

М.В. Братерский

# **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ**

---

и политические  
риски

---



Издательский дом Государственного университета  
Высшей школы экономики

---

Москва, 2010

УДК 339.727  
ББК 65.268  
Б87

Рукопись была подготовлена на факультете мировой экономики и мировой политики Государственного университета — Высшей школы экономики при поддержке индивидуального исследовательского гранта Научного фонда Государственного университета — Высшей школы экономики № 09-01-0043 «Политические риски в посткризисном мире: оценка, управление, страхование»

Рецензент:

д-р полит. наук, профессор, зав. кафедрой мировой политики  
факультета мировой экономики и мировой политики  
Государственного университета — Высшей школы экономики  
*С.В. Кортунов*

ISBN 978-5-7598-0699-8

© Братерский М. В., 2010  
© Оформление. Издательский дом  
Государственного университета —  
Высшей школы экономики, 2010

# ОГЛАВЛЕНИЕ

|                       |   |
|-----------------------|---|
| <b>Введение</b> ..... | 6 |
|-----------------------|---|

## **ЧАСТЬ 1. ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ**

|   |    |
|---|----|
| <b>Глава 1. Регулирование доступа к национальному финансовому рынку как инструмент внешней политики</b> ..... | 15 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| 1.1. Регулирование доступа частных зарубежных компаний к национальным финансовым рынкам .....                   | 16 |
| 1.2. Регулирование размещения суверенных фондов на национальном рынке.....                                      | 21 |
| 1.3. Пресечение потоков финансов террористических организаций и международной организованной преступности ..... | 26 |

|   |    |
|---|----|
| <b>Глава 2. Регулирование экспорта капитала в другие страны как инструмент внешней политики</b> ..... | 29 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| 2.1. Прямые иностранные инвестиции (FDI)..... | 30 |
| 2.2. Кредитование зарубежных государств ..... | 35 |
| 2.3. Зарубежная помощь .....                  | 38 |

|   |    |
|---|----|
| <b>Глава 3. Поддержание эффективности глобальной финансовой системы и использование МВФ в качестве инструмента политики</b> ... | 41 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| 3.1. Механизм валютно-финансового кризиса.....                          | 43 |
| 3.2. Международные валютно-финансовые кризисы и интересы США .....      | 45 |
| 3.3. Механизм принятия решений о предоставлении финансовой помощи ..... | 52 |
| 3.4. Механизм взаимодействия США и МВФ .....                            | 59 |

|  |    |
|--|----|
| <b>Глава 4. Политические преимущества использования национальной валюты в качестве мировой резервной</b> ..... | 62 |
|--|----|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 4.1. Историческая справка ..... | 62 |
|---------------------------------|----|

|  |    |
|--|----|
| 4.2. Современная международная финансовая система и ее политические ограничения..... | 65 |
| 4.3. Политический контекст выбора режима валютного регулирования.....                | 67 |
| 4.4. Риски обладания мировой резервной валютой.....                                  | 75 |

## ЧАСТЬ 2. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ И БИЗНЕС КАК ИНСТРУМЕНТ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

### **Глава 5. Использование международной торговли как инструмента внешней политики .....**

79

|   |    |
|---|----|
| 5.1. Стимулирование торговли как политический инструмент .....                  | 80 |
| 5.2. Международная торговля как инструмент социально-политического влияния..... | 82 |

### **Глава 6. Торгово-экономические санкции.....**

84

|  |     |
|--|-----|
| 6.1. История и эволюция санкций.....   | 86  |
| 6.2. Политические цели применения санкций .....  | 88  |
| 6.3. Соотношение экономик стран — субъектов и стран — объектов санкций. Экономический эффект санкций ..... | 89  |
| 6.4. Цена санкций для страны-субъекта.....   | 96  |
| 6.5. Цена санкций для страны-объекта .....   | 97  |
| 6.6. Цена санкций для страны-субъекта и страны-объекта на примере санкций США против Ирана .....           | 103 |
| 6.7. Выход из санкций .....  | 111 |
| 6.8. Механизм реализации торговых санкций на примере США .....   | 121 |
| 6.9. Этические и гуманитарные аспекты политики санкций .....   | 125 |

## ЧАСТЬ 3. ПОЛИТИЧЕСКИЕ РИСКИ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ ИНВЕСТОРА

### **Глава 7. Политические риски .....**

129

|   |     |
|---|-----|
| 7.1. Политические риски и страновые риски.....            | 129 |
| 7.2. Анализ политических рисков.....                      | 131 |
| 7.3. Принципы проведения анализа политических рисков..... | 132 |
| 7.4. Прогнозирование и оценка политических рисков.....    | 133 |

|  |            |
|--|------------|
| 7.5. Выбор факторов политического риска для анализа.....                               | 135        |
| 7.6. Обзор существующих методологий оценки рисков.....                                 | 137        |
| 7.7. Факторы политического риска и их индикаторы .....                                 | 144        |
| 7.8. Аналитическая модель оценки политического риска.....                              | 152        |
| 7.9. Управление политическими рисками.....   | 209        |
| 7.10. Страхование политических рисков.....   | 211        |
| <b>Глава 8. Политическая стратегия иностранного инвестора .....</b>                    | <b>214</b> |
| 8.1. Факторы, определяющие политическое<br>поведение бизнеса .....                     | 216        |
| 8.2. Формы политической деятельности<br>международных компаний.....                    | 221        |
| 8.3. Интенсивность и стратегические задачи политической<br>деятельности компаний ..... | 226        |
| <b>Заключение .....</b>  | <b>228</b> |

## Введение

Данная книга посвящена двум крупным аспектам международных экономических отношений, которые объединяет то, что в них в равной степени смешиваются политика и экономика, политические интересы государств и экономические интересы субъектов экономической деятельности. В первой и второй части работы анализируются экономические методы, с помощью которых государства продвигают свои внешнеполитические интересы, в третьей — проблемы, которые создаются для международных инвесторов политическими интересами государства и отдельных политических и общественных групп.

Предлагаемая вниманию читателя книга призвана заполнить определенный интеллектуальный вакуум, образовавшийся в подготовке специалистов по международным отношениям высокого класса. Сегодня востребованы и завтра будут востребованы как на университетских кафедрах, так и в органах управления государством и частными компаниями специалисты, одинаково хорошо владеющие политической и экономической проблематикой международных отношений, понимающие сложную внутреннюю динамику макрорегиональных процессов и способные создавать и анализировать комплексные сценарии развития регионов, стран и компаний. В изучении современных международных отношений уже недостаточно быть только политологом-международником или только экономистом-международником. Требуются международники-универсалы, способные видеть сложную взаимосвязь политических и экономических факторов современной международной жизни, которые и формируют завтрашний мир.

Политические и экономические процессы взаимодействуют в современном мире на нескольких уровнях. На глобальном уровне это взаимодействие проявляется в попытках ведущих государств перестроить мировую валютно-финансовую и экономическую систему под свои нужды, в распространении на экономически зависимые страны своей социально-экономической модели, в укреплении своего влияния в мировых экономических институтах. На страновом уровне мы наблюдаем широкое использование экономических

инструментов, например торгово-экономических санкций, для обеспечения своих внешнеполитических интересов: этим вопросам посвящена первая часть представляемой работы.

Взаимосвязь политических и экономических процессов в мире проявляется еще в одной форме — в возникновении и реализации политических рисков для иностранных инвесторов, причем инвестиции в данной работе понимаются и как традиционные прямые инвестиции, и как политические инвестиции государств в зарубежные страны. На уровне международных компаний и международных инвесторов в целом все более важными становятся политическая составляющая их деятельности, способность политически обеспечить себе условия для успешной внешнеэкономической деятельности, умение оценить политические риски, выстроить грамотную политическую стратегию взаимодействия с принимающим государством и его институтами.

Государства осуществляют внешнюю политику и защищают национальные интересы с помощью разнообразных инструментов. Их можно разделить на несколько групп: информационные — пропаганда, своевременная и правильно поданная информация; «мягкая сила» — привлекательность собственной социально-экономической модели, национальная культура; дипломатические — переговоры, соглашения и союзы; силовые — угроза насилия, насилие; экономические — товары, услуги и деньги.

Мировая литература по международным отношениям достаточно подробно описывает военные, дипломатические и информационные инструменты внешней политики, появились интересные работы и о «мягкой силе» государств<sup>1</sup>. В то же время наблюдается явный дефицит работ, посвященных экономическому инструментарию внешней политики. Среди работ, посвященных в той или иной степени вопросу использования экономических механизмов для решения внешнеполитических задач, можно назвать лишь книги Д. Бол-

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Wilson III E.J.* Hard Power, Soft Power, Smart Power // *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Mar 2008. Vol. 616. P. 110; *Yoshihara E., Holmes O.K.* China's Energy-Driven Soft Power // *Orbis*. Winter 2008. Vol. 52. Issue 1. P. 123.

двина<sup>2</sup>, Б. Стейла и Р. Литана<sup>3</sup>, а также работу Г. Шиффмана<sup>4</sup>. Экономические инструменты внешней политики отличаются от военных, информационных и прочих инструментов тем, что они основываются на использовании ресурсов, которые имеют денежную стоимость на рынке. Такое определение, с одной стороны, отделяет экономический инструментарий от, например, военных методов, с другой— позволяет объединить в одну категорию широкий круг мер, которые используют государства.

Необходимо также провести линию между экономическими инструментами внешней политики и внешнеэкономической политикой государства. Коренное различие между ними состоит в том, что экономический инструментарий во внешней политике использует экономические методы для достижения неэкономических целей, а внешнеэкономическая политика, напротив, использует экономические и неэкономические инструменты для достижения экономических целей государства. Для иллюстрации различий между этими двумя категориями можно привести следующий пример. Использование торгового эмбарго против некой страны с целью заставить ее отказаться от создания оружия массового уничтожения будет относиться к экономическим инструментам внешней политики. Использование же дипломатических санкций с целью заставить страну снизить ограничения на импорт относятся к внешнеэкономической политике. Разумеется, четкое разграничение между этими двумя видами государственной политики не всегда возможно провести, так как зачастую государства преследуют одновременно и политические, и экономические цели. Примером таких проектов, нацеленных на решение как политических, так и внешнеэкономических задач, могут служить западные проекты по строительству газовых и нефтяных трубопроводов в Каспийском регионе. Такие проекты, с одной стороны, призваны решить некие политические задачи: разрушить монополию России на транзит углеводородов на мировой рынок, снизить политическую зависимость стран региона от России, подорвать

---

<sup>2</sup> *Baldwin D.A.* Economic Statecraft. Princeton, 1985.

<sup>3</sup> *Steil B., Litan R.E.* Financial Statecraft. New Haven, 2006.

<sup>4</sup> *Shiffman G.* Economic Instruments of Security Policy: Influencing Choices of Leaders. N.Y., 2006.



нефтяную монополию ОПЕК на мировом рынке, с другой — преследуют и чисто внешнеэкономические цели.

Многие государства, в первую очередь Соединенные Штаты Америки (США), увидели в росте международной торговли и интернационализации финансов возможность влиять на политику иностранных государств. Поощряя или, наоборот, ограничивая участие иностранных государств в мировых экономических процессах, США и другие экономически развитые страны получили в распоряжение мощный внешнеполитический инструмент, который позволяет решать крупные внешнеполитические задачи, не прибегая к использованию военной силы в международных отношениях.

Торговля, ее стимулирование и ограничение (санкции) являются важным, но не единственным экономическим инструментом внешней политики. Внешнеполитический экономический инструментарий государств сегодня включает международную торговлю и экономические санкции, создание региональных торгово-экономических блоков и режимов, управление международными финансовыми потоками, использование внешнего долга и прямых зарубежных инвестиций, экономическую и гуманитарную помощь, манипулирование деятельностью международных финансовых организаций.

Большинство вопросов использования экономических инструментов в политических целях в данной работе рассматриваются на примере США. Такой выбор объекта для исследования определяется тем, что США являются самой большой экономикой мира; они создали и во многом контролируют мировую финансовую систему, чаще всех остальных стран используют экономические инструменты во внешней политике, воспринимают такие инструменты как естественные, тщательно кодифицировали их в законодательстве, разработали детальный механизм их применения.

Другой особенностью взаимодействия политических и экономических факторов в современной международной жизни является то, что многие вопросы международной торговли и инвестиций на наших глазах приобрели существенную политическую составляющую, это в полной мере относится не только к традиционным политизированным областям, таким, как военно-техническое сотрудни-

чество, но и к проектам в области энергетики, транспортной инфраструктуры, банковского и страхового дела, сельского хозяйства, окружающей среды, высоких технологий.

Следует признать, что попыток комплексного исследования вопросов взаимосвязи международной политики и международного бизнеса не только в отечественной, но и в мировой литературе пока не делалось. Отсутствие таких исследований объясняется прежде всего относительной новизной осознания реполитизации международного бизнеса, вызванного соответственно коренными изменениями в структуре международных отношений в последние 15–20 лет, а также относительной инерционностью мировой науки в международной политике и экономике. Сегодня, в условиях усиления международной конкуренции за глобальные ресурсы и борьбы разных моделей капитализма, политика снова вернулась в мировую экономику.

На первый взгляд у двух интересующих нас международных дисциплин — международных отношений (МО) и международного бизнеса (МБ) — мало общего. Международные отношения занимаются вопросами баланса сил на планете, вопросами войны и мира, проблемами взаимоотношений между отдельными государствами и их союзами, т.е. правилами и нормами, которыми руководствуются государства во внешних сношениях. Международный бизнес, напротив, занимается проблемами деятельности коммерческих игроков, развития международных компаний и их поведением на рынках мира, т.е. вопросами накопления и применения капитала, пространственной организацией производства и распределения, а также другими практическими вопросами, связанными с получением прибыли, логистикой, конкуренцией и т.д. С этой точки зрения МО и МБ являются ничем не связанными друг с другом дисциплинами, а их объекты исследования (государства и компании) разительно не схожи. Вместе с тем такая постановка вопроса мешает видеть взаимосвязь между государством, предпринимательскими структурами и рынками, а также изучать проблемы, находящиеся на стыке МО и МБ. Взаимодействие рыночных игроков и государств в современном мире наиболее наглядно проявляется в проблемах формирования политических рисков и реализации политической стратегии международных компаний.

Политический риск обуславливается множеством факторов неопределенности, вызванных в первую очередь недостаточной рациональностью политики. Определенные политические риски существуют для инвестора и в пределах его собственного государства, но выходят на первый план при реализации зарубежных проектов, так как ему приходится осуществлять свой проект в зоне иностранного политического суверенитета. Политики контролируют как его «выход» из собственной страны, так и «вход» в чужое государство. Еще большее влияние они оказывают на ход ведения проекта и его конечный результат. Действия политиков как своего, так и зарубежного государства определяются массой факторов разного рода. Все вместе это создает для инвестора политическую неопределенность, а следовательно, политический риск. Политические риски являются продуктом политической нестабильности и политической неопределенности в стране и вызываются к жизни такими факторами, как порядок передачи власти в руководстве страны, преемственность государственной политики, формы и методы реализации властных полномочий местными правительствами.

Анализ политических рисков выделился в самостоятельное направление исследований и деловой практики в середине 1970-х годов, после первого нефтяного кризиса 1973 г. К концу 1980-х годов, ко времени окончания «холодной войны», исследования в этой области потеряли былую интенсивность, так как многим показалось, что распад биполярной системы международных отношений гармонизирует международные отношения, сделает внутреннюю политику стран мира более предсказуемой и уменьшит фактор политического риска в деятельности международных инвесторов и государств. Этого не произошло, и сегодня необходимость учета политических рисков в международном предпринимательстве и внешней политике лишь возросла. Деловые и политические круги многих стран снова начали проявлять интерес к вопросам оценки страновых и политических рисков. Существенной компетенцией международной компании в современных условиях становится не только умение корректно оценить политические риски деятельности в той или иной стране, но и способность выстроить адекватную

политическую стратегию, которая позволит ей управлять политическими рисками.

Мировая и отечественная наука, пусть с некоторым запозданием, вполне адекватно реагирует на изменение объекта исследования и формирует новые аналитические подходы, объединяющие политические и экономические инструменты анализа. Одной из наиболее успешных институциональных попыток такого рода в нашей стране стало формирование факультета мировой экономики и мировой политики в Государственном университете — Высшей школе экономики, на котором и подготовлена данная работа.

# Часть 1

---

## **Финансовые инструменты внешней политики**



# Глава 1

---

## Регулирование доступа к национальному финансовому рынку как инструмент внешней политики

Влияние на потоки торговли товарами и услугами между странами и управление ими остаются одним из самых мощных экономических инструментов проведения внешней политики государства. Вместе с тем в течение последних 20 лет сформировался, усилился и вышел на первые позиции другой экономический инструмент внешней политики — управление международными финансовыми потоками. Его влияние определяется прежде всего объемами международных финансовых трансакций, которые в разы превышают объемы трансакций, связанные с торговлей товарами и услугами. По некоторым оценкам, в настоящее время ежедневно через государственные границы перемещается около 2 трлн долл.\*, что разительно отличается от ситуации начала 1970-х годов, когда около 90% международных финансовых операций приходилось на торговлю<sup>1</sup>. Наглядное представление о сложившейся ситуации может дать сравнение внешнеторгового оборота США по товарам и услугам с оборотом по долгосрочным финансовым инструментам.

Из табл. 1 видно, что если 10 лет назад объем торговли американскими акциями за рубежом лишь незначительно превышал объем торговли товарами и услугами, то сегодня он превышает торговлю товарами и услугами почти в 4 раза. При этом в таблице не учитывается торговля государственными ценными бумагами и разного рода производными финансовыми инструментами, объем которой превышает объем торговли акциями. Соответственно изменился и объ-

---

\* Здесь и далее имеются в виду доллары США.

<sup>1</sup> *Barton D. Taking Stock: 10 years after the Asian Financial Crisis // The McKinsey Quarterly. 2007. № December. P. 106.*

ем возможностей США влиять на политику зарубежных государств путем регулирования международных финансовых потоков, генерируемых в США или проходящих через американскую финансовую систему.

**Таблица 1.** Сравнение внешней торговли США товарами и услугами с торговлей акциями, млрд долл.

| Операция                     | 1998       | 2002      | 2007       |
|------------------------------|------------|-----------|------------|
| Торговля товарами и услугами | 2 551,531  | 2 907,926 | 5 455,373  |
| Торговля акциями             | 3 045, 221 | 6 358,888 | 2 0987,895 |

*Источник:* Подсчитано по данным US Department of Commerce. Bureau of Economic Analysis (<http://www.bea.gov/>).

*Примечание:* Сравняются (Экспорт США + Импорт США) и (Акции, общий объем покупок иностранными резидентами + Акции, общий объем продаж иностранными резидентами).

Осознание новых возможностей американской внешней политики пришло к администрации США в конце 1990-х годов, когда объем внешней торговли финансовыми инструментами существенно превысил объем традиционной внешней торговли. Администрация Б. Клинтона и ее республиканские оппоненты в конгрессе стали задумываться о том, как поставить на службу внешней политике институты контроля над финансовыми рынками. Тогда же, пусть и в неявной форме, было сформулировано определение финансового инструмента внешней политики как набора экономических инструментов, направленных на управление финансовыми потоками<sup>2</sup>.

### 1.1. Регулирование доступа частных зарубежных компаний к национальным финансовым рынкам

Важным инструментом внешней политики в начале XXI в. стало регулирование доступа иностранных компаний к внутренним фи-

---

<sup>2</sup> Steil B., Litan R.E. Financial Stratecraft. P. 4.



нансовым рынкам стран по критериям политических предпочтений государства. Наиболее активно эту политику проводят США, хотя элементы таких действий просматриваются и во внешней политике Великобритании и некоторых других европейских стран.

Содержание политики регулирования доступа к национальным финансовым рынкам состоит в поддержке или запрете действий иностранной компании по привлечению капитала на данном рынке путем размещения своих ценных бумаг. Речь может идти о препятствовании IPO (первоначальному публичному предложению акций), листинге компании на бирже, запрете на продажу на национальном финансовом рынке акций, облигаций или финансовых деривативов конкретной зарубежной компании.

Идея ограничения доступа иностранных компаний на финансовый рынок США родилась в результате подготовки трех докладов конгрессу США в 1999—2002 гг. и вначале объяснялась политикой национальной безопасности в отношении деятельности КНР на американской территории. В 2001—2002 гг. идея получила развитие в виде проекта закона, направленного на предотвращение сотрудничества иностранных компаний с режимом Судана.

В 1999 г. специальный комитет конгресса под председательством республиканца Кристофера Кокса из Калифорнии подготовил доклад о связи китайских военных с деятельностью китайских компаний в США. (Комитет был основан в 1988 г. для изучения путей попадания в КНР американских ракетных и космических технологий.) Позднее комитет занимался также вопросом китайского шпионажа в ядерных военных лабораториях США. В докладе по этому вопросу был сформулирован вывод, что в США действует более 3 тыс. китайских фирм, многие из которых связаны с китайскими военными, и что с их помощью, а также с помощью научных контактов и культурного обмена КНР осуществляет военно-промышленный шпионаж в США.

Другой доклад по этой же тематике, выпущенный летом 1999 г., был подготовлен Комиссией Дейча, названной так по имени ее председателя, бывшего директора ЦРУ Дж. Дейча<sup>3</sup>. В своем докладе Ко-

---

<sup>3</sup> Полное название комиссии — Commission to Assess the Organization of the Federal Government to Combat the Proliferation of Weapons of Mass Destruction.

миссия Дейча уделила много места развитию положений предыдущего доклада о том, что КНР использует американский финансовый рынок как для финансирования военных и гражданских расходов китайского правительства, так и для маскировки своих усилий по похищению американских технологий, имеющих отношение к безопасности страны. Комиссия пришла также к заключению, что Комиссия по ценным бумагам (Securities and Exchange Commission (SEC) — главный регулятор финансового рынка США) не сумела обеспечить эффективный мониторинг коммерческой деятельности КНР в США. В докладе кроме этого было выдвинуто предположение о возможности применения финансовых санкций в отношении китайских компаний в США.

Из развернувшейся в результате публикации доклада дискуссии между председателями комиссий Кокса и Дейча и SEC родилась общая идея о выработке механизма, который мог бы отсеять «плохие» компании от американского финансового рынка. Любая компания, привлекающая деньги американских инвесторов, согласно требованию регулятора, обязана раскрывать перед инвесторами достаточно полную информацию, касающуюся рисков, связанных с инвестициями в ее деятельность. В 1970–1980-е годы понятие «материальные риски», связанные с инвестициями, было расширено и стало включать риски, вызываемые религиозными и экологическими факторами, а также профсоюзами. Комиссия Дейча призвала SEC расширить понятие материальных рисков еще больше и включить в него политический риск санкций со стороны американского правительства в результате политически неправомерного поведения компаний. Логика предложений комиссии была такова: если иностранная компания действует вразрез с национальными интересами США, то она может подвергнуться наказанию со стороны американского правительства, а это, в свою очередь, повлечет потерю денег американскими инвесторами, вложившими в эту компанию средства. Следовательно, инвесторы должны быть предупреждены о возможных рисках (раскрытие информации компанией), а компания должна нести ответственность за ту информацию, которую публикует или скрывает. Комиссия не остановилась на предложении обязать компании раскрывать полную политическую информацию об их деятельности. Основным в этом докладе стало предложение наделить националь-

ного директора по борьбе с распространением оружия массового уничтожения (ОМУ) полномочиями лишать доступа на американский финансовый рынок компании, связанные с финансированием разработок ОМУ.

Следующим шагом в формировании американской политики, ограничивающей доступ нежелательных компаний на американский финансовый рынок, стала работа Комиссии по расследованию влияния двусторонних американо-китайских торгово-экономических отношений на национальную безопасность США. Эта комиссия заказала Институту Кейси (названному в честь бывшего директора ЦРУ У. Кейси) доклад «Прозрачность финансовых рынков и безопасность: связь между американо-китайскими отношениями в области безопасности и финансовыми рынками США (Capital Markets Transparency and Security: The Nexus Between US — China Security Relations and America's Capital Markets)». Доклад был опубликован в 2002 г. и содержал следующие предложения конгрессу США. Во-первых, обязать SEC требовать от иностранных компаний, размещающих свои бумаги в США, информацию об их деятельности в странах, против которых США ввели санкции. Во-вторых, обязать Казначейство выяснять, не связаны ли китайские или другие иностранные компании с распространением ОМУ или ракетных технологий, и передавать эту информацию SEC и инвесторам, включая государственные пенсионные фонды и других институциональных инвесторов. В-третьих, через конгресс запрещать тем иностранным компаниям, которые находятся в «черном списке» Госдепартамента США, размещать свои бумаги на американском рынке.

В 2002 г. обеими палатами конгресса был принят Закон «О мире в Судане». Среди четырех требований, изложенных в нем, было требование прекратить финансирование суданской инфраструктуры добычи и переработки нефти из американских источников. В первоначальной версии Закона содержалось еще более жесткое требование: президенту предлагалось воспользоваться своими полномочиями и запретить всем компаниям, прямо или косвенно связанным с добычей и транспортировкой суданских нефти и газа, привлекать американский капитал.

Еще один механизм, регулирующий доступ иностранных компаний на американский финансовый рынок, был создан в 2004 г.

в виде Офиса глобальных рисков безопасности (Office of Global Security Risk) в рамках SEC. Это учреждение определяет список иностранных компаний, чья деятельность повышает «глобальные риски безопасности» и тем самым увеличивает материальные риски инвесторов. Компании, зарегистрированные на американских биржах, обязаны сообщать инвесторам, работают ли они в странах, которые включены Госдепартаментом США в список стран, поддерживающих международный терроризм<sup>4</sup>. Формально это требование объясняется угрозой для репутации и стоимости акций компании, которую создает работа компании в странах с повышенным риском.

В последние годы в рамках регулирования доступа на свой финансовый рынок США воспрепятствовали нескольким известным компаниям в их финансовой деятельности в США.

В 1997 г. российский «Газпром» под давлением американских властей был вынужден отказаться от размещения своих облигаций в США. Группа влиятельных сенаторов на заседании Банковского комитета сената обвинили «Газпром» в инвестициях в Ливию и Иран, находившихся в «черном списке» Госдепартаamenta, и призвали отозвать гарантии Экспортно-импортного банка американским поставщикам «Газпрома», а также запретить «Газпрому» привлекать частный капитал из США.

Чуть позже российская «Татнефть» была вынуждена отказаться от размещения своих ADR (American Depositary Receipt — расписка на иностранные акции, депонированные в банках США) в США по тем же причинам.

В 1999 г. китайская государственная нефтяная компания China National Petroleum Company, активно работающая в Судане, создала дочернюю фирму PetroChina для проведения IPO на 10 млрд долл. на Нью-Йоркской фондовой бирже (NYSE). Формально PetroChina никак не была связана с Суданом, но этот маневр никого не обманул. В результате политического давления со стороны американских законодателей и профсоюзов китайцам пришлось снизить объем IPO почти в 4 раза.

---

<sup>4</sup> Department of State's. Terrorism Sponsors List. См.: <http://www.state.gov>.

В 2002 г. канадская нефтяная компания Talisman Energy, оперирующая в Судане, была вынуждена перенести размещение своих облигаций из Нью-Йорка в Европу.

## 1.2. Регулирование размещения суверенных фондов на национальном рынке

Во второй половине 2000-х годов благодаря стремительному росту цен на энергоносители и продолжению роста экономик КНР и других стран Азии многие государства сформировали государственные инвестиционные фонды, или суверенные фонды (Sovereign Wealth Funds, SWF). Цель таких фондов состояла как в стерилизации избыточной денежной массы, которую не может переварить экономика страны, так и в обеспечении материальной базы для роста благосостояния населения.

На конец 2007 г. под управлением суверенных фондов находилось около 2,5–3 трлн долл.<sup>5</sup> Крупнейшими из них являлись эмиратский Abu Dhabi Investment Authority (ADIA), под управлением которого находится 875 млрд долл., сингапурский госфонд Government of Singapore Investment Corporation (GIC), управляющий активами на сумму более 330 млрд долл., государственный Инвестфонд Норвегии (320 млрд долл.), китайский China Investment Corporation (200 млрд долл.). Объемы российских фондов на 1 марта 2008 г. составили: Резервного фонда — 127,81 млрд долл., Фонда национального благосостояния — 32,22 млрд долл. Если учесть и другие инвестиционные фонды, контролируемые государствами, то их объем составит около 10 трлн долл. (см. табл. 2).

Первые суверенные фонды появились в нефтедобывающих странах Персидского залива в 1960-х годах и в первые десятилетия вкладывали свои средства в основном в американские государственные ценные бумаги и американские банки в качестве депозитов. Позже, в 1970–1990-х годах, на рынок стали выходить инвестфонды из Восточной Азии, и суверенные фонды расширили сферу своих интересов на покупку пакетов акций ведущих компаний мира. Одним из

---

<sup>5</sup> [http://www.forbes.com/opinions/2008/02/08/sovereign-wealth-funds-oped-cx\\_pm\\_0208notn.html](http://www.forbes.com/opinions/2008/02/08/sovereign-wealth-funds-oped-cx_pm_0208notn.html).

первых фондов, купивших крупные доли в западных компаниях, стал самый старый суверенный фонд Kuwait Investment Agency (Инвестиционное агентство Кувейта), имеющий пакет акций компании Daimler с 1969 г. и ВР с 1986 г.

**Таблица 2.** Крупнейшие суверенные фонды мира

| Страна            | Фонд   | Капитал,<br>млрд долл. | Год<br>основания | Источник<br>доходов |
|-------------------|--|------------------------|------------------|---------------------|
| ОАЭ               | Инвестиционное агентство Абу-Даби                      | 875                    | 1976             | Нефть               |
| Сингапур          | Правительственная инвестиционная корпорация Сингапура  | 330                    | 1981             | Несырьевой          |
| Норвегия          | Правительственный пенсионный фонд Норвегии             | 322                    | 1990             | Нефть               |
| Саудовская Аравия | Несколько фондов                                       | 300                    | Нет данных       | Нефть               |
| Кувейт            | Инвестиционное агентство Кувейта                       | 250                    | 1953             | Нефть               |
| Китай             | Инвестиционная компания Китая                          | 200                    | 2007             | Несырьевой          |
| Гонконг           | Инвестиционный портфель монетарного агентства Гонконга | 140                    | 1998             | Несырьевой          |
| Россия            | Стабилизационный фонд                                  | 133                    | 2003             | Нефть               |
| Китай             | Инвестиционная компания Центрального Худжина           | 100                    | 2003             | Несырьевой          |
| Сингапур          | TEMASEK  | 108                    | 1974             | Несырьевой          |

Окончание табл. 2

| Страна      | Фонд                                  | Капитал,<br>млрд долл. | Год<br>основания | Источник<br>доходов |
|-------------|---------------------------------------|------------------------|------------------|---------------------|
| Австралия   | Правительственный фонд будущего       | 50                     | 2004             | Несырьевой          |
| Ливия       | Резервный фонд                        | 50                     | Нет данных       | Нефть               |
| Катар       | Инвестиционное агентство Катара       | 40                     | 2000             | Нефть               |
| США         | Постоянный резервный фонд Аляски      | 40                     | 1976             | Нефть               |
| Бруней      | Инвестиционное агентство Брунея       | 35                     | 1983             | Нефть               |
| Ирландия    | Национальный фонд пенсионных резервов | 29                     | 2001             | Несырьевой          |
| Алжир       | Резервный фонд                        | 25                     | Нет данных       | Нефть               |
| Южная Корея | Инвестиционная корпорация Кореи       | 20                     | 2006             | Несырьевой          |
| Малайзия    | Khazanah                              | 18                     | 1993             | Несырьевой          |
| Казахстан   | Национальный фонд Казахстана          | 18                     | 2000             | Нефть, газ, металлы |

Источник: Коммерсантъ. 2007. 12 сент.

В конце 2007 г. из-за ипотечного кризиса, разразившегося в США, многие американские и европейские банки попали в трудное положение, встав перед необходимостью списывать огромные суммы на «плохие» долги. Управляющие суверенных фондов всего мира увидели в этом хорошую возможность инвестирования свободных средств своих фондов и начали активно скупать пакеты акций крупнейших банков. Только в последнем квартале 2007 г. суверенные фонды вложили более 66 млрд долл. в западные банки и другие финансовые компании, пострадавшие от ипотечного кризиса. В конце ноября

крупнейший в США банк Citygroup, списавший к тому моменту 6,5 млрд долл., объявил о продаже 4,9% своих акций за 7,5 млрд долл. фонду ADIA, а в середине января — о продаже 4% своих акций за 6,9 млрд долл. GIC. 10 декабря швейцарский банк UBS, объявивший о списании 10 млрд долл., продал 9% своих акций за 9,7 млрд долл. сингапурской государственной компании GIC. В середине января американский инвестбанк Merrill Lynch сообщил о получении 6,6 млрд долл. от инвесторов, в число которых вошли и государственные инвестфонды из Южной Кореи и Кувейта<sup>6</sup>. Вскоре британская «Daily Telegraph» сообщила, что Катарский государственный инвестфонд может за 3 млрд долл. купить до 5% швейцарского инвестбанка Credit Suisse<sup>7</sup>, списавшего около 1,9 млрд долл. в связи с ипотечным кризисом.

Правительства западных стран начали проявлять озабоченность влиянием финансовой агрессии иностранных государственных фондов на безопасность своих государств и влиянием иностранных государств на их экономику, которое станет возможным результатом подобных сделок. Особую озабоченность у западных политиков вызвала природа инвестиционных фондов: в отличие от частных инвесторов суверенные фонды контролируются иностранными государствами и, следовательно, могут быть проводниками политики иностранных государств. Эта озабоченность была ясно сформулирована заместителем министра финансов США Д. Маккормиком на Экономическом форуме в Давосе в 2008 г.: «До сего дня мы видели, что суверенные фонды являются, как правило, долгосрочными, стабильными инвесторами, руководствующимися коммерческими принципами. Но теперь, когда их инвестиции заметно увеличились, мы должны быть уверены, что характер инвестиций продолжит носить исключительно коммерческий характер»<sup>8</sup>. Ему вторил Р. Донер, заместитель министра финансов США по Азии, на слушаниях в конгрессе США в феврале 2008 г., посвященных влиянию растущих торгово-экономических связей США и КНР на национальную безопасность США: «Операции суверенных инвестиционных фондов, так

---

<sup>6</sup> Коммерсантъ. 2008. 29 янв.

<sup>7</sup> <http://www.telegraph.co.uk/money/main.jhtml?xml=/money/2008/02/20/cnswiss120.xml>.

<sup>8</sup> <http://www.iht.com/articles/2008/01/23/business/davos.php>.



же как и других иностранных инвесторов, могут вызывать законные вопросы с точки зрения национальной безопасности».

Первыми на сложившуюся ситуацию отреагировали австралийцы. Доля иностранного капитала в ключевых отраслях австралийской экономики уже достаточно велика, сингапурские фонды вложили около 20 млрд долл. в электроэнергетику и связь, китайские фонды скупали акции крупнейших австралийских банков: National Australia Bank, Australia and New Zealand Banking Group and Commonwealth Bank of Australia. В качестве практических шагов по обеспечению национальных интересов Австралии при инвестировании со стороны иностранных суверенных фондов министр финансов В. Свон в феврале 2008 г. сформулировал шесть условий, которые должны выполняться иностранными инвесторами<sup>9</sup>. Они включают требования: 1) обеспечить независимость инвестфонда от национального правительства своей страны, включая вопросы управления и финансирования; 2) соблюдать высокие стандарты корпоративного управления; 3) соблюдать правила конкуренции, т.е. запрет на монополизацию секторов рынка; 4) не влиять на налоговые сборы австралийского правительства; 5) не противоречить интересам национальной безопасности Австралии; 6) содействовать развитию экономики Австралии.

Совет директоров Международного валютного фонда (МВФ) в конце марта 2008 г. также рассмотрел вопрос о перспективах деятельности суверенных фондов. Доклад МВФ должен был стать началом большого политического процесса в ЕС и США по урегулированию деятельности подобных фондов. После рассмотрения доклада на конференции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) были сформулированы рекомендации госструктурам членов ОЭСР, МВФ и ЕС для политических переговоров со странами — владельцами суверенных фондов. К концу 2008 — началу 2009 г. предполагалось достичь общего соглашения в рамках ОЭСР по нормам, регулирующим деятельность суверенных фондов. В Минфине России накануне заседания в МВФ признали его предложения вполне приемлемыми для России — МВФ настаивал на минимальных стан-

---

<sup>9</sup> [http://www.swfradar.com/past/2008/2/17/australian\\_treasurer\\_gives\\_foreign\\_governments/](http://www.swfradar.com/past/2008/2/17/australian_treasurer_gives_foreign_governments/).

дартах раскрытия фондами информации и публикации инвестдеклараций<sup>10</sup>.

Соединенные Штаты Америки не стали дожидаться результатов долгих переговоров в рамках ОЭСР и подписали с управляющими фондами из ОАЭ и Сингапура политическое соглашение: фонды соглашаются на раскрытие информации по образцу инвестфондов США и декларируют отсутствие «геополитических целей». Американцы распространили на суверенные фонды правила раскрытия информации, принятые для отечественных частных инвестиционных фондов, и эти правила намного более жесткие, чем рекомендуемые ОЭСР. Соглашение владельцев арабских суверенных фондов с США осложнит работу суверенных фондов других стран, поскольку они организованы по-разному. Иногда суверенные фонды действуют и через государственные банки и госкомпании, например в Китае. В других случаях их работа организована через инвестфонды третьих стран (Саудовская Аравия). Модель российских суверенных фондов (растворенных в международных резервах и находящихся под управлением ЦБ) используют Южная Корея и Чили, отчасти — Саудовская Аравия, Ботсвана, Китай. Очевидно, что навязывание американской модели будет приемлемо не для всех фондов.

### 1.3. Пресечение потоков финансов террористических организаций и международной организованной преступности

Через несколько дней после террористических атак на Всемирный торговый центр в Нью-Йорке и Пентагон президент США Дж. Буш объявил войну террору. Важным элементом этой войны стали усилия по пресечению потоков принадлежащих террористическим организациям финансов.

Финансовая борьба с терроризмом включала два основных элемента. Первым стал поиск и захват финансовых средств, принадлежавших террористическим организациям или предназначенных для их финансирования. В рамках этой кампании США и другие поддерживавшие их страны закрыли множество благотворительных орга-

---

<sup>10</sup> Коммерсантъ. 2008. 22 марта.

низаций, направлявших деньги на финансирование террористической деятельности, и конфисковали их средства. К 2002 г. объем конфискованных средств составил 4 млрд долл.

Другим элементом финансовой борьбы с террором и международной преступностью в целом стало использование банков и других финансовых институтов (паевых фондов, страховых компаний) для выявления и пресечения перевода средств, направляемых на террористическую деятельность или являющихся преступными доходами, т.е. кампания против отмывания денег. Отмывание денег определяется как «превращение преступных доходов в активы, чье происхождение не может быть прослежено к породившему их преступлению»<sup>11</sup>. С 2002 г. США развернули глобальную кампанию против отмывания денег.

Проблема отмывания денег не нова и со временем приобрела колоссальные масштабы. В 1998 г. М. Камдессю, в то время директор Международного валютного фонда, оценивал объем ежегодного отмывания денег в мире в 800 млрд — 2 трлн долл., что составляло от 2 до 5% мирового ВВП<sup>12</sup>. Борьба с этим явлением велась давно, но после террористических актов 2001 г. приобрела совершенно новые масштабы. Кампания по предотвращению отмывания денег ведется по трем направлениям: 1) информирование правительств о подозрительных денежных транзакциях, 2) требование к финансовым институтам знать своих клиентов и отфильтровывать нежелательных клиентов, 3) проверка банками списка своих клиентов по государственным базам данных, содержащим фамилии подозрительных граждан и названия подозрительных организаций.

Информирование компетентных органов о подозрительных транзакциях является требованием правительства США к банкам с 1970 г.<sup>13</sup> К операциям, о которых банки обязаны информировать власти, относятся внесение и снятие со счетов наличных средств на суммы свыше 10 тыс. долл., подозрительные банковские переводы на суммы свыше 5 тыс. долл., все заграничные денежные переводы част-

---

<sup>11</sup> *Reuter P., Truman E.M. Chasing Dirty Money: Progress on Anti-Money Laundering. Institute of International Economics, 2004.*

<sup>12</sup> Эти цифры приводятся в: *Wechsler W. Follow the Money // Foreign Affairs. 2001. Vol. 80. No. 4. P. 41.*

<sup>13</sup> Согласно Bank Secrecy Act // [www.occ.treas.gov/handbook/bsa.pdf](http://www.occ.treas.gov/handbook/bsa.pdf).

ных лиц. Банки также обязаны представлять властям информацию о состоянии счетов зарубежных банков и всех счетов иностранных ценных бумаг. Патриотический Акт 2001 г. расширил круг финансовых учреждений, обязанных представлять такую информацию правительству, и распространил действие указанных требований на паевые и пенсионные фонды, а также на страховые компании, казино, автомобильных дилеров и другие типы фирм, имеющих дело с наличными средствами. Получаемая информация поступает в объединенную рабочую группу, действующую в министерстве юстиции и включающую представителей девяти правительственных ведомств.

От финансовых институтов также требуется самим отслеживать подозрительные транзакции и подозрительных клиентов. Юридической основой таких требований является Акт о противодействии отмыванию денег 1986 г.<sup>14</sup> До 2001 г. при открытии счетов от банков требовалась проверка личности клиента по его документам: имени, адресу, водительским правам, кредитной истории. С 2001 г. от банков также стали требовать проверять клиентов путем поиска в Интернете информации о них и посещения их места жительства и работы.

---

<sup>14</sup> Money Laundering Control Act. См.: [www.ffiec.gov/bsa\\_Aml\\_infobase/documents/regulations/ML\\_Contrl\\_1986.pdf](http://www.ffiec.gov/bsa_Aml_infobase/documents/regulations/ML_Contrl_1986.pdf).

Б87 **Братерский, М. В.** Экономические инструменты внешней политики и политические риски [Текст] / М. В. Братерский ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М. : Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. — 231, [1] с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-0699-8 (в обл.).

Книга посвящена центральным аспектам взаимодействия политических и экономических факторов в современной международной жизни: политическим инструментам, используемым государствами во внешней политике, и политическим рискам, возникающим при взаимодействии международных компаний с государствами, где они ведут свою деятельность. Рассматриваются основные экономические механизмы, используемые государствами для достижения своих целей во внешней политике. Вторая часть книги посвящена проблемам политического риска, методам его анализа, вопросам страхования и управления политическими рисками.

Для студентов-международников, как политологов, так и экономистов, а также специалистов, занимающихся вопросами прямых инвестиций за рубежом и вопросами страхования зарубежных инвестиций.

УДК 339.727

ББК 65.268

*Научное издание*

Братерский Максим Владимирович

**Экономические инструменты внешней политики  
и политические риски**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *М.С. Ковалева*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Компьютерная верстка и графика *Ю.Н. Петрина*

Корректоры *Ф.Н. Морозова, С.М. Хорошкина*

Подписано в печать 26.01.2010. Формат 60×88/16. Гарнитура Newton C

Печать офсетная. Усл.-печ. л. 14,1. Уч.-изд. л. 11,6

Тираж 1000 экз. Изд. № 1052

Государственный университет — Высшая школа экономики.

125319, Москва, Кочновский проезд, д. 3

Тел./факс: (495) 772-95-71

ISBN 978-5-7598-0699-8



9 785759 806998