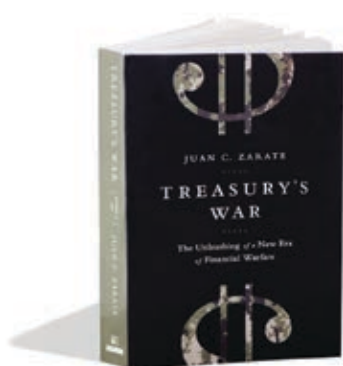


Продолжение политики иными средствами



Juan C. Zarate

Treasury's War

The Unleashing of a New Era of Financial Warfare

PublicAffairs, New York, 2013, 336 pp., \$27.99 (cloth).

Книга *Treasury's War* («Война Казначейства») предлагает экскурс в десятилетие, когда правительство США пыталось использовать свою финансовую и экономическую мощь для реализации своих стратегических интересов и добиться перелома ситуации в различных конфликтах. Хуан Сарате хорошо подготовлен для такого рассказа: он пришел на работу в Министерство финансов в администрации Джорджа У. Буша, будучи молодым, общительным человеком, имевшим за плечами опыт работы прокурора и борьбы с терроризмом, всего за несколько месяцев до нападения террористов на Соединенные Штаты Америки 11 сентября 2001 года. Со временем он поднялся до ранга заместителя советника по национальной безопасности.

Сарате принимал непосредственное участие во многих событиях, изложенных в книге, в том числе в «войне против террора», вторжении США в Ирак, и действиях по сдерживанию ядерных амбиций Северной Кореи и Ирана, а также работе, направленной на подрыв режимов Каддафи и Асада, соответственно, в Ливии и Сирии.

После событий 11 сентября финансовые и экономические санкции и роль финансовой разведки становились все большее важными и эффективными инструментами в арсенале средств национальной безопасности США. Сарате объясняет это рядом факторов, в том числе глобализацией финансовых рынков и ведущей ролью доллара в международных торговых операциях.

Он дает понять, но не говорит напрямую о том, что многие из юридичес-

ких полномочий Министерства финансов были подготовлены во время предыдущих администраций, но вполне четко излагает, что после 11 сентября правительство США было готово идти на риск и предпринимать инициативы, которые ранее считались бы слишком спорными. В самом начале министр финансов Пол О'Нил поручил своим подчиненным применять санкции даже в тех случаях, когда фактические основания были слабыми: один такой случай касался сомалийцев в Швеции, занимавшихся денежными переводами, и привел к протестам шведского правительства относительно нарушения прав человека, в другом случае Европейский суд принял решение не в пользу США.

Но самым лучшим примером нового агрессивного подхода были тайные целенаправленные приказы о выдаче документации Общества международных межбанковских финансовых коммуникаций (SWIFT)— глобального поставщика услуг по безопасной передаче финансовых сообщений. Эту программу приказов, которая была полностью законной и тщательно регулируемой, тем не менее, было сложно защитить и сохранить после ее раскрытия общественности в 2006 году.

Многие наблюдатели отмечают, что если не считать военных действий, то программы санкций представляют собой один из немногих имеющихся вариантов сдерживания ядерных амбиций Северной Кореи и Ирана. Хотя Сарате приводит убедительные доводы, что эти меры оказали реальное воздействие на соответствующие режимы, вопрос о том, являются ли программы санкций в конечном итоге эффективными в изменении расчетов режимов, и в какой степени, является спорным и относится к вопросам второго порядка. Он в книге Сарате в полной мере не рассматривается.

Вместо этого Сарате повествует от первого лица, этот живой рассказ помогает читателю понять, как принимались политические решения, чем руководствовались действующие лица и какие чувства они испытывали. Он рассказывает о том, как он и группа высокопоставленных должностных лиц Министерства финансов в костюмах и с портфелями чувствовали себя не в своей тарелке, когда летели на военном самолете в Кабул вскоре после вторжения США в Афганистан, с тем чтобы помочь военным и разведывательным кругам США использовать древнюю систему денежных обменных операций «хавала».

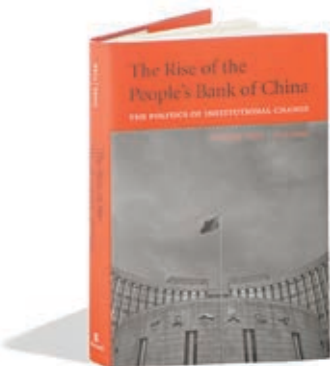
После создания Министерства внутренней безопасности, в результате чего Таможенная служба и Секретная служба были выведены из подчинения Министерства финансов, Сарате и его коллегам из Министерства финансов, занимавшимся правоохранительной деятельностью, пришлось доказывать свою значимость для национальной безопасности. Они решили это сделать благодаря применению санкций к некоторым банкам-нарушителям, которые участвовали в отмывании денег для сторон, обходивших санкции, торговцев наркотиками и террористических организаций. Позднее успех этой стратегии Министерства финансов получил подтверждение, когда избранный президент Обама решил оставить на своем посту заместителя министра финансов Стюарта Леви, который олицетворял для общественности программу санкций Министерства по отношению к Ирану при Буше.

В книге «Война Казначейства» предполагается, что большинство людей не знакомы с функциями Министерства финансов и его полномочиями для применения санкций, получения от банков и анализа данных финансового мониторинга, выработки глобальных норм в отношении финансового регулирования и обмена информацией, или с тем, как эти действия помогли США достичь своих целей. Сарате уместно начинает книгу с краткой истории экономических санкций от Пелопонесской войны 432 году до н. э. до целенаправленных санкций администрации Клинтона против режима Милошевича, колумбийских торговцев наркотиками, групп «Хезболла» и «Аль-Каида» в 1990-х годах.

В конце книги Сарате размышляет над некоторыми более общими последствиями мер политики, которые он и его коллеги принимали в десятилетие после событий 11 сентября. В частности, он утверждает, что война Казначейства открыла ящик Пандоры, и экономика и финансовый сектор США сами могут оказаться уязвимыми по отношению к аналогичным мерам со стороны своих финансовых и экономических соперников. Если война Казначейства была такой эффективной, как это утверждает Сарате, то эти предупреждения, возможно, следует воспринимать всерьез.

Джоди Майерс,
заместитель генерального юриста
Юридического департамента МВФ

Меняясь в ногу со временем



Stephen Bell and Hui Feng

The Rise of the People's Bank of China

Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2013, 384 pp., \$55.00 (cloth).

Народный банк Китая, центральный банк Китайской Народной Республики, по некоторым меркам является крупнейшим центральным банком в мире. На конец 2012 года его баланс оценивался британским банком Standard Chartered Bank в 4,5 трлн долларов США, что превышает стоимость баланса Европейского центрального банка (3,5 трлн долларов) и Федеральной резервной системы США (3 трлн долларов). По сравнению с этими и другими основными центральными банками, такими как Банк Англии и Банк Японии, центральный банк Китая выделяется во многих отношениях. Банк относительно молод — был учрежден лишь в 1948 году, — но он стоял у руля при самой быстрой структурной трансформации крупной страны в мировой истории. Наиболее важно, с точки зрения авторов книги, то, что он развивался в стране, которая проводила рыночные экономические реформы, сохраняя при этом авторитарную политическую систему.

В книге *The Rise of the People's Bank of China* («Рост влияния Народного банка Китая») Стивен Бел и Хуэй Фен излагают две различные истории: первая посвящена тому, как банк менялся в рамках китайской политической системы, а вторая — тому, как его взаимоотношения с экономикой Китая и мировой экономикой развивались с течением времени. Легко забыть о том, насколько изменилась финансовая система и экономика Китая, и насколько проблемы Азиатского финансового кризиса и начала реформ после

1978 года и периода открытия экономики внешнему миру отличаются от сегодняшних. Во втором разделе рассматриваются вопросы цен активов и курсовой политики Китая, два вопроса, которые упоминаются среди считающихся в настоящее время значимыми, и которыми занимается центральный банк. Эти вопросы изложены в четкой хронологической последовательности. Но цель этого раздела состоит в том, чтобы показать, как банк решал возникавшие проблемы, а не оценивать успешность его деятельности или возможные альтернативы.

Институциональный, описательный характер доминирует в первой части книги, что может быть трудным для широкого читателя. Но такая особенность позволяет лучше понять ситуацию: либерализация китайской экономики требовала не только сокращения централизованного планирования со стороны государства, но и вовлечения государства в сферу регулирования. Необходимость создания коалиции в поддержку реформ в Китае была одной из причин для делегирования принятия экономических решений провинциям, этот процесс сейчас стал таким критически важным компонентом экономической стратегии Китая, что его происхождение, как правило, не оспаривается. Вопрос (решенный для экономистов) о том, должны ли центральные банки быть независимыми и почему, также излагается в интересном ключе.

Однако при таком упоре на институциональные, а не макроэкономические аспекты, авторы иногда завышают степень изменений в центральном банке Китая, и в качестве доказательства гибкости или последствий политической системы Китая приводят меры политики банка, которые, скорее всего, продиктованы необходимостью. Например, банк в ходе денежно-кредитных операций устанавливает количественные целевые показатели для кредитных и денежных агрегатов, а также процентных ставок, в отличие от центральных банков развитых стран, которые в обычных условиях сосредотачивают внимание на одной директивной процентной ставке, которая воздействует на краткосрочный денежный рынок.

Но этот подход центрального банка Китая является распространенным в странах с высоколиквидными финансовыми системами, независимо от их политической направленности. В такой стране, как Китай, где про-

центные ставки банков остаются регулируемы, было бы практически невозможно достичь целей денежно-кредитной политики, используя лишь кредитную ставку центрального банка. Здесь для сравнения было бы полезно привести опыт других стран с формирующимся рынком с учетом того, что финансовая система Китая остается более жестко контролируемой, чем почти во всех других крупных странах с формирующимся рынком, и это продемонстрировало бы, какой путь Китаю еще предстоит преодолеть. Аналогичным образом, отнесение авторами Китая к странам с переходной экономикой, а не странам с формирующимся рынком, кажется устарев-

Центральный банк Китая выделяется во многих отношениях.

шим, или, возможно, точнее, говорит о педантичном внимании политической, а не экономической ситуации. Двадцать лет назад, группу экономически сопоставимых с Китаем стран, возможно, составляли проводящие аналогичные реформы страны Европы и Центральной Азии, но сейчас 11 из этих стран вступили в Европейский союз, тогда как Китай стал центром мирового промышленного производства и торговли, и эта характеристика кажется менее уместной.

Увеличивающаяся глобальная роль Народного банка Китая естественным образом отражает растущий интерес ко второй по величине экономике мира. Те, кто желает узнать о перспективной оценке пути развития китайской экономики и о том, как банк будет впредь определять свою роль во все более влиятельном Китае, могут остаться разочарованными. Но с учетом необычной истории Китая и стоящих перед ним динамичных проблем, те, кому нужна книга, излагающая эволюцию его центрального банка в условиях уникальной организационно-правовой структуры, будут приветствовать книгу «Рост влияния Народного банка Китая».

Джеймс П. Уолли,
старший экономист
Департамента стран

Азиатско-Тихоокеанского региона МВФ