Ориентация на заемщиков или доноров? Сравнение Нового банка развития БРИКС и Азиатского банка инфраструктурных инвестиций[1]

Ц. Чжу

Чжу Цзецзинь – доцент Школы международных отношений и связей с общественностью Университета Фудань; China, 200433, Shanghai, 220 Handan Road, Fudan University; E-mail: zhujiejin@fudan.edu.cn

Почему Новый банк развития БРИКС (НБР) и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ), созданные странами с формирующимися рынками, используют разные операционные подходы? Подход НБР ориентирован на страны-заемщики, в то время как операционная модальность АБИИ по-прежнему основана на ориентации на страны-доноры.

В данной статье рассматриваются структурные факторы, которые привели к созданию данных новых банков, и различные предложения институционального характера, выдвинутые в ходе переговорных процессов, объясняющие различия операционных подходов. При создании НБР конкуренция между Индией и Китаем за лидерство в новом банке привела к тому, что принцип равенства стал его основной чертой. Все учредители НБР также являются его заемщиками. НБР ориентирован на страны-заемщики новым многосторонним банком развития (МБР), характеризующимся двумя важными институциональными инновациями: равными долями акционеров в капитале и использованием страновых систем. Что касается АБИИ, после присоединения к банку нерегиональных европейских стран Китай стал подталкивать его к использованию интернационализированного подхода и высоких стандартов на фоне политического давления в направлении многосторонности, особенно со стороны европейских стран-учредителей, и рыночного давления со стороны международных рейтинговых агентств со штаб-квартирами в США. В результате АБИИ схож с существующими МБР с точки зрения операционной модальности.

Данное исследование демонстрирует различные институциональные подходы к участию развивающихся стран в глобальном экономическом управлении.

Ключевые слова: НБР; АБИИ; операционная модальность; ориентация на страны-заемщики; ориентация на страны-доноры

Для цитирования: Чжу Ц. (2019) Ориентация на заемщиков или доноров? Сравнение Нового банка развития БРИКС и Азиатского банка инфраструктурных инвестиций // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 150–172 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-06.

Введение

И Новый банк развития БРИКС (НБР), и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) были созданы странами с формирующимися рынками, поддерживающими мандаты двух институтов по осуществлению инвестиций в инфраструктуру и реформы глобального управления. Однако они используют разные операционные модальности

[1] Статья поступила в редакцию в сентябре 2018 г.

Перевод выполнен А.В. Шелеповым, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

и подходы: НБР – многосторонний банк развития, им руководят страны-заемщики, география операций банка ограничена ими, в то время как деятельность АБИИ ориентирована на все страны-акционеры и интернационализирована, то есть, по словам представителей китайского правительства, АБИИ является нормативным многосторонним банком развития, использующим передовую международную практику.

Квоты НБР в равной пропорции распределены между странами-учредителями, которые одновременно выступают и как заемщики, и как доноры, в то время как распределение квот в АБИИ аналогично существующим многосторонним банкам развития: хотя банк официально и не проводит разделения между странами-заемщиками и странами, не являющимися таковыми, эти две группы четко обозначены и, в частности, ко второй группе относятся многие европейские страны. В сфере экологических и социальных стандартов НБР активно использует страновые системы для содействия наращиванию потенциала стран-заемщиков и эффективности содействия развитию, что отличается от подхода других существующих МБР, тогда как АБИИ основывается на передовом международном опыте в области охраны окружающей среды и социальной защиты за счет совместного финансирования проектов с другими МБР. Что касается финансовых вопросов, НБР активно осуществляет финансирование в национальных валютах стран-членов и использует национальные рынки капитала, а АБИИ ориентируется на международный рынок капитала и финансирует проекты в долларах США. В сфере взаимодействия с другими учреждениями НБР уделяет большее внимание налаживанию партнерских отношений с локальными финансовыми институтами, включая национальные банки развития и коммерческие банки, в то время как АБИИ стремится наладить связи с другими МБР.

Почему НБР и АБИИ используют разные операционные модели? Идея создания обоих банков принадлежит странам с формирующимися рынками, а инфраструктурные инвестиции и реформа глобального управления являются основой их институционального мандата. Главный вывод данного исследования заключается в том, что политические интересы стран имели важное значение в процессе создания двух банков. В НБР Индия и Китай конкурируют за лидерство, что привело к утверждению равенства стран-членов в качестве ключевой институциональной особенности. Все страны-учредители являются заемщиками НБР и согласились, что география деятельности банка должна быть ограничена ими. В АБИИ, на фоне присоединения европейских стран-членов, Китай все больше заботился о международной легитимности, а не об интересах стран-заемщиков, а политическое давление в направлении многосторонности со стороны европейских держав и рыночное давление американских кредитно-рейтинговых агентств стали движущими силами, сформировавшими подходы банка и сделавшими их схожими с существовавшими ранее МБР. Хотя АБИИ использовал некоторые новшества для повышения эффективности, такие как нерезидентный совет директоров и осуществление закупок в глобальном масштабе, он по-прежнему остается МБР, ориентированным на интересы стран-доноров.

С момента создания НБР и АБИИ являются популярными темами исследований в области международной политэкономии, однако большинство ученых уделяют внимание предпосылкам создания банков, структуре управления, стратегическому позиционированию и роли Китая в них [Ming, 2016; Lichtenstein, 2018; Griffith-Jones, 2014; He, 2016; Zhu, 2015]. Крайне мало исследований посвящено различию операционных модальностей двух банков и причинам, по которым существует это различие. Между тем понимание данного различия важно для оценки эффективности банков[2].

[2] Существует множество неверных суждений о двух рассматриваемых банках, и большинство наблюдателей приходят к выводу, что АБИИ более эффективен, чем НБР. За первые два года АБИИ

Кроме того, операционные модели двух новых международных институтов представляют различные подходы, которые страны с формирующимися рынками используют для реформирования глобального экономического управления. АБИИ воплощает подход «изменение изнутри», используя аналогичные другим МБР операционные модели с несколькими небольшими изменениями для повышения эффективности, в то время как НБР – это смена парадигмы от ориентации на страну-донора к ориентации на страну-заемщика. В краткосрочной перспективе АБИИ легче получить более высокий международный кредитный рейтинг и создать положительную репутацию на международном финансовом рынке. В то же время в долгосрочной перспективе НБР может предоставить более широкий выбор подходов к реформированию глобального экономического управления в интересах развивающихся стран.

В данной статье обсуждается важность НБР и АБИИ для содействия инвестициям в инфраструктуру и реформе глобального управления. Анализируется операционная модель НБР, формирование которой объясняется путем исследования процесса переговоров о создании банка, особенно роли Индии и Китая в нем. Наконец, обсуждается, как политическое давление в направлении многосторонности и рыночное давление рейтинговых агентств повлияло на институциональные характеристики АБИИ, на основе анализа взаимного политического влияния Китая и европейских стран. В заключительном разделе статьи рассмотрены преимущества и недостатки операционных модальностей двух институтов и их влияние на реформу глобального управления.

Страны с формирующимся рынком и четвертая волна создания МБР

Создание многосторонних банков развития (МБР) проходило волнообразно, в четыре волны, каждая из них была связана с крупным событием в международной политике [Wang, 2017]. Первая волна в 1940-х годах была связана с окончанием Второй мировой войны. На Бреттон-Вудской конференции США предложили учредить новый многосторонний банк развития для реконструкции Европы, назвав его Международным банком реконструкции. Но вскоре после этого план Маршалла, также инициированный США, стал основой послевоенной реконструкции в Европе, поэтому Банк перенес свое внимание на развивающиеся страны и был переименован в Международный банк реконструкции и развития (МБРР).

Вторая волна пришлась на 1960-е годы и проходила на фоне процессов деколонизации. В ответ на запросы многих новых развивающихся стран был создан ряд региональных банков развития, в том числе Азиатский банк развития (АзБР), Африканский банк развития (АфБР), Межамериканский банк развития (МАБР), Исламский банк развития (ИБР), Латиноамериканский банк развития (CAF), а также Международная ассоциация развития (МАР) и Международная финансовая корпорация (МФК), входящие в Группу Всемирного банка (ГВБ). Среди этих МБР только CAF и ИБР используют операционные модальности, отличные от МБРР.

расширился до 84 членов, инвестировал 4,2 млрд долл. США в свои проекты и имеет кредитный рейтинг AAA, присвоенный тремя крупнейшими международными рейтинговыми агентствами. В НБР всего пять членов, портфель проектов составляет 3 млрд долл., а кредитный рейтинг AAA присвоен двумя крупнейшими национальными рейтинговыми агентствами Китая. Тем не менее с точки зрения различных операционных модальностей АБИИ и НБР демонстрируют как преимущества, так и недостатки.

Третья волна наблюдалась в 1990-е годы и была связана с окончанием холодной войны. Когда распался Советский Союз и многие восточноевропейские страны переживали переход от социалистической к демократической рыночной системе, западноевропейские государства предложили создать Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). В это же время Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) также расширил свои операции, чтобы поддержать интеграцию стран Восточной Европы.

Четвертая волна последовала за мировым финансовым кризисом, начавшимся в 2008 г. Бурный рост стран с формирующейся рыночной экономикой привел к изменению мировой экономической и политической архитектуры. С 2001 г. доля стран БРИКС в общемировом ВВП выросла с 8% до 23%, а стран «Группы семи» – снизилась с 65% до 45%. Страны с формирующейся рыночной экономикой, чтобы усилить свои голоса и повысить статус в глобальном экономическом управлении, создали два новых банка развития, один из которых был предложен Индией на саммите лидеров БРИКС в 2012 г., а другой – председателем КНР Си Цзиньпином в ходе поездки по странам Юго-Восточной Азии в 2013 г. Четыре волны создания МБР представлены в табл. 1.

Таблица 1. Четыре волны создания многосторонних банков развития (МБР)

Период	**Важное событие в международной политике**	**Созданные МБР**
1940-е годы	Окончание Второй мировой войны	МБРР
1960-е годы	Деколонизация	АзБР, АфБР, МАБР, ИБР, CAF, MAP, МФК
1990-е годы	Окончание холодной войны	ЕБРР, расширение ЕИБ
2010-е годы	Бурный рост стран с формирующейся рыночной экономикой	НБР, АБИИ

Источник: составлено автором.

Как на НБР, так и на АБИИ возложены два институциональных мандата: содействие инвестициям в инфраструктуру в развивающихся странах и реформа глобального экономического управления в интересах этих стран. В развивающихся странах наблюдается огромный дефицит инвестиций в инфраструктуру. Также известно, что масштабные инвестиции в инфраструктуру были ключевым фактором обеспечения устойчивого роста и модернизации всех традиционных экономических держав, а также «новых индустриальных стран» Северо-Восточной Азии. Однако существует серьезный дефицит финансирования инфраструктуры в развивающихся странах. По словам д-ра Н. Кумара, бывшего директора Офиса ЭСКАТО в Бангкоке и консультанта АзБР, инвестиции, необходимые для устранения дефицита инфраструктуры в развивающихся странах Азии, составляют 800 млрд долл. США в год. Африканский континент только начал создавать свою инфраструктуру, несмотря на многолетнюю поддержку со стороны северных доноров. По данным АфБР, еще в 2011 г. лишь около трети сельского населения континента имели доступ к дорожной сети, менее 40% африканцев – доступ к электричеству, только 5% сельскохозяйственных земель орошались, лишь 34% населения имели доступ к улучшенной санитарии и около 65% – к чистой воде [Kaberuka, 2011]. Тогдашний президент АфБР Д. Каберука подсчитал, что Африке понадобится не менее 93 млрд долл. в год до 2020 г., чтобы привести инфраструктуру континента

в соответствие с инфраструктурой других стран с низким и средним уровнем дохода. Даже крупнейшие страны с формирующейся рыночной экономикой, к которым относятся государства БРИКС, нуждаются в инвестициях в инфраструктуру. На саммите БРИКС в Дурбане в 2013 г. президент ЮАР Джейкоб Зума заявил, что потребности стран БРИКС в инвестициях в инфраструктуру за пятилетие до 2018 г. составят 4,5 трлн долл. [Smith, 2013].

Секретариат «Группы 24» (G24) – координирующий орган для 24 развивающихся стран (и Китая), базирующийся в штаб-квартире МВФ, – в 2013 г. подсчитал, что для поддержания траектории роста развивающихся стран потребуется около 1–1,5 трлн долл. США инвестиций в инфраструктуру в год, тогда как фактическая сумма инвестиций составила около 800 млрд долл. США [Bhattacharya, Romani, 2013]. Основная часть этих инвестиций по-прежнему обеспечивалась из государственных бюджетов. Сумма, выделяемая в год из частных источников финансирования и институтами развития, составляла всего около 250 млрд долл. США. А. Бхаттачарья, в то время глава Секретариата G24, также отметил, что частное финансирование инфраструктуры резко сократилось с периода финансового кризиса 2008–2009 гг. и что европейские банки сталкиваются со значительным сокращением заемных средств, снижающим их кредитный потенциал. Новые требования к капиталу банков Базель III также, вероятно, привели к дополнительному сокращению финансирования инфраструктуры. Финансирование со стороны частных банков составило треть от уровня до Великой рецессии. Таким образом, традиционное долговое финансирование перестало считаться актуальным. Были и продолжают существовать новые источники финансирования, например, фонды национального благосостояния и пенсионные фонды, с активами последних в размере около 75 трлн долл. США, но эти средства почти не направляются на инвестиции в инфраструктуру. Оказалось очень сложным стимулировать управляющих этими фондами инвестировать в инфраструктуру развивающихся стран.

Двусторонняя официальная помощь в целях развития (ОПР) и многосторонние банки развития (МБР) в настоящее время предоставляют очень ограниченное финансирование инфраструктуры, особенно для проектов, реализующихся с нуля. Традиционные двусторонние доноры резко снизили долю инвестиций в инфраструктуру и в последние два десятилетия перераспределяли помощь не в пользу стран с формирующейся рыночной экономикой[3]. Их профильные институты сегодня выделяют менее 10% своих ресурсов на инфраструктурные проекты, а большая часть направляется в социальные сектора, такие как здравоохранение и образование. Всемирный банк (ВБ) и региональные банки развития (за исключением АзБР) также отошли от финансирования инфраструктуры в 1980-х и 1990-х годах и вместо этого направили ресурсы на «сокращение нищеты в интересах бедных», уделяя особое внимание здравоохранению, образованию, социальной защите («человеческое развитие») и сельскому хозяйству, включая некоторый объем инвестиций в водоснабжение и санитарию («устойчивое развитие»).

Почему существующие МБР не могут внести больший вклад в инвестиции в инфраструктуру в развивающихся странах? Главной причиной является противодействие со стороны развитых стран, которые доминируют в процессе принятия решений в существующих МБР и придерживаются Вашингтонского консенсуса, намеренно игнорируя потребности развивающихся стран в инвестициях в инфраструктуру. В этом смысле НБР и АБИИ представляют новые идеи и чаяния стран с формирующимися рынками в глобальном экономическом управлении.

[3] Для дополнительной информации по данному вопросу см. Г. Чинь [Chin, 2012].

С точки зрения стран с формирующейся рыночной экономикой в реформе глобального управления существуют «три дилеммы»: дилемма знаний, дилемма оппортунистического поведения развитых стран и дилемма коллективных действий стран с формирующейся рыночной экономикой. С появлением НБР и АБИИ страны с формирующейся рыночной экономикой могут приблизиться к решению трех дилемм и начать играть более важную роль в новом глобальном экономическом управлении.

Во-первых, НБР и АБИИ могут помочь странам с формирующейся рыночной экономикой использовать собственные знания и опыт в рамках экспертного обсуждения вопросов глобального развития. Поиск путей выхода за рамки Вашингтонского консенсуса является большим вызовом для реформы существующих практик глобального управления. Либерализм и неолиберализм – идейная база доминирующих подходов к международному развитию, универсализирующих опыт развития передовых стран Запада. В 1998 г. Дж. Стиглиц, главный экономист Всемирного банка, произнес знаменитую речь о диверсификации взглядов на развитие [Stiglitz, 1999]. Она была популярна среди развивающихся стран, но не поддержана советом директоров Всемирного банка. Через год Стиглиц был вынужден покинуть Всемирный банк. Странам с формирующейся рыночной экономикой необходимо внести новые знания в области развития в спектр доминирующих идей, если они хотят играть более важную роль в глобальном управлении в этой сфере. Чжу Сянь, бывший вице-президент Всемирного банка и в настоящее время вице-президент НБР, отметил, что главная цель нового банка – предоставлять новые знания в области развития для развивающихся стран. Новые МБР будут сосредоточены на инвестициях в инфраструктуру и устойчивое развитие. Уровни развития стран отличаются, поэтому потребности в содействии развитию также различны. Новые МБР объединят разнообразные знания в области развития и поделятся ими с большим количеством стран-участников.

Во-вторых, НБР и АБИИ могут стимулировать ограничение оппортунистического поведения развитых стран. Большинство существующих МБР были созданы развитыми странами и оказали большую помощь развивающимся странам с точки зрения финансирования развития и передачи технологий. Однако иногда они используются развитыми странами в качестве дипломатических инструментов [Wei, 2016]. В этом смысле НБР и АБИИ можно рассматривать как источники институционального баланса и отчасти как инструменты стратегии выхода для стран с формирующейся рыночной экономикой, ограничивающие оппортунистическое поведение развитых стран. Теория «голоса и выхода» А. Хиршмана может помочь нам понять соответствующую логику. Когда члены недовольны организацией, они будут подавать жалобы, но если их жалобы не будут надлежащим образом восприняты лидером организации, они покинут ее. Таким образом, если участники могут жаловаться и иметь возможность покинуть институт, их жалобы будут более эффективными [Hirschman, 1970].

В-третьих, НБР и АБИИ также могут помочь решить проблему коллективных действий стран с формирующейся рыночной экономикой. Проблема коллективных действий является еще одной дилеммой для стран с формирующейся рыночной экономикой в реформировании глобального экономического управления. Каждая такая страна хочет усилить собственный голос, но не хочет платить за это. Теория М. Олсона показывает, как рациональность отдельных индивидов приводит к иррациональности коллектива из-за проблем фрирайдерства [Olson, 1971]. Развитые государства могут пойти на уступки странам с формирующейся рыночной экономикой, например, передать должности вице-президентов Всемирного банка и МВФ гражданам развивающихся стран, как было в 2011 и 2012 гг. При таких обстоятельствах важным становится вопрос решения дилеммы индивидуальной рациональности и коллективной иррацио-

нальности. С созданием НБР и АБИИ страны с формирующейся рыночной экономикой могут выстраивать долгосрочные планы в увязке со своими национальными интересами и сформировать комплексное видение будущего глобального экономического управления.

И НБР, и АБИИ важны с точки зрения инвестиций в инфраструктуру и реформы глобального управления, но, как мы обсуждали ранее, почему же эти два банка используют разные операционные модальности?

НБР: равенство акционеров, использование страновых систем и ориентация на заемщиков

В своем выступлении на первом саммите «Группы двадцати» в Вашингтоне 14–15 ноября 2008 г. премьер-министр Индии Манмохан Сингх предложил увеличить инвестиции в инфраструктуру в развивающихся странах, но его предложение было фактически проигнорировано развитыми странами и существующими МБР [Embassy of India, 2008]. В марте 2012 г. на четвертом саммите БРИКС в Нью-Дели премьер-министр Сингх предложил создать новый многосторонний банк развития под руководством развивающихся стран. С этой идеей в принципе согласились другие лидеры БРИКС. «Мы рассмотрели возможность создания нового Банка развития в целях мобилизации ресурсов для проектов в области инфраструктуры и устойчивого развития в странах БРИКС, а также в других странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах. Такой Банк дополнил бы уже прилагаемые усилия международных и региональных финансовых институтов, нацеленные на глобальный рост и развитие. «Мы поручаем нашим министрам финансов изучить реализуемость и жизнеспособность подобной инициативы, создать совместную рабочую группу для ее дальнейшей проработки, и представить нам доклад к следующему саммиту» [БРИКС, 2012], – заявили лидеры БРИКС в принятой на саммите декларации. Таким образом, саммит БРИКС в Нью-Дели ознаменовал начало создания НБР.

В процессе создания НБР Индия и Китай были двумя ключевыми игроками. Индия инициировала создание банка, а Китай де-факто обладал правом вето благодаря огромным валютным резервам и большому опыту в области инвестиций в инфраструктуру. Хотя Индия и Китай в основном достигли консенсуса в отношении создания банка, их опасения и предпочтения различались. Индия была больше озабочена интересами стран-заемщиков и рассматривала НБР как новый источник удовлетворения своих масштабных потребностей в развитии инфраструктуры. Дели традиционно в значительной степени полагался на Всемирный банк в деле финансирования инфраструктуры. Но Индия столкнулась с перспективой лишения права на кредиты Международной ассоциации развития. Поэтому неудивительно, что страна была главным сторонником создания НБР. Однако Китай был в большей степени озабочен интересами стран-доноров и рассматривал НБР как новый источник инвестиций в инфраструктуру. В то же время Китай пытался проявить себя настоящим новым донором, который сможет понять потребности стран-заемщиков на основе собственного опыта работы со Всемирным банком и АзБР в последние тридцать лет. Китайцы рассматривали НБР в долгосрочной перспективе, считая его полезным для обеспечения устойчивого роста в развивающихся странах и, таким образом, для создания новых рынков для китайского бизнеса [Chin, 2014]. Поэтому Индия и Китай боролись за лидерство и определение институциональной модальности нового банка.

В то же время изменение в распределении экономической мощи между Индией и Китаем также оказало определенное влияние на процесс становления банка. В 2006 г., когда страны начали сотрудничество в формате БРИКС, ВВП Индии составлял 0,8 трлн долл. США, а ВВП Китая – 2,6 трлн долл. США, то есть в 3,25 раза больше, чем в Индии. Однако в 2012 г., когда Индия предложила создать НБР, ее ВВП составил 1,83 трлн долл. США, а ВВП Китая – 8,56 трлн долл. США, что в 4,68 раза больше. Это изменение экономической мощи сделало Индию более осторожной в отношении роли Китая в новом банке. Кроме того, дефицит доверия, обусловленный интересами национальной безопасности, стал еще одним фактором расчетов Индии. Растущая военная и дипломатическая мощь Китая представлялась угрозой безопасности в отношении региональных устремлений Индии. Индиец Дж. Малхотра предположил, что Дели был обеспокоен доминированием Китая в банке: Индия с энтузиазмом присоединилась к сотрудничеству в рамках БРИКС, мотивированная своими традиционными антизападными настроениями, но растущее глобальное влияние Китая в БРИКС вызывало нервозность Дели [Malhotra, 2013].

Учитывая это беспокойство, Индия делала акцент на принципе равенства как ключевой особенности нового банка. Настойчивость Индии в этом вопросе отражала не только ее разочарование несправедливой Бреттон-Вудской системой, но и опасения, что ее идейное лидерство в инициативе создания НБР оказалось под угрозой из-за финансового влияния Китая. Важно отметить, что именно Индия, а не Китай, стала лидером в деле исследования альтернативных стратегий финансирования развития после глобального финансового кризиса 2008 г. [Cooper, 2017]. Однако поддержка этой инициативы со стороны Китая была необходима, учитывая структурную роль страны в инфраструктурных инвестициях.

Согласно индийскому предложению, первоначальный капитал банка должен был составить 10 млрд долл. США, поровну распределенных между пятью странами – членами БРИКС. Китай не заблокировал это предложение, но продемонстрировал свои сомнения, особенно в отношении указанного подхода к распределению квот. Как заявил Чжу Нин, влиятельный ученый из Шанхайского продвинутого финансового института (Shanghai Advanced Institute of Finance), в интервью Центральному телевидению Китая, «если пять стран БРИКС будут иметь равные доли в одной и той же организации, возникнет проблема координации» [Ibid.]. Главным предметом беспокойства оставалась эффективность нового банка. Ван Цзянье, ведущий экономист Экспортно-импортного банка Китая, отметил: «Существует только два типа распределения квот, один из них предполагает зависимость от ВВП и финансового вклада, а другой основан на принципе политического равенства, то есть одна страна получает один голос. До сих пор все международные финансовые институты использовали первый подход. Таким образом, в отношении метода распределения квот НБР необходимо провести дополнительные исследования» [Cooper, Farooq, 2015].

Однако нерешительность и беспокойство Китая в стремлении обеспечить надлежащее функционирование НБР еще больше усилили обеспокоенность Индии тем, что КНР будет доминировать в процессе принятия решений банка. В конечном счете с помощью других членов Индии удалось успешно отстоять принцип равенства, зафиксированный в Декларации о НБР.

Китай представил три предложения по работе банка, направленные на повышение его эффективности, которые были приняты Индией и другими членами БРИКС. Во-первых, штаб-квартиру НБР решено было расположить в Шанхае. Хотя принцип равенства отражал стремление стран БРИКС к новому мировому порядку, он также ограничил финансовый вклад Китая в рассматриваемый банк. Возможность заимство-

вания на локальных рынках капитала путем выпуска облигаций является важным инструментом увеличения финансовых ресурсов НБР. По этой причине Шанхай, один из наиболее развитых финансовых центров стран БРИКС, стал хорошим выбором для размещения штаб-квартиры НБР.

Во-вторых, Китай предложил, чтобы НБР был более амбициозным с точки зрения объемов капитала. В частности, объявленный капитал банка было решено увеличить с 10 до 100 млрд долл. США. В то же время, чтобы не увеличивать финансовое бремя для тех членов БРИКС, у которых валютные резервы меньше, чем у Китая, оплаченный капитал НБР, как и планировалось ранее, составил 10 млрд долл. США. Это хороший баланс между разрешенным к выпуску и оплаченным капиталом.

В-третьих, Китай предложил, чтобы банк предоставлял кредиты всем развивающимся странам, а не только учредителям. Индия ранее предложила, чтобы он был ориентирован на страны БРИКС, в то время как Китай придерживался иного мнения, полагая, что банк должен осуществлять кредитование в глобальном масштабе для усиления своего влияния в развивающемся мире. Пытаясь уравновесить влияние Китая как страны, в которой расположена штаб-квартира НБР, Индия настаивала на том, чтобы первый президент банка был представителем Индии, и Китай принял данное предложение. Резюме различных предложений относительно институциональных особенностей банка представлено в табл. 2.

Таблица 2. Предложения Индии и Китая и итоговый подход БРИКС к институциональным особенностям НБР

	Распределение квот	**Капитал**	**Штаб-квартира**	**Президент**	**География кредитования**
Предложение Индии	В соответствии с принципом равенства	10 млрд долл. США	Нью-Дели	Первый президент – гражданин Индии	Страны БРИКС
Предложение Китая	В соответствии с объемом ВВП	100 млрд долл. США	Шанхай	Первый президент – гражданин Китая	Все развивающиеся страны
Итоговый подход БРИКС	В соответствии с принципом равенства	10 млрд долл. США оплаченного капитала и 100 млрд долл. США, объявленного капитала	Шанхай	Первый президент – гражданин Индии	Все развивающиеся страны

Источник: составлено автором.

15 июля 2014 г. лидеры БРИКС объявили о создании НБР, опровергнув характерный скептицизм в отношении институциональной способности БРИКС достигать реальных результатов. «Мы рады объявить о подписании Соглашения о создании Нового банка развития (НБР) в целях мобилизации ресурсов для финансирования инфраструктурных проектов и проектов в области устойчивого развития в странах БРИКС и других странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах... Первоначальный объявленный капитал НБР составит 100 млрд долл. США. Его первоначаль-

ный подписной капитал составит 50 млрд долл. США и будет поровну распределяться между представителями банка. Первым председателем Совета управляющих станет представитель России. Первым председателем Совета директоров будет представитель Бразилии. Первым президентом НБР будет представитель Индии. Штаб-квартира НБР будет находиться в Шанхае. Параллельно со штаб-квартирой в Южной Африке будет создан Африканский региональный центр НБР» [БРИКС, 2014].

Помимо равных долей акционеров как инновации в структуре управления, еще одним институциональным новшеством НБР в интересах заемщиков стало использование страновых систем. Идея укрепления и использования страновых систем возникла из многолетнего опыта в сфере содействия развитию, который показывает, что когда доноры пренебрегают политиками и процедурами заемщиков в пользу собственных политик и процедур, подрывается устойчивость их усилий, а также способность страны-заемщика управлять собственным развитием. Использование страновых систем позволяет уменьшить нагрузку на страны-заемщики, связанную с необходимостью иметь дело с различными политиками и процедурами, например, в отношении закупок; облегчить донорам совместное финансирование операций и в долгосрочной перспективе снизить операционные издержки для стран. И очень важно, что оно также дает странам сильный стимул к приведению своих систем к приемлемым стандартам и, таким образом, позволяет ускорить развитие путем повышения отдачи от всех государственных расходов, а не только финансируемых донорами.

С точки зрения Индии использование страновых систем может усилить независимость стран-заемщиков в вопросах развития, а с позиций Китая – влияние и популярность НБР в развивающихся странах. В результате Индия и Китай в процессе переговоров достигли консенсуса в отношении использования такого подхода. Использование страновых систем – концепция, которая обсуждалась в рамках «Группы двадцати» и существующих институтов многосторонней системы финансирования развития, но проблема в том, но внедрение данного подхода идет очень медленно. На саммите «двадцатки» в Торонто в 2010 г. лидеры взяли на себя обязательство: «Существующие МБР должны принять конкретные меры по повышению прозрачности, подотчетности, качества институционального управления, степени участия самих стран в проводимых программах, децентрализации и, по мере возможности, использования собственных систем соответствующих стран» [«Группа двадцати», 2010]. Хотя «Группа двадцати» достигла консенсуса, использование страновых систем все еще очень ограничено.

Всемирный банк, проводя реформу своих Социально-экологических принципов в 2012–2016 гг., также подчеркнул необходимость использования страновых систем, однако этот процесс оказался противоречивым и медленным. А. Дани, бывший старший специалист по оценке в Группе внутренней оценки Всемирного банка, заявил, что будущее влияние ВБ должно быть основано на убеждении и наращивании потенциала, а не на принуждении. «Единственный способ заставить защитные меры работать – если сами страны примут их на вооружение, и у банка больше не будет рычагов, чтобы навязывать их таким странам, как Китай, Индия и даже страны Африки» [Chavkin, 2016]. Тем не менее многие международные неправительственные организации выступают против использования Всемирным банком страновых систем. Н. Даар, программный директор Oxfam International, раскритиковала идею страновых систем: «Мы разочарованы использованием Всемирным банком страновых систем. Мы возлагаем большие надежды на то, что Всемирный банк устанавливает самые высокие стандарты в области охраны окружающей среды и социальной защиты, но использование страновых систем переложит ответственность на страны-заемщики, что является безответственным поведением» [Downan, 2016].

Тем не менее НБР активно пытается использовать страновые системы в своих операциях. В первой Пятилетней общей стратегии НБР рассматривает использование страновых систем как лучший способ укрепления потенциала стран-заемщиков и достижения лучших долгосрочных результатов развития. Таким образом, для каждого проекта НБР намерен заранее проверять ожидаемое качество экологических, социальных, фидуциарных систем и систем в области закупок страны-заемщика и использовать их в том случае, если они соответствуют его требованиям. В случае, когда системы страны неприемлемы, НБР будет компенсировать их недостатки дополнительными требованиями, адаптированными к конкретным потребностям данного проекта. Важно отметить, что использование страновых систем для НБР будет означать стимулирование клиентов к тщательному применению собственного законодательства и процедур и взаимодействие с соответствующими национальными органами для выработки предложений в том случае, если национальные и местные стандарты не соответствуют его требованиям [NDB, 2017]. Чжу Сянь, вице-президент и главный операционный директор НБР, отметил, что каждая страна обеспокоена вопросами охраны окружающей среды и социальной защиты, но проблема состоит в отсутствии универсальных высоких стандартов, подходящих всем. Всемирный банк, зачастую под давлением развитых стран, поднимает стандарты до их уровня и делает очень высокими для некоторых развивающихся стран, создавая ненужные операционные расходы для некоторых проектов. Если бы НБР использовал высокие стандарты Всемирного банка, это было бы безопаснее, но банк, основываясь на опыте своих основателей, привержен идее, что проекты наиболее успешны только в том случае, если страны-заемщики ответственны за свой собственный путь развития [Ibid.].

Подводя итог, можно сказать, что НБР – это новый многосторонний банк развития по линии «Юг – Юг». Двумя его важными институциональными особенностями являются равные доли акционеров в капитале и использование страновых систем. Конкуренция и компромиссы между Индией и Китаем – важный фактор такой ситуации. Многостороннее решение по окончательным институциональным характеристикам НБР, подчеркивающее ориентированный на стран-заемщиков подход и локализованную операционную модальность, является результатом взаимных уступок Индии и Китая. Процесс создания НБР отражает дух БРИКС, то есть взаимное уважение и понимание, равенство, солидарность, открытость, инклюзивность и взаимовыгодное сотрудничество.

АБИИ: предложение Китая, предложение европейских стран и ориентация на страны-доноры

В отличие от НБР, АБИИ – это новый многосторонний банк развития, создание которого было инициировано Китаем, однако, чтобы повысить его международную легитимность и привлечь европейские страны в качестве основателей, Китай, сталкиваясь с политическим давлением в сторону многосторонности, в основном со стороны европейских государств, и рыночным давлением кредитных рейтингов, в основном со стороны США, избрал для банка операционную модальность, ориентированную на страны-доноры и схожую с существующими МБР.

В октябре 2013 г. председатель КНР Си Цзиньпин во время своего визита в Индонезию предложил создать АБИИ. Его инициатива была поддержана развивающимися странами Юго-Восточной, Южной и Центральной Азии, но неазиатские развитые страны, особенно из Европы и Северной Америки, скептически отнеслись к ней. Были

высказаны два главных опасения: первое – является ли АБИИ китайским банком или многосторонним банком; второе – АБИИ может снизить высокие стандарты существующих многосторонних банков развития, в том числе в отношении структуры управления, экологических и социальных стандартов, политики прозрачности и механизмов закупок [Harpaz, 2016]. В основе этого скептицизма отсутствие уверенности в том, что на самом деле Китай хотел получить от инициативы АБИИ.

С точки зрения геоэкономики одно из направлений критики заключается в том, что Китай стремился использовать АБИИ для экспорта своих чрезмерных производственных мощностей и стимулирования интернационализации юаня. В настоящее время китайская экономика имеет значительные избыточные мощности во многих отраслях промышленности, таких как производство стали, энергетика и строительство, где прибыль на внутреннем рынке снижается. Так как в значительной степени эти мощности могут быть задействованы при реализации инфраструктурных проектов, некоторые аналитики заявили, что АБИИ отчасти предназначен для создания работы для китайских отраслей тяжелой промышленности. В более широком смысле АБИИ может создавать возможности, стимулирующие китайские компании к «выходу за границу», расширяя их доступ к новым рынкам [Sun, 2015]. Кроме того, Китай обладает огромными валютными резервами, большая часть которых используется для покупки облигаций США. Если бы правительство КНР использовало АБИИ для заключения контрактов с китайскими компаниями на строительство инфраструктуры, номинированных в юанях, это могло бы способствовать диверсификации китайских инвестиций и интернационализации национальной валюты. По предложению Китая, он должен был стать крупнейшим акционером АБИИ, штаб-квартира которого расположена в Пекине, а президентом является гражданин Китая. В результате некоторые даже рассматривали АБИИ как замаскированный кассовый аппарат для китайских государственных предприятий [Roach, 2015].

С точки зрения геополитики, как утверждали некоторые эксперты, АБИИ должен был стать банком инициативы «Один пояс, один путь» (ОПОП), обслуживающим внешнеполитические интересы Китая. Поскольку в 2013 г. президент Китая Си Цзиньпин предложил и АБИИ, и инициативу ОПОП, и оба проекта нацелены на инфраструктурные инвестиции и повышение экономической взаимосвязанности, предполагалось, что Китай может использовать АБИИ для направления капитала в те проекты, которые укладываются в рамки ОПОП [Mark, Li, 2016]. Кроме того, АБИИ мог бы использоваться Китаем в качестве дипломатического инструмента, чтобы «субсидировать» те страны, которые дружественно относятся к КНР в рамках усиливающейся конкуренции с США в Азиатско-Тихоокеанском регионе с тех пор, как администрация Обамы опубликовала стратегию «Поворот в Азию».

Фактически эта критика оказала негативное влияние на международную легитимность АБИИ и расширение его членского состава. В октябре 2014 г. 21 страна подписала Меморандум о взаимопонимании по созданию АБИИ, в том числе Бангладеш, Бруней, Камбоджа, Китай, Индия, Казахстан, Кувейт, Лаос, Малайзия, Монголия, Мьянма, Непал, Оман, Пакистан, Филиппины, Катар, Сингапур, Шри-Ланка, Таиланд, Узбекистан и Вьетнам. За исключением Китая и Индии, большинство подписавших – это небольшие развивающиеся страны Южной, Юго-Восточной и Западной Азии. Крупные экономики, включая Японию, Корею, Австралию и Россию, изначально находились в стороне от процесса. Япония несколько раз отказывалась присоединиться, выражая обеспокоенность по поводу управления и прозрачности АБИИ и его возможной конкуренции с АзБР. США несколько раз выразили обеспокоенность тем, что АБИИ может снизить международные стандарты Всемирного банка

и АзБР, а также отговорили своих азиатских союзников, включая Австралию и Южную Корею, от присоединения.

12 марта 2015 г. Великобритания стала первой крупной западной страной, стремящейся присоединиться к АБИИ. Канцлер казначейства Джордж Осборн объявил о намерении Великобритании стать будущим основателем банка. «Великобритания хочет сыграть ключевую роль в обеспечении того, чтобы АБИИ воплощал лучшие стандарты в области подотчетности, прозрачности и управления, что является ключом к обеспечению успеха инициативы и раскрытию потенциальных выгод для всей глобальной экономики» [Gov.UK, 2015]. Однако правительство США не согласилось с решением Осборна присоединиться к АБИИ. Американский чиновник заявил Financial Times: «Мы настороженно относимся к тенденции постоянных компромиссов с Китаем. Это не лучший способ обращения с восходящей державой» [Watt, Lewis, Branigan, 2015]. Присоединение Великобритании стимулировало множество других заявок на членство от таких стран, как Германия, Франция, Италия, Швейцария, Россия, Южная Корея, Бразилия и Турция. Германия, Франция и Италия упомянули в своей совместной декларации по поводу учреждения АБИИ, что он будет следовать лучшим стандартам и практикам с точки зрения управления, защитных положений, политики в отношении долга и закупок [LaRouchePAC, 2015]. Китайский европеист Чжао Ке утверждает, что это некий новый подход к участию, в рамках которого ключевые игроки существующих МБР присоединяются к АБИИ, чтобы гарантировать высокие стандарты [Zhao, 2015]. Д. Фишер, эксперт по Китаю из Германии, отмечает, что присоединение европейских стран к АБИИ и отказ США от присоединения являются хорошим разделением труда, поскольку европейцы имеют более высокие стандарты в области прав человека и устойчивого развития, чем США.

К 31 марта 2015 г. государствами-учредителями стали 57 стран, в том числе 37 из Азии и 20 неазиатских. Это значительно больше, чем ожидалось, и поэтому считалось победой китайской экономической дипломатии. Джин Ликун, директор временного секретариата АБИИ, отметил, что первоначальные ожидания китайского правительства касались около 20 стран, в основном развивающихся, из Юго-Восточной, Южной и Западной Азии. Неожиданный рост количества членов, особенно присоединение европейских держав, поставило АБИИ перед дилеммой: должен ли это быть банк, в котором доминируют азиатские развивающиеся страны и который контролируется Китаем, или банк, легитимный на международном уровне, схожий с существующими МБР, в котором влияние Китая относительно ограничено. Если бы в нем доминировали азиатские развивающиеся страны, в частности Китай, АБИИ был бы больше озабочен потребностями развивающихся стран и национальными условиями, но его международное влияние и легитимность снизились. Если бы список стран-членов был более широким и включал европейские державы, АБИИ стал бы ориентированным на страны-доноры банком, таким как Всемирный банк и АзБР, но одновременно был бы более влиятельным и легитимным. В ходе переговорного процесса представители Китая выбрали второй вариант [Ikenberry, Lim, 2017; Kaya, Woo 2018].

После решения о присоединении европейских стран временный секретариат организовал три конференции для обсуждения Статей соглашения и операционных политик АБИИ. Несмотря на то что Китай и европейские державы достигли базового консенсуса по вопросу создания АБИИ, существовали некоторые различия в их опасениях и предпочтениях. Китай надеялся, что АБИИ сможет внести больший вклад в инвестиции в инфраструктуру Азии и поможет экспортировать собственные инфраструктурные производственные мощности. В то же время Китай хотел показать себя новым донором, который понимает потребности стран-заемщиков и использует нова-

торские меры для повышения эффективности МБР. Однако европейские страны, помимо получения прибыли и удовлетворения материальных интересов отечественных инфраструктурных компаний посредством инфраструктурных инвестиций в Азии, были озабочены поддержанием АБИИ высоких стандартов, избежанием возможных негативных последствий для международной передовой практики в области охраны окружающей среды и социальной защиты, включая экологические и социальные защитные положения и политику в области закупок.

Чтобы подробно проанализировать различия между ключевыми игроками в процессе переговоров о создании АБИИ, мы можем принять меморандум о взаимопонимании по созданию АБИИ от октября 2014 г. как предложение Китая, потому что в то время большинство потенциальных членов-основателей представляли малые и средние азиатские развивающиеся страны, а китайская позиция и аргументы по институциональным характеристикам банка в основном были отражены в этом документе. Предложения европейских стран, в основном сформировашиеся после марта 2015 г. [Wilson, 2019], можно использовать, чтобы «отшлифовать» китайское предложение, получив таким образом итоговую европейскую позицию. Итоговые Статьи соглашения и операционные политики АБИИ можно принять за многостороннее предложение, которое является компромиссом между позициями Китая и европейских держав. Разницу между китайским предложением, европейским предложением и окончательным многосторонним предложением можно увидеть в табл. 3.

Что касается распределения акций, на Китай, согласно его первоначальному предложению, должно было приходиться более 50%. С точки зрения Китая владение наибольшей долей акций гарантировало, что АБИИ будет создан и будет надлежащим образом функционировать. С присоединением большего числа стран-членов, особенно нерегиональных, предполагалось уменьшение доли Китая, но он по-прежнему должен остаться основным акционером. С европейской точки зрения уступки Китая в отношении права вето были сделаны для обеспечения участия в банке соответствующих стран, которые с самого начала сделали это условием своего членства [Wilson, 2017]. В итоге обе стороны пошли на компромисс: европейцы согласились с тем, что Китай будет иметь право вето в начальный период функционирования АБИИ, когда будет выполнять поддерживающую роль лидера, а Китай согласился утратить право вето по мере присоединения большего числа стран к банку, не настаивая на его сохранении, как это сделали США в случае Всемирного банка.

Что касается структуры управления, китайская идея заключалась в том, чтобы объединить преимущества МБР и компаний частного сектора, которые обычно делегируют больше полномочий менеджменту, в то время как существующие МБР имеют большие проблемы с точки зрения разделения труда между управленческими командами и советами директоров. С европейской точки зрения важно регулярно контролировать менеджмент и деятельность банка, который должен быть настоящим многосторонним и прозрачным институтом, а не контролируемым Китаем или институтом «в китайском стиле». В итоге обе стороны пошли на уступки: с одной стороны, европейские страны согласились с тем, что Совет директоров будет нерезидентным и делегирует полномочия по утверждению проектов менеджменту; с другой стороны, Китай согласился с тем, что Совет директоров создаст механизм надзора за командой менеджеров в соответствии с принципами прозрачности, открытости, независимости и подотчетности. Механизм надзора будет охватывать такие области, как аудит, оценка, противодействие мошенничеству и коррупции, жалобы по проектам и жалобы персонала, что отразит характер АБИИ как международного банка развития, ориентированного на инвестиции в инфраструктуру.

Таблица 3. Предложение Китая, предложение европейских стран и многостороннее предложение относительно АБИИ

	Распределение долей в капитале	**Структура управления**	**Экологические и социальные стандарты**	**Политика в области закупок**
Предложение Китая	Доля Китая более 50%	Укрепить полномочия и эффективность менеджмента и уменьшить вмешательство Совета директоров	Экологические и социальные защитные механизмы должны различаться в зависимости от уровня развития страны	Политика в области закупок должна быть адаптирована к обстоятельствам разных стран и учитывать стратегию развития стран-заемщиков
Европейское предложение	Необходимо избежать права вето Китая	Укрепление механизма надзора со стороны Совета директоров в соответствии с принципами прозрачности и подотчетности	Высокие экологические и социальные стандарты, аналогичные существующим МБР	Необходимо избегать использования АБИИ как инструмента экспорта Китаем своих избыточных мощностей
Многостороннее предложение	Квота Китая составляет 30,34%, но с присоединением новых членов китайское право вето будет ослаблено	Совет директоров является нерезидентным, но он будет регулярно контролировать менеджмент, включая сферы аудита, оценки, борьбу с мошенничеством и коррупцией, жалобы по проектам и жалобы персонала, и отражать характер Банка как многостороннего финансового института	Лучшие международные экологические и социальные стандарты, аналогичные существующим МБР	Банк не налагает никаких ограничений на закупку товаров и услуг из любой страны и преследует коммерчески ориентированные цели в области закупок, которые акцентированы на соотношении цены и качества и прозрачности.

Источник: составлено автором.

В отношении экологической и социальной политики предложение Китая состояло в упрощении существующих экологических и социальных защитных положений МБР, чтобы увеличить степень участия в процессах собственного развития стран-заемщиков и снизить стоимость кредитования. С европейской точки зрения МБР, включая АБИИ, должны нести ответственность за продвижение высоких экологических и социальных стандартов в развивающихся странах. В рамках многостороннего предложения отмечено: «...представители подчеркнули, что документы по операционной политике будут подлежать утверждению Советом директоров и должны основываться на наилучшей международной практике. Эти документы, среди прочего, будут включать экологические и социальные стандарты, параметры раскрытия информации и долговой устойчивости» [AIIB, 2015a, Art. 13, Para. 4].

В отношении политики закупок предложение Китая заключалось в ее диверсификации в зависимости от разных этапов развития и национальных условий стран-заемщиков. С точки зрения европейских стран АБИИ, чтобы не стать политическим инструментом Китая для экспорта его производственных мощностей и не служить интересам КНР в рамках инициативы «Один пояс, один путь», должен был принять рыночный подход к политике в области закупок и уделять должное внимание нежелательности использования несоразмерного количества своих ресурсов в интересах одной страны. В итоге в многостороннем предложении отмечено, что «политика в области закупок АБИИ должна основываться на лучших международных практиках. Банк не будет налагать ограничений на закупки товаров и услуг из какой-либо страны за счет средств, полученных за счет его обычных или специальных операций» [AIIB, 2015b, Art. 13, Para. 8].

Подводя итог, отметим, что после серии многосторонних переговоров АБИИ стал новым «старым» многосторонним банком развития, использующим лучшие международные стандарты, аналогичные стандартам Всемирного банка и АзБР. Конечно, у АБИИ есть некоторые институциональные инновации по сравнению с существующими МБР, такие как ориентация на инвестиции в инфраструктуру, нерезидентный совет директоров, осуществление закупок и набор персонала в глобальном масштабе. Тем не менее с точки зрения отношений между странами-заемщиками и странами-донорами АБИИ все же является традиционным банком, ориентированным на доноров, или банком сотрудничества по линии «Север – Юг». И это самое большое его отличие от НБР.

Помимо политического давления в направлении многосторонности со стороны европейских стран, рыночное давление со стороны трех крупнейших американских кредитных рейтинговых агентств также является важным фактором решимости Китая интернационализировать АБИИ и сделать его банком, функционирующим по высоким стандартам, аналогичным существующим МБР. Как и Всемирный банк, и АзБР, АБИИ финансирует свои проекты в основном не за счет оплаченного учредителями капитала, а за счет средств, привлеченных на международных финансовых рынках. Для снижения стоимости заимствований для АБИИ важно применять стандарты, аналогичные существующим МБР. В рамках первой группы проектов, одобренных АБИИ, три из четырех финансировались совместно со Всемирным банком, АзБР, ЕБРР и подразумевали применение их экологических и социальных стандартов, что являлось целенаправленной стратегией, позволяющей АБИИ сформировать портфель проектов с низким уровнем риска и положительную репутацию на финансовых рынках. Структурная особенность, заключающаяся в опоре на международные рынки капитала для финансирования многосторонних кредитов на цели развития, по сути, подталкивает АБИИ к использованию операционной модальности, аналогичной Всемирному банку и АзБР [Ikenberry, Lim, 2017]. Как отметил Джин Ликун, международный кредитный рейтинг очень важен для АБИИ, и банку было необходимо учесть все факторы, относящиеся к кредитному рейтингу, включая структуру управления, распределение квот, институциональное строительство и т.д. Западные страны будут постепенно одобрять деятельность АБИИ, потому что он действительно работает в соответствии с высокими международными стандартами [Xinhua News Agency, 2018].

Заключение

В настоящей статье были исследованы различия между операционными модальностями НБР и АБИИ, с акцентом на политических взаимодействиях между ключевыми игроками в процессе создания банков. В случае с НБР Индия была инициатором,

а Китай – игроком с правом вето. Конкуренция между Индией и Китаем за лидерство в банке привела к утверждению распределения акций равными долями и использованию страновых систем в качестве двух важных институциональных элементов банка, который в итоге стал ориентированным на страны-доноры институтом сотрудничества по линии «Юг –Юг». В случае АБИИ Китай был инициатором, а европейские страны – игроками с правом вето. После присоединения к АБИИ европейских государств Китай больше заботился о международной легитимности банка, чем о потребностях стран-заемщиков. В итоге АБИИ стал ориентированным на страны-доноры банком, аналогичным существующим МБР.

Как страны с формирующейся рыночной экономикой государства БРИКС, особенно Китай, имеют возможность создавать новые многосторонние банки развития, а выбор операционных модальностей отражает их различные подходы к участию в глобальном экономическом управлении. Выбор между созданием банка, ориентированного на страны-заемщики и отражающего взгляды развивающихся стран на международное развитие, такого как НБР, или банка, ориентированного на страны-доноры, с использованием лучшей международной практики, такого как АБИИ, является стратегической дилеммой. У каждой стратегии есть свои сильные и слабые стороны.

АБИИ легче получить более высокий кредитный рейтинг и снизить стоимость заимствований на международном рынке капитала в рамках выпуска своих облигаций. В то же время, продвигая реформу Бреттон-Вудской системы, НБР может предоставить больше институциональных решений и идей, основанных на его практике равенства акционеров и использования страновых систем. НБР является первым многосторонним банком развития глобального масштаба, созданным исключительно развивающимися странами без участия развитых государств на начальном этапе. Это свидетельствует о создании действительно трансформирующего института финансирования развития.

Помимо изучения операционных модальностей НБР и АБИИ, проведенный анализ также имеет значение для посткризисной реформы глобального управления в области развития. С точки зрения отношений между странами-заемщиками и странами-донорами НБР представляет собой новый тип сотрудничества по линии «Юг – Юг», в то время как АБИИ представляет новый тип «старого» сотрудничества по линии «Север – Юг». Международные банки развития – одна из немногих областей, в которых глобальное управление перешло от модели доминирования развитых стран к модели совместного лидерства развитых стран и государств с формирующейся рыночной экономикой. Тем не менее два фактора по-прежнему влияют на участие стран с формирующимися рынками в глобальном экономическом управлении: первый фактор – это отношения между такими странами, особенно отсутствие взаимного доверия, например, между Индией и Китаем; другой фактор заключается в структурной мощи развитых стран, будь то их способность определять легитимность нового международного института или осуществлять рыночное давление для обеспечения высокого кредитного рейтинга. Только когда страны с формирующейся рыночной экономикой смогут добиться прогресса в решении этих проблем, глобальное управление действительно может стать «глобальным», а не осуществляться по формуле «Запад +».

Источники

БРИКС (2012) Делийская декларация. 29 марта. Режим доступа: https://www.ranepa.ru/images/media/brics/inpresidency1/%D0%94%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F%20%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

БРИКС (2014) Форталезская декларация (принята по итогам шестого саммита БРИКС). Режим доступа: https://www.ranepa.ru/images/media/brics/brazpresidency2/41d4f1dd6741763252a8.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

«Группа двадцати» (2010) Декларация саммита лидеров государств «Группы 20» в Торонто. Режим доступа: https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2010toronto/%D0%94%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B0%20%D0%BB%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B2%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

Купер Э.Ф., Фарук А.Б. (2015) Апробация клубного механизма взаимодействия БРИКС: Новый банк развития от концепции до становления // Вестник международных организаций. Т. 10. № 2. С. 39–58. DOI: 10.17323/1996-7845-2015-02-39.

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2015a) Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank. Explanatory Notes. Режим доступа: https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_report_on_the_articles_of_agreement.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2015b) Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank. Режим доступа: https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_english-bank_articles_of_agreement.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

Beeson M., Li F. (2016) China's Place in Regional and Global Governance: A New World Comes into View // Global Policy. Vol. 7. No. 4. P. 491–499.

Bhattacharya A., Romani M. (2013) Meeting the Infrastructure Challenge: The Case for the New Development Bank. Paper prepared for the G24 Technical Committee Meeting, Washington DC, 21 March. Режим доступа: https://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-4_2-1.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

Chavkin S. (2016) Debate Surrounds World Bank's Proposed New Safeguards Rules // International Consortium of Investigative Journalists. Режим доступа: https://www.icij.org/blog/2016/08/debate-surrounds-world-banks-proposed-new-safeguards-rules/ (дата обращения: 26.04.2019).

Chin G. (2012) China as a 'Net Donor': Tracking Dollars and Sense // Cambridge Review of International Affairs. Vol. 25. No. 4. P. 579–604.

Chin G. (2014) The BRICS-Led Development Bank: Purpose and Politics Beyond the G20 // Global Policy. Vol. 5. No. 3. P. 366–373.

Cooper A. (2017) The BRICS New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity // Global Policy. Vol. 5. No. 3. P. 275–284.

Downan S. (2016) World Bank Update Rules Lead to Criticism // Financial Times. 5 August. Режим доступа: http://www.ftchinese.com/story/001068790?archive (дата обращения: 26.04.2019).

Embassy of India (2008) Statement by the Prime Minister of India, Dr. Manmohan Singh, at the Summit of the Heads of State or Governments of the G20 Countries on Financial Markets and the World Economy. Washington DC. 15 November. Режим доступа: https://www.indianembassy.org/archives_details.php?nid=955 (дата обращения: 26.04.2019).

Gov.UK (2015) UK Announces Plans to Join Asian Infrastructure Investment Bank. News Release. 12 March. Режим доступа: https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank.

Griffith-Jones S. (2014) A BRICS Development Bank: A Dream Coming True? // UNCTAD Discussion Paper No 215. United Nations Conference on Trade and Development. Режим доступа: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osgdp20141_en.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

Harpaz M. (2016) China's Coherence in International Economic Governance // Journal of Chinese Political Science. Vol. 21. No. 2. P. 123–147.

He A. (2016) China in the International Financial System: A Study of the NDB and the AIIB // CIGI Papers No 106. Centre for International Governance Innovation. Режим доступа: https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no.106.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

Hirshchman A. (1970) Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge: Harvard University Press.

Ikenberry J., Lim D. (2017) Report: China's Emerging Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-Hegemony. Project on International Order and Strategy, Brookings Institute. Режим доступа: https://www.brookings.edu/research/chinas-emerging-institutional-statecraft (дата обращения: 26.04.2019).

Kaberuka D. (2011) Boosting Infrastructure Investments in Africa // World Economics. Vol. 12. No. 2. P. 7–24.

Kaya A., Woo B. (2018) China and the Asian Infrastructure Investment Bank: The Influence-Legitimacy Tradeoff. Paper presented at the 11th Annual Conference on the Political Economy of International Organization. Madison. 8–10 February. Режим доступа: http://wp.peio.me/wp-content/uploads/2018/02/PEIO-KayaWoo0202_paper-86.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

LaRouchePAC (2015) Major European Nations Join Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Режим доступа: https://larouchepac.com/20150317/major-european-nations-join-asian-infrastructure-investment-bank-aiib (дата обращения: 26.04.2019).

Lichtenstein N. (2018) A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank. Oxford University Press.

Malhotra J. (2013) Second Thoughts on BRICS Development Bank. Business Standard. 1 April. Режим доступа: http://www.business-standard.com/article/international/second-thoughts-on-brics-development-bank-113040100035_1.html (дата обращения: 26.04.2019).

Ming W. (2016) The Asian Infrastructure Investment Bank: The Construction of Power Politics and the Struggle for the East Asian International Order. N.Y.: Palgrave Macmillan.

New Development Bank (NDB) (2017) NDB's General Strategy: 2017–2021. Режим доступа: https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

Olson M. (1971) The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press.

Roach S. (2015) Washington's Big China Screw-up // Foreign Policy. Режим доступа: https://foreignpolicy.com/2015/03/26/washingtons-big-china-screw-up-aiib-asia-infrastructure-investment-bank-china-containment-chinafile/ (дата обращения: 26.04.2019).

Smith D. (2013) BRICS Eye Infrastructure Funding Through New Development Bank // The Guardian. 28 March. Режим доступа: http://www.guardian.co.uk/global-development/2013/mar/28/brics-countries-infrastructure-spending-development-bank (дата обращения: 26.04.2019).

Stiglitz J. (1999) More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. Villa Borsig Workshop Series 1998, German Foundation for International Development. Режим доступа: https://pdfs.semanticscholar.org/657d/d9ec1d1631b3d46e19e6657bad7a8de5de4f.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

Sun Y. (2015) China and the Evolving Asian Infrastructure Investment Bank // Asian Infrastructure Investment Bank: China as a Responsible Stakeholder? / D. Bob (ed). Sasakawa Peace Foundation USA. Режим доступа: http://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/07/AIIB-Report_4web.pdf (дата обращения: 26.04.2019).

Wang H. (2017) New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance // Global Policy. Vol. 8. No. 1. P. 113–118.

Watt N., Lewis P., Branigan T. (2015) US Anger at Britain Joining Chinese-Led Investment Bank AIIB. Режим доступа: https://www.theguardian.com/us-news/2015/mar/13/white-house-pointedly-asks-uk-to-use-its-voice-as-part-of-chinese-led-bank (дата обращения: 26.04.2019).

Wei L. (2016) International Order Transition and Realistic Institutionalism // Foreign Affairs Review. No. 1. P. 31–59.

Wilson J. (2019) The Evolution of China's Asian Infrastructure Investment Bank: From a Revisionist to Status-Seeking Agenda // International Relations of Asia-Pacific. Vol. 19. No. 1. P. 147–176. Режим доступа: https://academic.oup.com/irap/article-abstract/19/1/147/4211033 (дата обращения: 26.04.2019).

Xinhua News Agency (2018) Always Take the "Long March Road" of the AIIB: Interview with Jin Liqun, President of the AIIB. Режим доступа: http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-01/16/c_129792362.htm (дата обращения: 26.04.2019).

Zhao K. (2015) The New Engagementalism of European Countries Towards Asia-Pacific // European Studies. No. 2.

Zhu J. (2015) The Strategic Role and Institutional Design of the NDB // Social Science. No. 6.

Borrowing Country-Oriented or Donor Country-Oriented? Comparing the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank[1]

J. Zhu

Jiejin Zhu – Associate Professor, School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, 220 Handan Road, Shanghai, 200433, China; E-mail: zhujiejin@fudan.edu.cn.

Abstract

Why have the New Development Bank (NDB), established by the BRICS grouping of Brazil, Russia, India, China and South Africa, and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), both created by emerging economies, taken different operational institutions? The NDB has adopted a borrowing country-oriented operational modality, while the AIIB's operational modality is still donor country-oriented. This article examines the structural factors leading to the creation of these new banks and different institutional proposals during the establishment negotiation processes to explain the operational differences. In the establishment of NDB, the competition between India and China for leadership made the principle of equality a basic feature of the bank. All the founding members are the borrowing countries. The NDB is a borrowing country-oriented new multilateral development bank (MDB) with equal shareholding and the use of country systems as two prominent institutional innovations. In the case of AIIB, after being joined by non-regional European powers, China pushed it toward an internationalized and high standards approach, in the face of political pressure toward multilateralism, especially from the European founding members, and market pressure from the international credit rating agencies in America. As a result the AIIB was similar to existing MDBs in terms of operational modality. This research shows the different institutional approaches to participation in global economic governance for emerging economies.

Key words: NDB; AIIB; Operational Institutions; Borrowing Country-oriented; Donor Country-oriented

For citation: Zhu J. (2019) Borrowing Country-Oriented or Donor Country-Oriented? Comparing the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 150–172 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-06.

References

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2015a) Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank. Explanatory Notes. Available at: https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_report_on_the_articles_of_agreement.pdf (accessed 1 August 2018).

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2015b) Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank. Available at: https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_english-bank_articles_of_agreement.pdf (accessed 1 August 2018).

Bhattacharya A., Romani M. (2013) Meeting the Infrastructure Challenge: The Case for the New Development Bank. Paper prepared for the G24 Technical Committee Meeting, Washington DC, 21 March. Available at: https://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-4_2-1.pdf (accessed 1 August 2018).

Beeson M., Li F. (2016) China's Place in Regional and Global Governance: A New World Comes into View. *Global Policy*, vol. 7, no 4, pp. 491–499.

[1] The editorial board received the article in September 2018.

BRICS (2012) Delhi Declaration. New Delhi, 29. Available at: http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html (accessed 1 August 2018).

BRICS (2014) Fortaleza Declaration. Fortaleza, 15 July. Available at: http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-leaders.html (accessed 1 August 2018).

Chavkin S. (2016) Debate Surrounds World Bank's Proposed New Safeguards Rules. International Consortium of Investigative Journalists. Available at: https://www.icij.org/blog/2016/08/debate-surrounds-world-banks-proposed-new-safeguards-rules/ (accessed 1 August 2018).

Chin G. (2012) China as a 'Net Donor': Tracking Dollars and Sense. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, no 4, pp. 579–604.

Chin G. (2014) The BRICS-Led Development Bank: Purpose and Politics Beyond the G20. *Global Policy*, vol. 5, no 3, pp. 366–373.

Cooper A. (2017) The BRICS New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity. *Global Policy*, vol. 8, no 3, pp. 275–284.

Cooper A., Farooq A. (2015) Testing the Club Dynamics of the BRICS: The New Development Bank from Conception to Establishment. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 2, pp. 1–15.

Downan S. (2016) World Bank Update Rules Lead to Criticism. Financial Times, 5 August. Available at: http://www.ftchinese.com/story/001068790?archive (accessed 1 August 2018).

Embassy of India (2008) Statement by the Prime Minister of India, Dr. Manmohan Singh, at the Summit of the Heads of State or Governments of the G20 Countries on Financial Markets and the World Economy. Washington DC, 15 November. Available at: https://www.indianembassy.org/archives_details.php?nid=955 (accessed 1 August 2018).

Gov.UK (2015) UK Announces Plans to Join Asian Infrastructure Investment Bank. News Release, 12 March. Available at: https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank (accessed 1 August 2018).

Griffith-Jones S. (2014) A BRICS Development Bank: A Dream Coming True? UNCTAD Discussion Paper No 215. United Nations Conference on Trade and Development. Available at: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osgdp20141_en.pdf (accessed 1 August 2018).

Group of 20 (G20) (2010) Toronto Declaration. Toronto, 27 June. Available at: http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique.html (accessed 1 August 2018).

Harpaz M. (2016) China's Coherence in International Economic Governance. *Journal of Chinese Political Science*, vol. 21, no 2, pp. 123–147.

He A. (2016) China in the International Financial System: A Study of the NDB and the AIIB. CIGI Papers No 106, Centre for International Governance Innovation. Available at: https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no.106.pdf (accessed 1 August 2018).

Hirshchman A. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.

Ikenberry J., Lim D. (2017) Report: China's Emerging Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-Hegemony. Project on International Order and Strategy, Brookings Institute. Available at: https://www.brookings.edu/research/chinas-emerging-institutional-statecraft (accessed 1 August 2018).

Kaberuka D. (2011) Boosting Infrastructure Investments in Africa. *World Economics*. vol. 12, no 2, pp. 7–24.

Kaya A., Woo, B. (2018) China and the Asian Infrastructure Investment Bank: The Influence-Legitimacy Tradeoff. Paper presented at the 11th Annual Conference on the Political Economy of International Organization, Madison, 8–10 February. Available at: http://wp.peio.me/wp-content/uploads/2018/02/PEIO-Kaya-Woo0202_paper-86.pdf (accessed 1 August 2018).

LaRouchePAC (2015) Major European Nations Join Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Available at: https://larouchepac.com/20150317/major-european-nations-join-asian-infrastructure-investment-bank-aiib (accessed 1 August 2018).

Lichtenstein N. (2018) *A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank*. Oxford University Press.

Malhotra J. (2013) Second Thoughts on BRICS Development Bank. Business Standard, 1 April. Available at: http://www.business-standard.com/article/international/second-thoughts-on-brics-development-bank-113040100035_1.html (accessed 1 August 2018).

Ming W. (2016) *The Asian Infrastructure Investment Bank: The Construction of Power Politics and the Struggle for the East Asian International Order*. New York: Palgrave Macmillan.

New Development Bank (NDB) (2017) NDB's General Strategy: 2017–2021. Available at: https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf (accessed 1 August 2018).

Olson M. (1971) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

Roach S. (2015) Washington's Big China Screw-up. *Foreign Policy*. Available at: https://foreignpolicy.com/2015/03/26/washingtons-big-china-screw-up-aiib-asia-infrastructure-investment-bank-china-containment-chinafile/ (accessed 1 August 2018).

Smith D. (2013) BRICS Eye Infrastructure Funding Through New Development Bank. The Guardian, 28 March. Available at: http://www.guardian.co.uk/global-development/2013/mar/28/brics-countries-infrastructure-spending-development-bank (accessed 1 August 2018).

Stiglitz J. (1999) More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. Villa Borsig Workshop Series 1998, German Foundation for International Development. Available at: https://pdfs.semanticscholar.org/657d/d9ec1d1631b3d46e19e6657bad7a8de5de4f.pdf (accessed 1 August 2018).

Sun Y. (2015) China and the Evolving Asian Infrastructure Investment Bank. *Asian Infrastructure Investment Bank: China as a Responsible Stakeholder?* (D. Bob (ed)). Sasakawa Peace Foundation USA. Available at: http://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/07/AIIB-Report_4web.pdf (accessed 1 August 2018).

Wang H. (2017) New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance. *Global Policy*, vol. 8, no 1, pp. 113–118.

Watt N., Lewis P., Branigan T. (2015) US Anger at Britain Joining Chinese-Led Investment Bank AIIB. Available at: https://www.theguardian.com/us-news/2015/mar/13/white-house-pointedly-asks-uk-to-use-its-voice-as-part-of-chinese-led-bank (accessed 1 August 2018).

Wei L. (2016) International Order Transition and Realistic Institutionalism. *Foreign Affairs Review*, no 1, pp. 31–59.

Wilson J. (2019) The Evolution of China's Asian Infrastructure Investment Bank: From a Revisionist to Status-Seeking Agenda. *International Relations of Asia-Pacific*, vol. 19, no 1, pp. 147–176. Available at: https://academic.oup.com/irap/article-abstract/19/1/147/4211033 (accessed 1 August 2018).

Xinhua News Agency (2018) Always Take the "Long March Road" of the AIIB: Interview with Jin Liqun, President of the AIIB. Available at: http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-01/16/c_129792362.htm (accessed 1 August 2018).

Zhao K. (2015) The New Engagementalism of European Countries Towards Asia-Pacific. *European Studies*, no 2.

Zhu J. (2015) The Strategic Role and Institutional Design of the NDB. *Social Science*, no 6.