moskva: KDU, 2007. 204 s.; V tainstvennoy strane Madagaskar / Sostavitel' L. A. Kartashova. M.: Econ-Inform, 2009. 144 s. [Rec ad: In the Mysterious Country of Madagascar]. *Vostok (Oriens)*. 2010. Issue 6. P. 180–182.
- Safronov K. Yu. Predposylki vozniknoveniya «tsvetnykh revolyutsiy» na Madagaskare: sistemnyy monitoring istoricheskikh protsessov [Prerequisites for the Emergence of “Color Revolutions” in Madagascar: System Monitoring of Historical Processes]. *Center for Military and Political Studies*. November 5, 2013. — URL: <http://eurasian-defence.ru/?q=node/26874>