

УДК 347.65/68

DOI: 10.31857/S268667300013204-4

Политический контроль иностранного капитала в США

И.Ю. Архангельский

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный пер., д. 2/3

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7275-001X> e-mail: p.bogorodov@mail.ru

Статья поступила 20.10.2020.

Резюме: Политическая форма контроля иностранного капитала является первичной, отчасти даже предшествующей самому появлению подобного капитала в принимающей экономике. Она связана с самыми общими и фундаментальными представлениями нации о путях и способах экономического развития общества. Как показывает практика многих, в особенности развивающихся стран, неконтролируемый приток иностранного капитала не может быть эффективным и соответствовать национальным интересам более чем режим, при котором происходит его жёсткий контроль. Классическая «политика открытых дверей», как и принцип невмешательства (*laissez-faire*), на котором выросла вся экономическая система США, на современном этапе уже не соответствует долгосрочным экономическим интересам США. В современных условиях Соединённые Штаты переходят к политике выборочного протекционизма. При рассмотрении составляющих системы политического контроля иностранного капитала в США, не был сделан специальный акцент на *методах*, применяемых для политического контроля иностранного капитала. И это не случайно: политический контроль иностранного капитала является одной из самых либеральных, мягких форм контроля в США. Эта форма не содержит многочисленных и изощрённых методов, которые могли бы служить инструментами политического анализа деятельности иностранных инвесторов на территории США, а затем и инструментами политического давления.

Ключевые слова: «политика открытых дверей», выборочный протекционизм, регулируемые ценные бумаги, прямо принадлежащие иностранцам компании, договоры о взаимности, комитеты политического действия

Для цитирования: Архангельский И.Ю. Политический контроль иностранного капитала в США. *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2021; 51(1):89-103. DOI: 10.31857/S268667300013204-4

Political Control of the Foreign Capital in the USA

Ivan Yu. Arkhangelsky

Institute for the U.S. and Canadian Studies,

Russian Academy of Sciences (ISKРАН)

2/3 Khlebnyy per., Moscow, 121069, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5107-2627> e-mail: p.bogorodov@mail.ru

Received 20.10.2020.

Abstract: The political form of control of foreign capital is primary, in part even preceding the very appearance of such capital in the host economy. The political form of control is linked to the most general and fundamental ideas of the nation about the ways and means of economic

development of society. As the practice of many countries, especially developing countries, shows, uncontrolled foreign capital inflows can no more be effective and meet national interests than a regime that strictly controls them. The classic "open door policy", like the laissez-faire principle, on which the entire US economic system has grown, is no longer in line with the long-term economic interests of the United States. Under the current conditions, the United States is moving to a policy of selective protectionism. When considering the components of the system of political control of foreign capital in the United States, no special emphasis was placed on the methods used for political control of foreign capital. And this is no accident: political control of foreign capital is one of the most liberal, soft forms of control in the United States. This form does not contain numerous and sophisticated methods that could serve as tools for political analysis of the activities of foreign investors in the United States, and then as a lever for political pressure.

Keywords: "laissez-faire policy", ad hoc protectionism, regulated securities, directly foreign owned companies, reciprocity agreements, political action committees

For citation: Arkhangelsky I. Yu. Political Control of the Foreign Capital in the USA.

USA & Canada: economics, politics, culture. 2020;50(3):89-103 (In Russ.).

DOI: 10.31857/S268667300013204-4

ВВЕДЕНИЕ

Общегосударственная политика, как и отношение к иностранному капиталу, менялось на разных этапах развития американской экономики. В политических кругах США к 1970–1980-м годам произошли заметные сдвиги в отношении к иностранному капиталу. Традиционное большинство сторонников свободного доступа иностранного капитала в американскую экономику стало испытывать на себе всё большее давление со стороны всё возрастающего числа противников. С середины 1970-х годов в Конгрессе США уже оформились два полярных подхода к оценке деятельности иностранного капитала. Так, сторонники свободного доступа отмечали, что иностранцы в те годы давали США более 3 млн рабочих мест. Противники отвечали им, что иностранный капитал проникает в американскую экономику главным образом через слияния и поглощения местных фирм, следовательно, тот факт, что 3 млн американцев работают на иностранных предприятиях, вовсе не означает, что эти рабочие места были вновь созданы иностранцами.

Тема усиления политического контроля иностранного капитала в США стала активно использоваться видными американскими политиками в своих целях. Так, в президентскую кампанию 1988 г., кандидат в президенты Майкл Дукакис (*Michael Dukakis*) в своей предвыборной речи о снижении жизненного уровня американцев призывал начать «выкупать наши обязательства, землю и фабрики у японцев и европейцев, у Саудовской Аравии и Кувейта, скупающих всё это у нас» [1]. Выступая на автомобильном заводе фирмы «Муг» (*Moog*), Уэлстон, штат Миссури, тот же Майкл Дукакис заявил, что «республиканцы хотят, чтобы наши дети работали на иностранных хозяев и связывали своё будущее с иностранцами. Но это не то будущее, которого ... мы все с вами желаем для Америки» [2]. По иронии судьбы, помощники Дукакиса забыли предупредить его о том, что ино-

странная фирма из Люксембурга уже выкупила завод, на котором выступал их патрон. В противовес Дукакису, кандидат в вице-президенты Дэн Куэйл (*Dan Quayle*) в дебатах с сенатором Ллойдом Бентсеном (*Lloyd Bentsen*) заверял американцев, что им нет нужды бояться иностранного капитала, ведь, например, компания «Хонда» (*Honda*) все свои автомобили, произведённые на заводе в штате Огайо, экспортирует в Японию, помогая сократить торговый дефицит США [3]. Лишь некоторое время спустя, сенатор Бентсен, наведя справки, ответил на это, указав, что за один лишь август месяц 1988 г США экспортировали в Японию 950 автомобилей, а импортировали 178 000.

В XXI веке на волне нараставших тенденций антиглобализма и протекционизма, как методов защиты внутреннего рынка от иностранных конкурентов, была осуществлена попытка ревизии многих существовавших международных экономических соглашений США с другими странами.

Особого размаха кампания против притока иностранного капитала в США достигла при администрации президента Дональда Трампа. Был объявлен настоящий крестовый поход против крупнейших инвесторов в экономику США и, прежде всего, против главного мирового конкурента – китайского капитала. Борьба велась в основном административными методами, путём введения запретов и санкций под предлогом угроз национальной безопасности. Помощник президента США по национальной безопасности Роберт О'Брайен, выступая 24 июня 2020 г. в городе Феникс, штат Аризона, на открытии перенесённой из Тайваня фабрики по производству передовой микроэлектроники *Taiwan Semiconductor Manufacturing Company*, заявил, что меры, предпринимаемые против китайского влияния в США «... только начало пути по исправлению Америкой 40 лет несправедливых отношений с Китаем, которые серьёзно повлияли на экономическое и в последнее время политическое благополучие нашей страны».[4]

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И КОНТРОЛЬ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА

Как бы ни упражнялись политические деятели в предвыборном и ином красноречии, намного существенней то, какая политика в отношении иностранного капитала проводится в США на практике

Во многих странах слияния и приобретения национальных компаний иностранными возможно только через местных партнёров, на основе совладения или участия.

Вместе с тем многие индустриально развитые и многие развивающиеся страны принимают специальные меры для привлечения иностранного капитала в некоторые отрасли и сектора своей экономики, особенно нуждающиеся в крупных капиталовложениях. Подобные меры включают в себя разнообразные налоговые, финансовые и торговые льготы. В некоторых развивающихся странах существуют программы, направленные на стимулирование исключительно иностранного капитала. В целом же в мире нет явно выраженных примеров

стран, где иностранному капиталу предоставлялись бы преимущества по сравнению с национальным. Наоборот, большинство стран предоставляет преимущества национальным инвестициям. В этом смысле США является одной из немногих стран, где национальные и иностранные инвесторы по крайней мере официально приравнены в своих правах. Не случайно поэтому по данным ЮНКТАД (UNCTAD) за последние годы, США остаются на первом месте в мире по объёму иностранных капиталовложений: 254 млрд и 246 млрд долл. соответственно в 2018 и в 2019 г. В 2020 г., несмотря на пандемию и падение иностранных инвестиций по всему миру примерно на 25–40% в разных странах, США остаются неизменным глобальным лидером [5].

Федеральное законодательство США нейтрально относится к иностранному капиталу на своей территории. Иностранные капиталовложения, особенно связанные с созданием новых предприятий, увеличивают число рабочих мест, налоговые поступления в бюджет штатов, а, следовательно, в федеральный бюджет, развивают конкуренцию, привлекают новые технологии. Поэтому большинство штатов определённым образом (льготы и субсидии) приветствуют такого рода иностранный капитал, так как последний, несмотря на все издержки, служит экономическому развитию регионов. Что же касается равных прав, то здесь даже известны случаи, когда законодательство проявляло большую лояльность к иностранному, чем к местному капиталу. Так, Предписание X (*Regulation X*) Комиссии по ценным бумагам и биржам (*Securities and Exchanges Commission - SEC*) до 1981 г. предоставляло иностранным инвесторам большую свободу в области регулирования маржи (*margin regulation*) при покупке регулируемых ценных бумаг¹ в кредит или под залог. После того, как в 1981 г. в Раздел 7(f) закона «Об обращении ценных бумаг» 1934 года (*Securities Exchange Act, Section 7(f)*) была внесена соответствующая поправка, упомянутое «неравноправие» было устранено.

Что касается ценных бумаг, то основным законом, регламентирующим капиталовложения в этой области, а следовательно, регулирующим и покупки действующих корпораций в США, является закон «Об обращении ценных бумаг» 1934 г. вместе с последующими дополнениями и поправками. Например, закон Вильямса (*Williams Act, 1968*), входящий составной частью в закон «Об обращении ценных бумаг» 1934 года, требует от покупателя ценных бумаг корпораций посылку уведомления в Комиссию по ценным бумагам и биржам о покупке 5 или более процентов акций корпорации и сообщения некоторых данных относительно дальнейших планов и целей покупателя. Если покупается менее 5 процентов акций компании, то такая покупка может рассматриваться как простое капиталовложение. Если же покупается 5 и более процентов акций, то это считается заявкой на потенциальное приобретение компании (*target company*) через контрольный пакет акций, и поэтому подпадает под действие закона Вильямса. Однако никаких формально закреплённых различий между простым

¹ Регулируемые ценные бумаги США (*regulated securities*) – акции и облигации американских компаний, официально зарегистрированные на фондовых биржах или включённые Советом управляющих ФРС (*Federal Reserve Board*) в список внебиржевых ценных бумаг.

«капиталовложением» (*investment*) и «приобретением компании» (*acquisition*) в американском законодательстве, имеющем отношение к инвестициям или слияниям и поглощениям, не встречается. Министерство торговли США определяет компании, прямо принадлежащие иностранцам (*directly foreign owned*), как компании, в которых иностранное лицо (*foreign person*) владеет 10% капитала. Таким лицом может быть индивидуальный держатель, компания или иностранный суверен (см. далее). Характерно, что до 1974 г. Министерство торговли определяло контрольный пакет как 25% капитала, но затем снизило эту цифру. Величина в 10% взята Министерством более или менее произвольно, однако это определение используется в качестве базового в отношении всех данных по иностранным инвестициям, которые публикует Министерство торговли. Апелляционный суд США (*U.S. Appeals court*) рассматривает покупку 20% акционерного капитала как покупку контрольного пакета акций. В то же время упоминавшаяся выше поправка 1981 г к Разделу 7(f) закона «Об обращении ценных бумаг» называет «американскими лицами» или «иностранцами, контролируемые американцами», компании, в которых американцам принадлежит уже более 50% акционерного капитала или голосов держателей. Подобные различия встречаются и в других законодательных и подзаконных актах (принадлежность корпорации к «местным» или «иностранным» и др.)

Таким образом, сама по себе покупка акций корпорации не является ни простым «капиталовложением», ни «приобретением компании» в соответствии с тем, приобретаются ли третьими лицами 5, 10, 20 или 50% акционерного капитала. Покупка акций определяется как простое «капиталовложение» или «приобретение компании» в зависимости от того, с точки зрения какого законодательного акта, какого государственного органа или под углом какой политики рассматривается эта покупка.

ПОЛИТИКА «ОТКРЫТЫХ ДВЕРЕЙ» И ОБЛАСТИ ЕЁ ОГРАНИЧЕНИЯ

Усиление политического контроля доступа иностранного капитала в отдельные сектора и отрасли экономики США тесно связано с концептуальным ограничением политики «открытых дверей» и классических принципов политической экономии *laissez-faire* и *laissez-passer*.

В последние годы отношение к иностранному капиталу все больше дрейфует из области классического невмешательства, провозглашённого на заре формирования экономической системы США, в область выборочного протекционизма (*ad hoc protectionism*), в свою очередь уже открыто провозглашаемого целым рядом политических деятелей США. Подобная позиция находит немало сторонников: последние годы иностранный капитал из фактора чисто экономического превратился и в фактор политический. Уклонение местных и иностранных ТНК от уплаты налогов, возрастающий иностранный контроль над многими сферами американской экономики, неэффективность работы огромных забюрократизированных структур гигантских ТНК с их «переуправлением» (*over-management*) зара-

портовавшимися иностранными филиалами, мгновенно создаваемыми и так же мгновенно закрываемыми с полным штатом местных сотрудников в случае появления в какой-либо точке мира условий для чуть более выгодного вложения капитала – всё это имеет весьма тесную связь с ухудшением торгового баланса США и с возрастанием дефицита государственного бюджета. Это, очевидно, даёт некоторым наиболее решительным политическим противникам свободного перелива иностранного капитала на территории США основание говорить об угрозе для национальной безопасности, исходящей от иностранного капитала как такового. Понятно, что такая постановка вопроса является, по меньшей мере, спорной, но с другой стороны, и полностью отрицать её невозможно.

В наше время мир ещё слишком далёк от совершенной модели-- в нём прочное место занимает (и даже пропагандируется отдельными экономистами) олигополия; компании не равны между собой, они находятся в совершенно различных условиях. ТНК обладают колоссальной властью над рынком, они сами создают мировой климат для своей беспрепятственной деятельности, концентрируя эту власть в ключевых точках экономики и создавая для других менее сильных конкурентов непреодолимые барьеры на рынках. В условиях крайне неоднородной рыночной среды ТНК обладают рядом особых преимуществ над своими местными конкурентами. Всё это заставляет прийти к заключению, что неконтролируемый приток иностранного капитала не может быть эффективным и соответствовать национальным интересам более чем режим, при котором происходит его жёсткий контроль. Таким образом, принцип *laissez-faire*, на котором выросла вся экономическая система США на современном этапе уже не соответствует долгосрочным экономическим интересам США. В современных условиях Соединённые Штаты переходят к политике выборочного протекционизма.

Хотя в США нет отраслей, закрытых для частного предпринимательства, существует ряд отраслей, где прямой доступ иностранного капитала жёстко ограничивается, либо запрещён полностью.

Возможности иностранцев вкладывать капиталы в средства связи (телефон, телеграф, радио, телевидение, космическая связь) резко ограничены федеральным законодательством, которое запрещает предприятиям, находящимся в иностранном владении или же под иностранным контролем, получать лицензии на управление предприятиями связи. Неслучайным поэтому является ревностное внимание, с которым американские законодатели относятся к производителям оборудования для сотовой связи 5 поколения (5G), которое применяется на внутреннем рынке и является базовой системой связи для интернета вещей. Для иллюстрации жёсткости законодательства в этой сфере, уместно вспомнить, что и в прежние времена для покупки телестанции в США австралийскому магнату средств массовой информации Руперту Мердоку (*Rupert Murdoch*) пришлось принять гражданство США.

Электростанции на судоходных водных путях могут строиться только при участии американских физических лиц. Лицензии на эксплуатацию установок

по производству или использованию атомной энергии не могут быть выданы предприятиям, принадлежащим или контролируемым иностранцами.

Прямые капиталовложения в американскую авиационную промышленность из-за границы также ограничены. Иностранные инвесторы могут приобрести в США авиапредприятие только с разрешения Министерства юстиции.

Участие иностранцев в секретных правительственных и оборонных программах не допускается. Вообще говоря, корпорации, контролируемые иностранцами, за некоторыми исключениями имеют право участвовать в конкурсах на правительственные программы, но участие иностранцев в оборонных программах жёстко контролируется Министерством обороны. Подобное участие не допускается в тех сферах, где имеется закрытая информация и где её утечка может нанести ущерб интересам национальной безопасности.

Капиталовложения в прибрежное и внутреннее судоходство могут осуществлять только американские граждане. Всякое сообщение между пунктами США или между пунктами на территориях, принадлежащих США, должно осуществляться судами, построенными и зарегистрированными в США, либо принадлежащими гражданам или предприятиям США. Эти ограничения действуют даже в том случае, если продукция перевозится через иностранный порт.

Иностранцы не имеют права получить разрешение на разработку или аренду месторождения полезных ископаемых, принадлежащего федеральному правительству. Однако они могут владеть контрольным пакетом акций в корпорации, которой принадлежат арендованные для разработок земли, если их страна предоставляет такие же привилегии американским гражданам (метод «взаимности»).

Банки федерального значения, регистрирующие свой устав в соответствии с общегосударственным законодательством могут частично принадлежать иностранцам, однако большинство их советов директоров должно состоять из граждан США. На уровне штатов также существуют контроль капиталовложений иностранцев в банковскую и страховую сферы. Лишь несколько штатов разрешают участие и руководство иностранцев в операциях страховых компаний.

Федеральное законодательство налагает незначительные ограничения на покупку земельных угодий иностранцами. Но, например, для законного выпаса скота на землях, не являющихся частным владением, необходимо иметь гражданство США.

В остальном, как уже отмечалось, политика «открытых дверей» в отношении иностранного капитала всё ещё не испытала сильных перемен.

СИСТЕМА ПОЛИТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ И ЕЁ СОСТАВЛЯЮЩИЕ

Основной составляющей системы политического контроля иностранного капитала по-прежнему остаётся Конгресс США, который через Палату представителей и Сенат формулирует практическую политику в отношении иностранного капитала. В результате дебатов в Конгрессе принимаются новые законы или вносятся (отменяются) поправки к уже существующим. Вся эта деятельность непо-

средственно связана с политическим контролем иностранного капитала, затрагивающим интересы влиятельных политических сил США. По мере изменений, происходящих на мировых рынках, снижения конкурентоспособности американских товаров, Конгресс и президентские администрации от президентов Форда и Рейгана до президента Трампа, всё более волновал рост числа слияний и поглощений местных компаний иностранными. На всем протяжении 1970-х годов в Конгрессе США обсуждалась политика усиления контроля иностранного капитала в США. Только с 1972 по 1976 год в Конгрессе слушались около 70 законопроектов, непосредственно направленных на усиление контроля и ограничение деятельности иностранного капитала в США. Некоторые из внесённых законопроектов могли бы в корне переменить политику «открытых дверей», традиционно проводимую в США по отношению к иностранному капиталу. Так, в одном из законопроектов, внесённом сенатором от штата Огайо Говардом Метценбаумом (*Howard Metzenbaum*), предлагалось принять систему законов, требующую рассмотрения всех инвестиционных сделок с участием иностранного капитала, подобно тому, как это существует в Канаде или Австралии. Упомянутый законопроект так никогда и не был утверждён. Но вместо него, сторонники свободного рынка, составлявшие в Конгрессе большинство, решили принять компромиссный вариант. В результате Конгрессом было одобрено создание в 1975 г. Комитета по иностранным инвестициям (*CFIUS*). Таким образом, практически ничего не изменив по сути, администрации президента Форда удалось на том историческом этапе сохранить политику «открытых дверей» и невмешательства в деятельность иностранного капитала.

После принятия поправки Эксона – Флорио к закону «О международной торговле и конкуренции» (*Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act*) 1988 года, роль Комитета по иностранным инвестициям заметно возросла, так что можно сказать о том, что Комитет занял своё место в системе политического контроля иностранного капитала в США. Вместе с тем роль Комитета долгие десятилетия была ролью своеобразного *dormant entity*, существовавшего без ясных прав и обязанностей, пока после серии крупных скандалов, среди которых особый резонанс получили сделки с *China National Offshore Oil Corporation* в 2005 и *Dubai Ports World* в 2007 г., Комитет не решено было основательно реформировать, что и было сделано с принятием Конгрессом закона «Об иностранных инвестициях и национальной безопасности» (*Foreign Investment and National Security Act*) в 2007 г. При президенте Трампе, взявшем курс на новые ограничения притока капитала из стран – противников американской демократии, Комитет вновь получил новые полномочия с принятием в 2018 г. закона «О модернизации оценки риска иностранных инвестиций» (*Foreign Investment Risk Review Modernization Act*). Также было усилено действие поправки Эксона – Флорио.

Другой важной составляющей системы политического контроля иностранного капитала в США являются международные договоры и соглашения. Деятельность иностранного капитала на территории США может быть свободна от некоторых ограничений, если подобная же деятельность американских компа-

ний в соответствующей стране не ограничивается аналогичными методами. Такие соглашения заключаются на уровне государств. США имеют ряд подобных международных договоров, называемых «договорами о взаимности» (*reciprocity agreements*). «Договоры о взаимности» заключены в области налогообложения, таможенных тарифов и в некоторых других областях. Отсутствие соответствующего международного «договора о взаимности» или его невыполнение иностранным государством может явиться основанием для ограничения деятельности капитала из соответствующего государства на территории США.

Составляющей системы политического контроля иностранного капитала в США можно также считать отдельные положения американского законодательства, дающие возможность оказания политического давления на иностранные компании. Пожалуй, ближе всего функции законодательного политического контроля деятельности иностранного капитала на территории США выполняют два законодательных акта: закон «О регистрации иностранных агентов» (*Foreign Agents Registration Act*) 1938 года и упоминавшаяся поправка Эксона – Флорио. Закон определяет, в частности, ответственность иностранных компаний за деятельность, несовместимую с деятельностью предпринимательской корпорации, то есть круг сделок, имеющих неэкономическую природу. Следовательно, подразумевается политическая природа такой деятельности. В случае если такая деятельность будет признана имевшей место, иностранная корпорация будет принуждена зарегистрироваться в Министерстве юстиции в качестве «иностранного агента» и каждые 6 месяцев представлять в местные государственные органы подробные отчёты о своей деятельности. Известно, например, что этот закон использовался в 1960-е годы как инструмент политического контроля деятельности советской корпорации «Амторг». Что касается поправки Эксона – Флорио в редакциях 1988 (*Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act*), 2006 (*SAFE Port Act*) и 2018 г. (*Foreign Investment Risk Review Modernization Act*), то она дала возможность Комитету по иностранным инвестициям анализировать инвестиционные сделки с участием иностранного капитала, исходя из требований национальной безопасности. Поскольку ни в одном законе не содержится определения этого понятия, то можно с полным правом сказать, что подобные сделки анализируются Комитетом, исходя из возможных негативных политических последствий.

В контексте сказанного, можно утверждать, что в США отсутствует целостная система законодательного политического контроля иностранного капитала, а существуют лишь её элементы. В то же время в рамках других форм контроля существуют свои системы законодательного контроля иностранного капитала. Так, например, в США функционирует система антимонопольного законодательного контроля иностранного капитала, существующая в рамках административной формы контроля. Нужно также принимать во внимание, что, хотя в США и нет развитой системы законов, устанавливающей законодательный политический контроль деятельности иностранного капитала на своей территории (это согласуется с политикой «открытых дверей»), тем не менее, может происходить их наложение. В самом деле, административная и экономическая формы контроля ино-

странного капитала часто применяются как формы политического контроля (давления). Например, антимонопольные методы контроля применяются намного чаще именно к иностранным, а не к местным компаниям. Таким образом, административная и экономическая формы контроля, становясь инструментом политического давления на иностранный капитал, попадают в изначально более узкую сферу политического контроля.

Важной составляющей системы политического контроля иностранного капитала в США являются контролируемые местным и иностранным капиталом комитеты политического действия (*political action committees – PACs*). Представители местного капитала стремятся использовать комитеты для проведения своих кандидатов в Конгресс, где последние впоследствии должны лоббировать интересы своих патронов, в частности, стараться ограничить политическими средствами деятельность иностранных конкурентов. Комитеты, созданные или контролируемые иностранным капиталом, также стремятся провести своих представителей в Конгресс, однако с прямо противоположными целями. О необходимости контроля за деятельностью созданных или контролируемых иностранным капиталом комитетов политического действия говорят факты. В конце 1980-х – начале 1990-х годов в Федеральной избирательной комиссии (*Federal Election Commission – FEC*) было зарегистрировано более 4 000 комитетов политического действия. Около 100 из них были созданы иностранным капиталом или контролировались им. На протяжении только 1985–1986 гг. комитеты, контролируемые иностранным капиталом, официально оказали материальную поддержку своим кандидатам на сумму около 1 млн долл. По данным Федеральной избирательной комиссии, в 2009 г. в США было зарегистрировано уже около 4 600 корпоративных комитетов политического действия (*corporate, connected PACs*), создано 1 594 незарегистрированных комитетов политического действия (*non-connected PACs*) [6]. Число комитетов ежегодно растёт, появляются новые их формы и разновидности (*leadership PACs, super PACs, hybrid PACs*), растёт объём финансирования кандидатов на выборах. Несомненно, что неофициальная поддержка в различных формах несопоставимо превосходит официальные размеры. Гораздо более крупные суммы расходуются на официальную поддержку своих кандидатов в местные органы власти. В тех штатах, где это разрешено законом, контролируемые иностранным капиталом комитеты политического действия непосредственно финансируют избирательные кампании. Как известно, федеральное законодательство запрещает иностранным физическим, а также местным и иностранным юридическим лицам финансировать федеральные избирательные кампании. Вместе с тем, согласно правилам, принятым Федеральной избирательной комиссией, иностранные компании могут создавать комитеты политического действия, при условии, что только граждане США будут вносить свои средства в фонды комитетов и выбирать своих кандидатов. Официально, все комитеты, контролируемые местными и иностранными компаниями, состоят исключительно из работников этих компаний, то есть в большинстве своём американских граждан. Однако не секрет, что руководство комитетами осуществляют высшие должностные лица компаний, прямо прово-

дящие политику защиты интересов, в первую очередь, своих фирм. Как инструменты политического контроля, комитеты политического действия удобны ещё и тем, что им позволено тратить на поддержку своего кандидата в 25 раз больше, чем индивидуальному избирателю (последнему разрешено внести 1 000 долл. на весь период выборов). Учитывая выше сказанное, становится понятным, что каналов влияния на итоги выборов в США и ранее, и теперь вполне достаточно, чтобы иностранные компании могли на почти законных основаниях достичь своих целей, если такие будут поставлены их руководителями. Особый интерес представляет тот факт, что Россия, в отличие от других западных государств, не имеет в США ни одного контролируемого комитета политического действия, Китай же имел в электоральный цикл 2016 года только один. В связи с этим, обвинения России в каком-либо ощутимом вмешательстве в американские выборы 2016 г. представляются неубедительными [7].

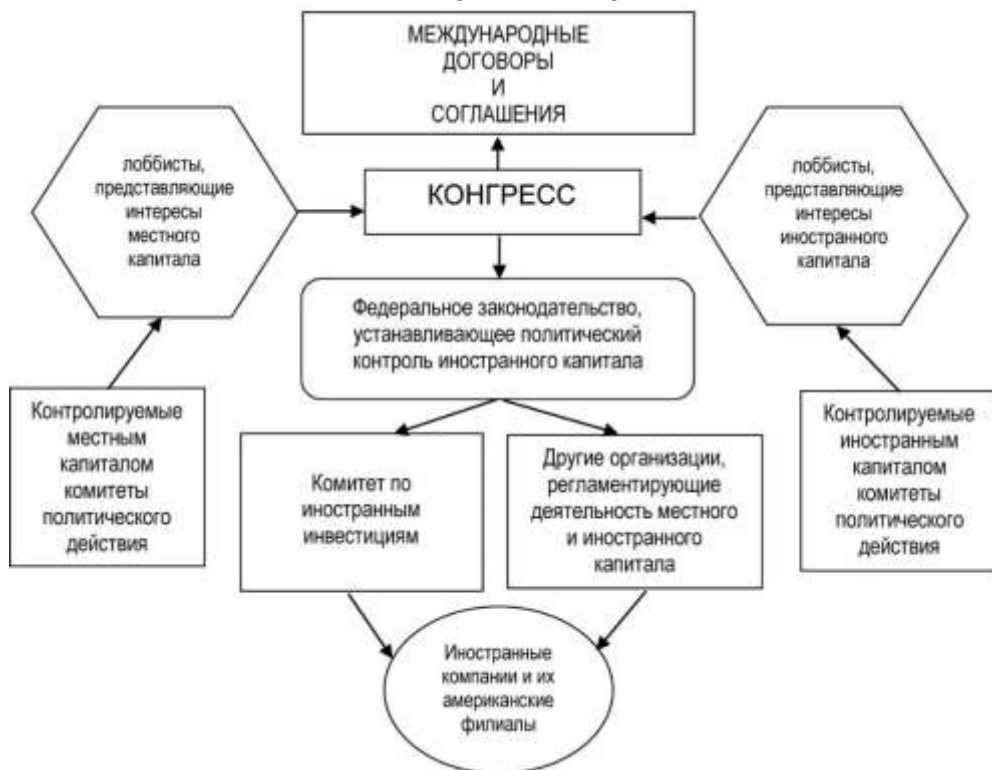
Наконец, ещё одной составляющей системы политического контроля иностранного капитала является институт лоббизма, представляющий интересы местного капитала в органах законодательной власти всех уровней, прежде всего в Конгрессе США. Наличие лоббизма, представляющего интересы местного капитала, служит необходимым противовесом давно существующему в США иностранному лоббизму. О его необходимости можно судить по тем масштабам, которые принял в США лоббизм иностранный. Так, группа лоббистов, представивших в Сенате США интересы японских предприятий – производителей пиломатериалов из штата Аляска, заставила большинство Сената отложить пересмотр закона «Об очистке вод» (*Clean Water Act*) и добились для упомянутых предприятий особого статуса в рамках закона. Компании *Toshiba America* с помощью своих лоббистов удалось предотвратить санкции правительства США против одноименной головной корпорации, поставившей стратегически важное оборудование бывшему СССР [8]. Как видно из приведённых примеров, лоббизм в интересах местного капитала совершенно необходим для политического контроля иностранного капитала до тех пор, пока существует лоббизм иностранный. Последний же существует во всех странах с открытой экономикой. В США иностранный лоббизм был официально признан в 1966 г. с принятием соответствующей поправки к закону «О регистрации иностранных агентов» 1938 года. Несомненно, что открытый, официально признаваемый иностранный лоббизм намного предпочтительней скрытого, тайного иностранного лоббизма, поскольку последний оставляет больше простора для злоупотреблений и коррупции. Многие видные политические деятели США, как например, бывший вице-президент США Уолтер Мондейл (*Walter Mondale*), ничуть не скрывают своей принадлежности к иностранным лоббистам. Иностранцами лоббистами являются, по сути, все служащие иностранных корпораций, работающие в отделах по связям с правительством, а также лица, привлекаемые для такого сотрудничества со стороны. Подобная гласность, несомненно, облегчает организацию эффективного политического контроля иностранного капитала в принимающей экономике.

Мы рассмотрели важнейшие составляющие политической формы контроля иностранного капитала в США. Рассмотренные составляющие, взятые в совокупности, представляют собой своеобразную действующую систему, которую следовало бы назвать *системой политического контроля* иностранного капитала. Организация этой системы может быть представлена в виде приведенной ниже схемы.

Подобную же структуру имеют и системы политического контроля иностранного капитала на уровне штатов с той только разницей, что в них отсутствуют элементы, составляющие прерогативу федеральной власти, а именно блоки «Международные договоры и соглашения» и «Комитет по иностранным инвестициям». Блок «Конгресс» заменён на местную легислатуру (законодательное собрание штата), а блок «Федеральное законодательство...» на местное (штатное) законодательство, устанавливающее политический контроль иностранного капитала.

При рассмотрении составляющих системы политического контроля иностранного капитала в США, не был сделан специальный акцент на *методах*, применяемых для политического контроля иностранного капитала. И это не случайно: политический контроль иностранного капитала является одной из самых либеральных, мягких форм контроля.

Система политического контроля иностранного капитала в США



Как уже отмечалось выше, в целях политического давления на иностранный капитал чаще всего используются методы, присущие административной или экономической формам контроля, зачастую одновременно применяя и одну и другую. Тем не менее, некоторые приёмы политического давления на иностранный капитал в США вполне можно рассматривать как *методы* политического контроля. Выше уже были рассмотрены методы «взаимности» и предоставления «национального режима», таким же важным методом политического контроля иностранного капитала можно считать «лоббизм» в пользу местного капитала, в интересах национальной экономики в целом. Остальные методы политического контроля иностранного капитала можно считать второстепенными, поскольку их эффективность намного уступает эффективности вышеперечисленных методов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политическая форма является одной из самых либеральных форм контроля иностранного капитала в США. Эта форма не обладает развитой системой организации, имеющей целью подробную регламентацию деятельности иностранного капитала, как это имеет место в большинстве индустриально развитых стран. Основная часть деятельности иностранных компаний не попадает в сферу политического контроля, за исключением отраслей, имеющих стратегическое значение для «национальной безопасности». В целом иностранный капитал в США менее всего регламентирован, исходя из политических мотивов.

Всё это свидетельствует о практической приверженности политике «открытых дверей» и предоставлении иностранным компаниям национального режима деятельности. Вместе с тем, по мере роста влияния иностранного капитала на экономическую жизнь США, всё больше усиливается его влияние и на жизнь политическую. В этих условиях, всё чаще за последние годы стало оказываться политическое давление на иностранные компании, работающие на внутреннем рынке США, достаточно вспомнить недавнюю блокировку деятельности китайского электронного гиганта *Huawei*. Всё чаще под общественным давлением, инспирированным средствами пропаганды, в отношении деятельности иностранных инвесторов стало применяться нигде официально не определённое понятие «национальная безопасность», что служит удобным инструментом усиления политического контроля иностранного капитала. Предпринимаются попытки, пока в целом безуспешные, ввести более жёсткие методы политического контроля иностранного капитала в США. Это знаменует собой отход от применения антимонопольных и экономических форм контроля иностранного капитала в целях оказания политического давления и тенденцию к усилению собственно политических методов контроля иностранного капитала, что означает отход от политики «открытых дверей» и переход к политике «специального (читай: политического) протекционизма». Таким образом, можно говорить о происходящих процессах усиления и развития политической формы контроля иностранного капитала в

США, о совершенствовании её организации в целях обеспечения политических интересов государства и общества. Наиболее карикатурные формы политического контроля иностранного капитала на внутреннем и внешнем рынках представляют собой политические и экономические санкции против избранных иностранных государств, компаний и частных лиц [9].

ИСТОЧНИКИ

1. Andrew Rozenthal. Dukakis Says Standards of Living Is Deteriorating. *New York Times*, 4 October 1988, p. 14. Available at: <https://www.nytimes.com/1988/10/04/us/dukakis-says-standard-of-living-is-deteriorating.html> (accessed: 01.11.2020).
2. Robin Toner. Ownership of a Speech Site Catches Dukakis Unawares. *New York Times*, 8 October 1988, p. 8. Available at: <https://www.nytimes.com/1988/10/08/us/ownership-of-a-speech-site-catches-dukakis-unawares.html> (accessed: 01.11.2020).
3. Transcript of the Debate on TV between Bentsen and Quayle. *New York Times*, 6 October 1988, p. 11. Available at: <https://www.nytimes.com/1988/10/06/us/vice-presidential-debate-transcript-debate-tv-between-bentsen-quayle.html> (accessed: 01.11.2020).
4. Chinese Communist Party's Ideology of Global Ambitions, National Security Adviser Robert O'Brien Speech at Phoenix, AZ, June 24, 2020. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/chinese-communist-partys-ideology-global-ambitions/> (accessed: 01.11.2020).
5. UNCTAD, World Investment Report 2020. Available at: <https://unctad.org/press-material/investment-flows-developed-economies-set-fall-40-after-increase-2019-says-un-report> (accessed: 03.11.2020).
6. Judith Ingram, Mary Brandenberger. Number of Federal PACs increases, FEC, March 2009. Available at: <http://www.fec.gov/press/press2009/20090309PACcount.shtml> (accessed: 03.11.2020).
7. Jieun Lee. Foreign Direct Investment in Political Influence. Washington, International Political Economy Society, October 28, 2018, p.14. Available at: https://www.internationalpoliticaleconomysociety.org/sites/default/files/paper-uploads/2018-10-28-21_42_07-leejieun@umich.edu.pdf (accessed: 01.11.2020).
8. Bruce Stokes. Foreign Owners. *National Journal*, Vol. 19, No 38. 19 September 1987, p.p.2333-2336.
9. Countering America's Adversaries through Sanctions Act (CAATSA), H.R. 3364, Pub.L. 115-44. Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text> (accessed: 01.11.2020).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Юданов Ю.И., Западноевропейский капитал в США. М., Наука, ИМЭМО, 1985, с. 130-148.

Юданов Ю.И., Экспорт капитала из Западной Европы. М., Наука, ИМЭМО, 1980, с. 19-28.

REFERENCES

Yudanov Yu. I., West Europe Capital in the USA, Moscow, Nauka, IMEMO, 1985, pp. 130-148.

Yudanov Yu. I., Export of Capital from Western Europe, Moscow, Nauka, IMEMO, 1980, pp. 19-28.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

АРХАНГЕЛЬСКИЙ Иван Юрьевич, Ivan Yu. ARKHANGELSKY, научный сотрудник центра прикладных экономических исследований Института США и Канады РАН (ИСКРАН).

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный пер., д. 2/3

researcher, Center for Applied Economic Research, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences.

2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation