

DOI: 10.23932/2542-0240-2022-15-1-15

# Экспроприация в XXI в. – новый вызов для исследований политического риска

**Анастасия Николаевна БОРДОВСКИХ**

кандидат политических наук, старший научный сотрудник

Факультет государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова,  
119992, Ломоносовский просп., д. 27, к. 4, Москва, Российская Федерация

E-mail: a\_bordovskikh@hotmail.com

ORCID: 0000-0003-4290-4983

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Бордовских А.Н. (2022). Экспроприация в XXI в. – новый вызов для исследований политического риска // *Контур*ы глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 15. № 1. С. 298–313.

DOI: 10.23932/2542-0240-2022-15-1-15

Статья поступила в редакцию 21.05.2021.

Исправленный текст представлен 23.09.2021.

**АННОТАЦИЯ.** Экспроприация рассматривается в статье как политический риск для международного бизнеса, обострившийся в период построения странами третьего мира новых стратегий постколониального развития. С завершением третьей волны демократизации, падением Берлинской стены и активной либерализацией новых рынков исследовательский интерес к политическим рискам, в том числе угрозам экспроприации иностранных собственников, отошел на второй план, уступив место экономическим факторам инвестиционного климата. Тем не менее на фоне усиления геополитической турбулентности и нарастания торговых и дипломатических конфликтов в последние годы политическая составляющая заново набирает свой вес в оценке страновых рисков.

В продолжение оживленных научно-экспертных дискуссий о возврате политического риска настоящая статья обращается к вопросу актуальности угроз экспроприации и раскрывает их современную природу, в том числе раз-

витие неявных механизмов государственных отчуждений и изменение их географического распространения, не ограниченного границами развивающихся рынков. На основе прикладного анализа арбитражной практики в работе обосновывается непреходящая значимость как прямой, так и косвенной экспроприации. Однако эволюция форм, трансформация политических источников и мотиваций государственных отчуждений в современных условиях требуют соответствующей выработки новой методологии исследования данного вида политического риска. Вместе с тем приведенный в статье обзор научных трудов обнаруживает ощутимый пробел на данном направлении и ставит вопрос о назревшей сегодня необходимости адаптации теоретического подхода к анализу современных конфигураций политического риска экспроприации.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** экспроприация, косвенная экспроприация, государственные изъятия, принудительное

*отчуждение собственности, политический риск, иностранные инвестиции, международный арбитраж, двусторонние инвестиционные соглашения.*

### **Экспроприация как политический риск**

Экспроприация, помимо того, что она представляет собой классический инструмент госрегулирования, в области анализа международных коммерческих отношений заключает в себе классический пример жесткого политического риска утраты объекта собственности (*loss contigency*), противопоставляемого более мягкой угрозе утраты стоимости объекта собственности (*value contigency*) [Torre, Neckar, 1986, p. 40]. Сам термин «политический риск» закрепился в научной литературе в связи с потерями иностранных собственников на рынках развивающихся стран в условиях биполярного мира [Kobrak, Hansen, Kopper, 2004, p. 7]. Вполне закономерно экспроприация стала эмблемой этого более широкого по своему содержанию понятия (среди других форм политического риска также фигурируют ограничения на конвертацию и вывоз валюты за рубеж, неправомерный отзыв государственной гарантии, различные проявления общественных и политических беспорядков и проч.).

Политический риск, безусловно, существовал задолго до формирования биполярного мира, однако именно в XX в. произошло его формальное осознание в качестве угрозы для частных собственников. Первые государственные агентства гарантирования политического риска (вначале только экспорта) появились в период между Первой и Второй мировыми войнами. Их создание было обусловлено также событиями 1917 г. и небезызвестным отказом нового революционного правительства признать долги Российской империи на

идеологических основаниях, что стало первым в истории случаем подобного рода. Однако зарождение теории политического риска и его анализа в качестве осознанного фактора международной торговли и инвестиций относится к периоду 1960–1970-х годов и связано с пиком экспроприаций иностранных собственников по всему миру [Hajzler, 2010].

По данным американской корпорации частных зарубежных инвестиций, на убытки от безвозмездного отчуждения собственности в это время приходится более 90% всех выплат по полисам страхования политических рисков [O'Sullivan, 2005, p. 31]. Риск был не только однороден по своей форме и воздействию, но и, несмотря на разницу в географии своего распространения, обусловлен также одинаковыми факторами и следовал общему шаблону развития [Simon, 1984]. Сначала в странах с большим иностранным участием в экономике росло негативное отношение к зарубежному капиталу и стремление к установлению национального контроля над ресурсами. Затем либо правительство, испытывая потребность удовлетворить народные требования, сразу принимало решение о конфискации, как это было, например, в случае национализации нефтяной отрасли в Мексике в 1938 г., либо развитие риска шло по более сложному сценарию, когда экспроприация становилась логическим последствием политического переворота и установления нового режима с опорой на социалистическую идеологию. Классическим примером второго сценария стала обширная национализация частного иностранного имущества вследствие революции на Кубе в 1959 г., легшая в основу первых теорий политического риска [Root, 1968, Kobrin, 1976].

Понимание экспроприации как политического риска (в отличие от про-

существовавшего до этих пор ее видения как административного механизма государственного управления) повлекло за собой развитие и научно-прикладного аппарата прогнозирования и нивелирования ее последствий. Управление риском экспроприации встроилось в общую методологию исследования политических рисков, возникшую на пересечении различных дисциплин: политического анализа, экономики и международных отношений.

Постепенно на прикладном уровне сформировались и финансово-правовые механизмы защиты от убытков вследствие экспроприации международного бизнеса на развивающихся рынках. В частности, западными государствами были учреждены особые фонды гарантирования убытков от политических рисков, которым могли подвергнуться национальные инвесторы в ходе их международной экспансии. Первой структурой такого рода стала американская корпорация частных зарубежных инвестиций (*OPIC – Overseas Private Investment Corporation*), основанная в 1969 г., вслед за которой аналогичные институты появились в других странах. Чуть позднее, в 1988 г., заработал международный механизм страховой защиты на базе Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям, возникшего как одна из структур Всемирного банка.

Параллельно с развитием финансовых механизмов шла работа над созданием юридических гарантий. Главным образом она состояла в заключении двусторонних и многосторонних инвестиционных соглашений, гарантирующих защиту иностранных владельцев от принудительных изъятий при-

нимающим государством. Первое соглашение такого рода было подписано в 1959 г. между Германией и Пакистаном [Vandevelde, 2010, p. 416]. Сегодня их насчитывается более двух с половиной тысяч<sup>1</sup>. Создание развитой системы двусторонних и многосторонних инвестиционных соглашений позволило в 1966 г. заработать Международному центру по урегулированию инвестиционных споров, ставшему главным арбитром в разрешении конфликтов иностранного бизнеса с принимающими государствами.

Таким образом, к началу 1980-х годов оформилась комплексная инфраструктура управления политическим риском экспроприации. С одной стороны, активное развитие методологии анализа и прогнозирования дало международному бизнесу реальные инструменты их прикладного мониторинга и интегрирования полученных результатов в общий процесс стратегического риск-менеджмента [Bekefi, 2006]. Так, идущая в крупнейших западных университетах исследовательская работа сделала колоссальный вклад в развитие индустрии анализа политических рисков, многочисленных индексов и рейтингов, страновых отчетов и экспертных заключений, которые все вместе позволяли существенно повысить уровень безопасности иностранных инвесторов. С другой стороны, финансовые механизмы страхования и государственного поручительства, а также развитие институтов юридических гарантий придали уверенность бизнесу и стали одним из дополнительных факторов беспрецедентного роста объема прямых иностранных инвестиций, наблюдавшегося в 1990-х годах.

<sup>1</sup> По данным сайта International Investment Agreements Navigator. – URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/by-economy> (дата обращения: 09.02.2021).

Главным толчком для многократного увеличения мирового обмена капиталом стала, конечно, перестройка глобальной политической матрицы. После цепочки экспроприаций 1960–1970-х годов, на фоне уже довольно прочной системы гарантий иностранных инвестиций, завершение третьей волны демократизации дало решающий импульс оптимизму международного бизнеса и экспертного сообщества в отношении стабилизации международно-политического климата. Переход к демократическим формам правления шел в странах, где риск экспроприации для инвесторов из индустриальных стран Запада находился на традиционно высоком уровне: в бывших союзных республиках СССР и восточноевропейских государствах, в странах Южной и Центральной Америки (Аргентине, Чили, Мексике), а также на Ближнем Востоке (к концу 1980-х годов демократические процессы наметились в Алжире, Сирии, Египте, Тунисе и Иордании).

Переход к демократии сопровождался привлекательными для бизнеса либеральными реформами в экономике. Почти все правительства стремились сократить государственное участие, утвердить рыночные механизмы распределения товаров и услуг. Приватизировалась государственная собственность, предпринимательская деятельность стимулировалась через сокращение регулятивных механизмов, упрощались процедуры получения лицензий, шло смягчение тарифов и других торговых барьеров. За период с 1992 по 2000 г. из 1 097 внесенных в национальные законодательства изменений по вопросу прямых иностранных инвестиций 94% были направлено на улучшение инвестиционного климата [UNCTAD, 2006, р. 24]. Главной их целью стало формирование юридической базы гарантий прав собственности и уменьшение государственного

контроля и вмешательства в экономику, что способствовало стабилизации риска для частного капитала.

Вместе с установлением новых стандартов в политическом управлении исследователи прогнозировали резкое сокращение рисков безвозмездной экспроприации и других более мягких форм государственного контроля над иностранными активами [Kobrin, 1984]. Таким образом, в прошлое должна была уйти просуществовавшая полвека дихотомия экспроприации как политического риска и как законной административной практики, вписывающейся в нормы либерально-демократической модели государственного функционирования.

Бум мирового финансового рынка и затем экономические кризисы конца 1990-х годов на фоне относительной стабилизации геополитической обстановки привели к постепенному снижению исследовательского интереса к рискам экспроприации и другим формам государственного контроля за частной иностранной собственностью. Ставшая центральной в тот момент проблема экономической стабильности на годы оттеснила исследование и оценку политических рисков на второй план и установила новый приоритет макроэкономической стабильности как залога безопасности международных инвестиций.

### Современная динамика политического риска экспроприации

Анализ эмпирических данных демонстрирует, что с конца 1970-х годов началось резкое сокращение случаев прямой некомпенсируемой экспроприации [Minor, 1994]. Либерально-экономические реформы, а также изменения в законодательных системах развива-

ющихся стран повлияли, с одной стороны, на общее улучшение инвестиционного климата, а с другой – на ограничение самой возможности иностранных правительств экспроприировать бизнес международных корпораций [Azzimonti, Sarte, 2007, p. 291].

Следует вместе с тем отметить, что спад экспроприаций не сопровождался соответственным снижением исков международного бизнеса к иностранным правительствам. Напротив, если до конца 1990-х годов количество обращений в Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС) редко превышало один-два в год, то в период с 2000 по 2010 г. оно устойчиво выше десяти в год и показывает твердую тенденцию на увеличение. В последние десять лет эта цифра колеблется уже между тридцатью и шестьдесятю ежегодных обращений [ISCID, 2021, p. 7]. В 2005 г. бывший в то время Генеральным секретарем МЦУИС Роберто Данино объяснял постоянный рост исков увеличением объемов международных инвестиций и расширением базы дву-

сторонних инвестиционных соглашений [Danino, 2005]. Тем не менее, если в 2000-х годах это действительно могло считаться достаточным обоснованием, то, учитывая общую в последние 10 лет тенденцию на снижение как мирового объема прямых иностранных инвестиций (ПИИ), так и количества заключаемых инвестиционных соглашений, причина роста исков в МЦУИС может быть и другого происхождения. Детальный анализ периода с 1970 по 2020 г. показывает, что пиковый рост ПИИ пришелся как раз на отрезок 1990–2008 гг., после чего, несмотря на резкие колебания в отдельные годы, все-таки очевидно общее снижение данного показателя (см. рис. 1а). Та же тенденция характерна и для динамики подписания двусторонних инвестиционных соглашений (см. рис. 1б). Вместе с падением этих двух показателей, которые Р. Данино определил как ключевые коррелирующие факторы с объемами дел МЦУИС, количество исков по неправомерным изъятиям иностранной собственности продолжает расти.



Источник: составлено автором по данным Всемирного банка к 01.02.2021. URL: <https://data.worldbank.org/> (дата обращения: 21.05.2021).



**Источник:** составлено автором по данным Центра инвестиционной политики ЮНКТАД к 01.02.2021. URL: <https://investment-policy.unctad.org> (дата обращения: 21.05.2021).



**Источник:** составлено автором по данным МЦУИС к 01.02.2021. URL: <https://icsid.worldbank.org/en/> (дата обращения: 21.05.2021).

Сокращение количества новых двусторонних инвестиционных соглашений является достаточно закономерным процессом, который не обязательно коррелирует с числом инвестиционных споров. Вместе с тем, принимая во внимание, что ряд стран, в том числе Боливия, Эквадор, Венесуэла, Южная Африка, Индия, Пакистан и Индонезия, выходят из ряда заключенных ранее инвестиционных соглашений и даже из Конвенции МЦУИС [Rethinking..., 2016, р. 5–6], можно было ожидать и сокращения исков (особенно если принять во внимание, что некоторые из этих стран находи-

лись в списке наиболее частых ответчиков) [UNCTAD, 2018, р. 3]. Однако это предположение не находит своего подтверждения в реальности. Одновременно на фоне падения объемов мировых ПИИ, если допустить, что политический риск остается на том же уровне, что и в предыдущее десятилетие, логично прогнозировать и соответственное уменьшение исков в МЦУИС. Тем не менее на практике можно наблюдать совершенно противоположный тренд. Пиковым стал 2020 г., когда Центром было зарегистрировано рекордное количество новых дел (см. рис. 1в) – 58 исков, что состав-

ляет более 7% общего объема разбирательств за последние 50 лет. Всё это заставляет задуматься о том, какие другие факторы могли повлиять на увеличение обращений международных инвесторов в арбитражный суд и, более конкретно, не являются ли они простым следствием усиления политического риска экспроприации?

Опросы транснациональных корпораций показывают, что, вопреки оптимизму 1990-х годов, экспроприация в ее прямых и косвенных формах остается одним из главных политических рисков международных инвестиций [MIGA, 2013, с. 28]. Косвенная экспроприация отличается от открытой конфискации отсутствием передачи самого титула, но, несмотря на это, сопровождается явным ограничением права владельца распоряжаться или получать выгоду от использования принадлежащего ему имущества [OECD, 2004]. Данное ограничение, через введение государством жестких регулирующих механизмов, налогов и других мер, со временем приводит к возникновению «эффекта экспроприации» [Dolzer, 1995, p. 99] без наличия как такового формального закрепления факта государственного изъятия. Косвенная экспроприация признана сегодня международными организациями, финансовыми институтами и арбитражными судами, что необходимо учитывать при анализе статистики МЦУИС. С 1990-х годов доля исков по непрямым противоправным изъятиям постоянно растет, что, безусловно, является одним из объяснений увеличения количества инвестиционных споров частного иностранного бизнеса с принимающими государствами. Однако, учитывая, что

уже начиная с 1980-х годов «аналогичные экспроприации меры» оговариваются текстами большинства двусторонних и многосторонних соглашений<sup>2</sup>, одного этого факта недостаточно для обоснования всплеска обращений в последние 10 лет.

При этом усиление риска косвенной экспроприации не стало заменителем прямых форм государственных изъятий. Несмотря на оптимизм третьей волны демократизации, может быть, в меньшем объеме, чем ранее, открытые безвозмездные отчуждения собственности продолжают сохранять свою актуальность. По своему содержанию и логике развития они соответствуют моделям, описанным еще в работах С. Кобрин [Kobrin, 1980, 1984] и ставшими уже общепринятыми рамками исследования политического риска различного рода конфискаций. Яркими демонстрациями можно считать экспроприации У. Чавеса в Венесуэле, национализацию в 2013 г. концессий *South American Silver Limited* в Боливии, а также решение аргентинского правительства в 2012 г. о передаче государству 51% акций *YPF*, принадлежащих испанской нефтегазовой компании *Repsol*. Удивительным образом эти риски проистекали из тех же факторов, которые в течение долгого времени считались атрибутами эпохи холодной войны, угрозами, померкшими на фоне либерализации мировой экономики. Их движущими силами стали те же идеи национального суверенитета, сокращения зависимости от иностранного капитала, защиты прав коренного населения, составлявшие идеологическую основу экспроприаций 1960–1970-х годов.

<sup>2</sup> Так, уже Конвенция МИГА (1985 г.) фиксирует предоставление гарантий по рискам экспроприации и «аналогичным мерам» (24 ILM 1605, 1611).

## Проблема диагностики политического риска экспроприации

Опубликованный в 2011 г. опрос корпораций нефтегазовой индустрии, традиционно наиболее подверженной политическим рискам, подтверждает актуальность риска экспроприации. Подавляющее большинство респондентов выражают в первую очередь озабоченность различными видами ограничений прав собственности [Erkan, 2011, р. 35]. Следует признать, что наибольшие опасения (у 60% опрошенных) вызывают риски косвенной экспроприации, и более 80% считают, что они будут продолжать расти на всем протяжении XXI столетия [Erkan, 2011, pp. 55–56]. Для сравнения: прямые формы отчуждения волнуют около 20% респондентов. Анализ практики последних обвинительных арбитражных решений подтверждает опасения деловой среды: соотношение косвенной и прямой экспроприации составляет 60:40%<sup>3</sup>. Опираясь на опыт бизнеса и данные юридической практики, можно констатировать, что риски экспроприации по-прежнему актуальны как в их классических видах, для которых существует более или менее эффективный инструментарий диагностики и предотвращения, так и в новых латентных конфигурациях, порой выходящих за рамки существующих теоретико-прикладных подходов к анализу политического риска.

Констатируя своего рода возврат политического риска, причем не только в «мягких» формах<sup>4</sup>, но и в классических манифестациях рисков экспроприации, закономерно было ожидать и возврата научно-исследовательского интереса к данной проблематике. Тем не менее на фоне практического осознания растущей угрозы следует отметить крайне пассивную работу в области развития новых или адаптации старых механизмов прогнозирования и нивелирования данных рисков. Особенно остро данный пробел ощущается в политологии и государственном управлении, где экспроприация и политический риск в целом все реже выступают в качестве самостоятельных предметов исследования. Современные некомпенсируемые государством отчуждения и изъятия в усложненных, бесспорно тяжелее поддающихся анализу формах воспринимаются как неизбежная данность, в связи с чем главное внимание уделяется механизмам покрытия убытков, прежде всего законодательного порядка. Анализируя литературу по данному вопросу, довольно легко обнаружить, в частности, что ее львиная доля приходится на исследования в области международного права и арбитражного законодательства, ориентированных не на предотвращение, а нейтрализацию эффекта уже свершившегося риска. Результатом здесь чаще всего становится дальнейшее усложнение и без того перегруженных текстов двусторонних и многосторонних соглаше-

3 Подсчитано автором по данным Международного института устойчивого развития (International Institute for Sustainable Development). – URL: <https://www.iisd.org/itn/tag/expropriation/> (дата обращения: 23.09.2021) в период с сентября 2008 г. по июль 2019 г.

4 В последние годы в экспертном сообществе и в деловых кругах идет активная дискуссия о «возврате» политического риска в новых формах, не имеющего прямого одномоментного эффекта на иностранные инвестиции, но потенциально существенным образом меняющие условия для международного бизнеса. Среди подобных рисков, в частности, приводятся в пример рост политического популизма (в связи с приходом к власти партии 5 stelle в Италии), постправды (в связи с выборами 45-го президента США), деглобализации (в связи с Брекзит), сепаратизма (в связи с референдумом о независимости Каталонии).

ний, что в перспективе не столько снизит риск, сколько может стать дополнительным фактором его развития. Как уже отмечалось выше, ряд стран сегодня выходят из заключенных ранее соглашений или открыто не соблюдают их условий, что потенциально несет в себе возможность их дискредитации в качестве универсального механизма защиты от политических рисков.

Вместе с тем, когда в 1970–1980-х годах создавалась теория политического риска, помимо выработки финансово-правовых механизмов нейтрализации его негативного эффекта, большие усилия были направлены на создание инструментов его диагностики с целью заблаговременного предупреждения. Типология различных манифестаций по источникам происхождения, спектру воздействия и тяжести этого воздействия, как и различные подходы к факторному анализу, позволили со временем выработать системный механизм мониторинга политического риска, в том числе таких его тяжелых форм, как экспроприационные действия. Все вместе обеспечило успешное внедрение на корпоративном, государственном и межгосударственном уровнях стратегий предупреждения угрозы, которые дополнялись механизмами защиты от негативного эффекта уже свершившегося рискованного события в тех случаях, когда его невозможно было избежать или нивелировать.

Можно безусловно спорить о самой способности политической науки предсказывать те или иные решения государства, в том числе действия, накладывающие ограничения на права частной собственности, тем не менее анализ политических, социальных и экономических факторов данных решений (или действий) позволяет на корпоративном уровне предвидеть возможные изменения политических условий для бизнеса и вовремя адаптиро-

ваться к ним. Доказательством служит успешное применение универсальных и индивидуальных методик оценки и прогнозирования политических рисков международными корпорациями. В исследовательских кругах на разных этапах шли споры об обоснованности экспертного подхода или о том, насколько применимы к оценке политических рисков математические модели, однако сомнению не подвергался сам факт необходимости и «полезности» его анализа для улучшения показателей безопасности обмена международным капиталом.

Другой вопрос, что изменение поля развития политических рисков и экспроприации в качестве одного из видов должно сопровождаться преобразованием механизмов их анализа. И если до конца 1990-х годов такая работа в научно-экспертной среде велась довольно активно (о чем свидетельствует эволюция методов экспертной, количественной и комбинированной оценки политического риска), то в последние десятилетия усилия направлены в основном на выработку механизмов гарантий, не подкрепленных анализом современной природы, актуальных факторов и источников угрозы.

При этом следует подчеркнуть, что в условиях очевидного возврата риска экспроприации, сопровождающегося появлением его новых латентных конфигураций, сложно переоценить значение политического анализа самой мотивации, лежащей в основе конфискационных действий правительств. Косвенные формы государственных отчуждений сложнее предвидеть в рамках правовых и финансовых механизмов нейтрализации вызванного ими ущерба. В связи с этим кажется еще более актуальным глубокий экспертный анализ, который изначально составлял стержень общей системы интегрированного управления политическим риском,

но постепенно был вытеснен жесткими подходами количественной оценки и моделированием финансового результата с учетом компенсации математически рассчитанных и прогнозированных убытков [Бордовских, 2019, с. 75].

Экспроприации 1960–1970 гг., как уже было отмечено в первой части настоящей статьи, были сопряжены с выбором нового политического курса обретшими независимость бывшими колониями. В какой-то мере их можно рассматривать как реакцию на предшествующие перелому годы западного влияния в экономике и военно-политической сфере. Понимание логики экспроприаций второй половины XX в., мотивации общественно-политического выбора, результатом которого они становились, дало основу теоретико-методологическому подходу к анализу и построению эффективной системы их прогнозирования и регулирования. Двусторонние и многосторонние инвестиционные соглашения стали следствием аналитической работы, которая показала необходимость выработки юридических механизмов нивелирования объективно существующего риска политическим рискам.

Современные экспроприации, идет ли речь об их прямых или косвенных формах, по-прежнему черпают свои источники в области политического действия, ответа государств на социально-экономические трансформации последних десятилетий. Они остаются, как и раньше, побочным эффектом политического выбора, направленного на решение стоящих перед государством проблем. Таким образом, понимание мотивации, которая лежит в основе конфискационных действий современных правительств, позволит обнаружить всю цепочку развития политического риска, определить его главные факторы, направления и характер воздействия.

Об изменении природы экспроприаций на современном этапе свидетельствуют как минимум два связанных между собой обстоятельства.

Во-первых, сегодня все более очевидна эволюция географии их распространения. В традиционной теории экспроприация рассматривалась в качестве угрозы, свойственной только развивающимся рынкам. Действительно, по сей день Латинская Америка остается зоной наиболее высокого риска прямой безвозмездной конфискации. Однако в целом география современных экспроприаций, особенно их непрямых форм, оказывается гораздо шире. При этом, несмотря на то что сам термин «косвенная экспроприация» возник в связи с исками в отношении США и Канады в рамках соглашений НАФТА [Nikièma, 2012], исследователи склонны рассматривать ее как угрозу бизнесу на развивающихся рынках, которые отличает неразвитость институтов и экономическая нестабильность [Azzimonti, Sarte, 2007, p. 296]. Так, Дж. Стиглиц пишет, что предпосылками к развитию различных проявлений непрямых изъятий в 1990-е годы стала отмена ранее введенных в развивающихся странах либеральных механизмов, открывших не только дорогу для притока капитала из-за рубежа, но и к его вывозу на более стабильные в политическом отношении рынки [Стиглиц, 2003]. Осмелимся предположить, однако, что в современных условиях косвенная экспроприация не ограничена только развивающимися странами. Так, данные МЦУИС подтверждают, что среди ответчиков по искам международного бизнеса фигурирует целый ряд развитых стран, в числе которых в последние годы оказались Испания, Чехия, Канада и Польша.

Во-вторых, само изменение географии экспроприаций свидетельству-

ет о трансформации мотивационного механизма развития риска. На развивающихся рынках основанием для введения ограничений на распоряжение и владение частной собственностью становилось стремление к независимости от иностранного капитала (как в волну прямых экспроприаций 1970-х годов) или необходимость стабилизации неокрепшей экономической системы вследствие быстрого оттока капитала за рубеж (как в период либерализации 1990-х годов). В центре стояла проблема благосостояния (прежде всего экономического) коренного населения и национальных интересов государства. В условиях глобализации, однако, и практика последних лет подтверждает данный тезис, политический риск эволюционирует и выходит за рамки его классического восприятия.

Мы станем свидетелями системных изменений самих условий функционирования современного государства. Беспрецедентное развитие внетерриториальных сетевых форм взаимодействия (экономического, социального и политического) подменяет собой иерархические схемы отношений и создает совершенно новое пространство для формирования и распространения политического риска. Миграция, (речь не только о вынужденной миграции из Африки, но о все больших объемах мировой миграции в принципе) влияет на сам объект государственного управления: в чьих именно интересах должны приниматься политические решения – только граждан или всех проживающих на территории данного государства лиц? Стирание границ во всех смыслах – юридических, торговых, культурных – создает возможность для практически беспрепятственного

и при этом одномоментного проникновения угроз, локального или международного свойства, в глобальном пространстве. Все эти и многие другие тенденции влияют на процесс принятия политических решений и, соответственно, видоизменяют природу политического риска, в том числе политического риска экспроприации.

Другим шагом на пути осознания новой природы экспроприаций может стать ее рассмотрение в тесной связи с глобальными вызовами, разрешение которых требует сегодня активного участия государства. Так, например, экологическая безопасность, которая воспринимается современным обществом как одна из ключевых составляющих благосостояния, становится тем новым *bonum commune*, обосновывающим ограничение владения и распоряжения частной собственностью. Не меньшее влияние могут оказать и другие глобальные вызовы социально-экономического и кибер-происхождения.

Даже столь поверхностный обзор тенденций в самом окружении государства и целях, которые ставит перед ним сегодня общество, свидетельствует о трансформации природы политического риска и частично объясняет новые тенденции в применении экспроприационных механизмов: (1) превалирование косвенных экспроприаций над ее прямыми формами; (2) все более ощутимый переход от политических рисков-событий, к которым относятся одномоментные решения о государственных изъятиях, к латентным, скрытым и размытым во времени механизмам; (3) распространение риска экспроприации на территории развитых стран и сдвига анализа с макроуровня (риск страны) на микроуровень (риск проекта).

## Заключение

Экспроприации второй половины XX в. стали эмблемой политического риска в развивающихся странах. Неокрепшие государственные институты, быстрые экономические преобразования, идеологические конфронтации закрепились в качестве определяющих факторов, толкающих правительства к мерам безвозмездного отчуждения частной собственности. Спустя почти полвека экспроприации сохраняют свою актуальность, однако их формы и содержание существенно трансформируются под воздействием геополитических изменений и новых вызовов.

В результате мы становимся свидетелями: (1) расширения географии политического риска экспроприаций, который теперь не ограничен нестабильными рынками стран третьего мира; (2) развития новых латентных форм экспроприаций, которые хуже поддаются как заблаговременной диагностике, так и эффективному применению мер защиты от их негативных последствий. При этом, несмотря на очевидную актуальность проблемы политического риска экспроприации, находящую свое подтверждение как в проведенном в настоящей работе анализе эмпирических данных наиболее влиятельного международного арбитражного суда, так и в растущей обеспокоенности самого бизнеса, политические науки в последнее время уделяют довольно мало внимания изучению самих источников и факторов конфискационных действий современных правительств. Вместе с тем именно глубокий анализ мотивации, политических конфигураций, лежащих в основе прямых и косвенных экспроприаций, представляет собой единственный путь преодоления возникшего сегодня разрыва меж-

ду научно-прикладным подходом к исследованию этого наиболее серьезного вида политического риска и его современным содержанием.

## Список литературы

Бордовских А.Н. Политические риски в современной экономике. – Москва : Кнорус, 2019. – 204 с.

Стиглиц Дж. В тени глобализации // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 2. – С. 17–20.

Azzimonti M., Sarte P-D.G. Barriers to Foreign Direct Investment Under Political Instability // *Economic Quarterly*. – 2007. – Vol. 93, N 3. – P. 287–315.

Bekefi T., Epstein M.J. Integrating Social and Political Risk Into Decision-Making. – Toronto : CMA Canada, 2006. – 47 p.

Danino R. Making the most of the International Investment Agreements // *A Common Agenda. Opening remarks to ICSID, OECD and UNCTAD Symposium*. – Paris : OECD, 2005. – URL: <http://www.oecd.org/daf/inv/internationalinvestmentagreements/36053800.pdf> (дата обращения: 18.05.2021).

Dolzer R., Stevens M. *Bilateral Investment Treaties*. – Boston : M. Nijhoff, 1995. – 326 p.

Erkan M. *International Energy Investment Law. Stability through Contractual Clauses*. – Alfen aan den Rijn (The Netherlands) : Kluwer Law International, 2011. – 440 p.

Hajzler C. Expropriation of Foreign Direct Investments: Sectoral Patterns from 1993 to 2006 // *Economic Discussion Papers, University of Otago*. – 2010. – DOI: 10.1007/s10290-011-0103-0

ICSID. The ICSID Caseload // *Statistics*. – 2021. – Issue 1. – URL: <https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/publications/The%20ICSID%20Case->

load%20Statistics%20%282021-1%20Edition%29%20ENG.pdf (дата обращения: 08.02.2021).

Kobrak Ch., Hansen P.H., Kopper Ch. Business Political Risk and Historians / Ed. by Ch. Kobrak Ch., P.H. Hansen // European Business, Dictatorship, and Political Risk, 1920–1945. – New York : Berghahn Books, 2004. – P. 1–21.

Kobrin S. Expropriation as an Attempt to Control Foreign Firms in LDC: Trends from 1960-1979 // International Studies Quarterly. – 1984. – Vol. 28, N 3. – P. 329–348.

Kobrin S.J. Nationalism as a Determinant of the Political Risk of Foreign Investment // Working Paper, Sloan School of Management. – 1976. – N 876. – 27 p. – URL: <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/48566> (дата обращения: 18.05.2020).

Kobrin, S.J. Foreign enterprise and forced investment in LDCs // International Organization. – 1980. – Vol. 34, issue 1. – P. 65–88.

MIGA World Investment and Political Risk Report. – New York : The World Bank, 2013. – 88 p. – URL: <https://www.miga.org/sites/default/files/archive/Documents/WIPR13.pdf> (дата обращения: 18.05.2021).

Minor M.S. The Demise of Expropriation as an Instrument of LDC Policy, 1980–1992 // Journal of International Business Studies. – 1994. – Vol. 25, N 1. – P. 177–188.

Nikièma S.H. Best Practices. Indirect Expropriation. – Winnipeg : International Institute for Sustainable Development, 2012. – 23 p. – URL: [https://www.iisd.org/system/files/publications/best\\_practice\\_indirect\\_expropriation.pdf](https://www.iisd.org/system/files/publications/best_practice_indirect_expropriation.pdf) (дата обращения: 18.05.2021).

O'Sullivan R. Learning from OPIC's Experience with Claims and Arbitration / Ed. by T. Moran, G. West // International

Political Risk Management. Looking to the Future. – Washington, DC : The World Bank, 2005. – P. 30–74.

OECD. “Indirect Expropriation” and the “Right to Regulate” in International Investment Law // OECD Working Papers on International Investment. – 2004. – N 04. – DOI: 10.1787/780155872321

Rethinking Bilateral Investment Treaties. Critical Issues and Policy Choice / Ed. by K. Singh, B. Ilge. – Amsterdam : Both Ends : New Dehli : Madhyam, 2016. – Xvii, 276 p.

Root F. US Business Abroad and Political Risk // MSU Business Topics. – 1968. – Vol. 16, N 1. – P. 73–80.

Simon J.D. A Theoretical Perspective on Political Risk // Journal of International Business Studies. – 1984. – Vol. 15, N 3. – P. 123–143.

Torre de la J., Neckar D.H. Forecasting Political Risk for International Operations. – Fontainebleau: INSEAD. – 1986. – 51 p. – URL: [https://flora.insead.edu/fichiersti\\_wp/Inseadwp1986/86-08.pdf](https://flora.insead.edu/fichiersti_wp/Inseadwp1986/86-08.pdf) (дата обращения: 18.05.2021).

UNCTAD. World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development. – New York ; Geneva : United Nations, 2006. – Xxxii, 340 p. – URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2006\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2006_en.pdf) (дата обращения: 18.05.2021).

UNCTAD. Investor-State Dispute Settlement: Review of Developments in 2017. – 2018. – IIA Issues Note, issue 2. – 39 p. – URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/diaerc-bin2018d2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/diaerc-bin2018d2_en.pdf) (дата обращения: 18.05.2021).

Vandavelde K.J. Bilateral Investment Treaties: History, Policy and Interpretation. – Oxford : Oxford University Press, 2010. – 562 p.

DOI: 10.23932/2542-0240-2022-15-1-15

# Expropriation in the 21<sup>st</sup> Century – New Challenge for Political Risk Analysis

**Anastasia N. Bordovskikh**

PhD in Politics, Senior Researcher

School of Public Administration of the Moscow University Lomonosov

119991, Lomonossovsky prospect 27/4 Moscow Russia

E-mail: a\_bordovskikh@hotmail.com

ORCID: 0000-0003-4290-4983

**CITATION:** Bordovskikh A.N. (2022). Expropriation in the 21<sup>st</sup> Century – New Challenge for Political Risk Analysis. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 15, no. 1, pp. 298–313 (in Russian).

DOI: 10.23932/2542-0240-2022-15-1-15

Received: 21.05.2021.

Revised: 23.09.2021.

**ABSTRACT.** *The article treats expropriation as the main political risk for international business, which was scientifically conceptualized following the decolonization period and marked by the shift in development strategies of the third world countries. With the end of the third wave of democratization, the fall of the Berlin Wall and the active liberalization of new markets, research interest in political risks, including threats of expropriation of foreign capital, weakened, giving way to mainly economic indicators of the investment climate. In recent years, however, with the increasing geopolitical turbulence and escalating trade and diplomatic conflicts, political factors are being brought into the foreground of country risk profiles.*

In line with the expert discussions on the return of political risk, this article addresses the issue of the relevance of expropriation threats and reveals their modern nature. It focuses on the development of implicit mechanisms of state dispossessions and their current geographi-

cal distribution, which is no longer limited by the emerging markets. Based on the analysis of international arbitration cases, the article proves the modern relevancy and importance of both direct and creeping expropriations. It also stresses the necessity of the adaptation of political risk analysis methodology in accordance with the recent evolution of government takings, marked by the modification of its sources and fundamental political motivations. At the same time, the conducted analysis of scientific research in Russia reveals a noticeable gap in this direction and emphasizes this urgent need for reconsideration of political risk theory in order to bring it in line with current nature of direct and indirect forms of expropriation.

**KEY WORDS:** *expropriation, creeping expropriation, government takings, dispossession, political risk, foreign investment, international arbitration, bilateral investment treaties.*

## References

- Azzimonti M., Sarte P-D.G. (2007). Barriers to Foreign Direct Investment Under Political Instability. *Economic Quarterly*, vol. 93, no. 3, pp. 287–315. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/6993656.pdf>, accessed 18.05.2021.
- Bekefi T., Epstein M.J. (2006). *Integrating Social and Political Risk Into Decision-Making*. Toronto: CMA Canada, 47 pp.
- Danino R. (2005). *Making the most of the International Investment Agreements: A Common Agenda*. Opening remarks to ICSID, OECD and UNCTAD Symposium, Paris: OECD. Available at: <http://www.oecd.org/daf/inv/internationalinvestmentagreements/36053800.pdf>, accessed 18.05.2021.
- Dolzer R., Stevens M. (1995). *Bilateral Investment Treaties*. Boston: M. Nijhoff, 326 pp.
- Erkan M. (2011). *International Energy Investment Law. Stability through Contractual Clauses*. Alfen aan den Rijn, The Netherlands: Kluwer Law International, 440 pp.
- Hajzler C. (2010). Expropriation of Foreign Direct Investments: Sectoral Patterns from 1993 to 2006 // *Economic Discussion Papers, University of Otago*. DOI: 10.1007/s10290-011-0103-0
- ICSID (2021). The ICSID Caseload. *Statistics*, issue 1. Available at: <https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/publications/The%20ICSID%20Caseload%20Statistics%20%282021-1%20Edition%29%20ENG.pdf>, accessed 08.02.2021.
- Kobrak Ch., Hansen P.H., Kopper Ch. (2004). Business Political Risk and Historians. Kobrak Ch., Hansen P.H. (eds). *European Business, Dictatorship, and Political Risk, 1920–1945*. New York: Berghahn Books, pp. 1–21.
- Kobrin S. (1984). Expropriation as an Attempt to Control Foreign Firms in LDC: Trends from 1960-1979. *International Studies Quarterly*, vol. 28, no. 3, pp. 329–348.
- Kobrin S.J. (1976). Nationalism as a Determinant of the Political Risk of Foreign Investment. *Working Paper, Sloan School of Management*, no. 876, 27 pp. Available at: <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/48566>, accessed 18.05.2020.
- Kobrin, S.J. (1980). Foreign enterprise and forced divestment in LDCs. *International Organization*, vol. 34, issue 1, pp. 65–88.
- MIGA (2013). *World Investment and Political Risk Report*. New York: The World Bank, 88 pp. Available at: <https://www.miga.org/sites/default/files/archive/Documents/WIPR13.pdf>, accessed 18.05.2021.
- Minor M.S. (1994). The Demise of Expropriation as an Instrument of LDC Policy, 1980–1992. *Journal of International Business Studies*, vol. 25, no. 1, pp. 177–188.
- Nikièma S.H. (2012). *Best Practices. Indirect Expropriation*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 23 pp. Available at [https://www.iisd.org/system/files/publications/best\\_practice\\_indirect\\_expropriation.pdf](https://www.iisd.org/system/files/publications/best_practice_indirect_expropriation.pdf), accessed 18.05.2021.
- O’Sullivan R. (2005). Learning from OPIC’s Experience with Claims and Arbitration. T. Moran, G. West (eds.). *International Political Risk Management. Looking to the Future*. Washington, DC: The World Bank, pp. 30–74.
- OECD (2004). “Indirect Expropriation” and the “Right to Regulate” in International Investment Law. *OECD Working Papers on International Investment*, N 04. DOI: 10.1787/780155872321.
- Rethinking Bilateral Investment Treaties. Critical Issues and Policy Choice* (2016). Singh K. and Ilge B. (eds.). Amsterdam: Both Ends / New Dehli: Madhyam, xvii + 276 pp.

Root F. (1968). US Business Abroad and Political Risk. *MSU Business Topics*, vol. 16, no. 1, pp. 73–80.

Simon J.D. (1984). A Theoretical Perspective on Political Risk. *Journal of International Business Studies*, vol. 15, no. 3, pp. 123–143.

Stiglitz J. (2003). In the shadow of globalization. *International Journal of Management Theory and Practice*, no. 2, pp. 17–20 (in Russian).

Torre, de la J., Neckar D.H. (1986). *Forecasting Political Risk for International Operations*, Fontainebleau: INSEAD, 51 pp. Available at: [https://flora.insead.edu/fichiersti\\_wp/Inseadwp1986/86-08.pdf](https://flora.insead.edu/fichiersti_wp/Inseadwp1986/86-08.pdf), accessed 18.05.2021.

UNCTAD (2006). *World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, New York; Geneva: United Nations, xxxii + 340 pp. Available at: [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2006\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2006_en.pdf), accessed 18.05.2021.

UNCTAD (2018). Investor-State Dispute Settlement: Review of Developments in 2017. *IIA Issues Note*, issue 2, 39 pp. Available at: [https://unctad.org/system/files/official-document/diaepc-bin2018d2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/diaepc-bin2018d2_en.pdf), accessed 18.05.2021.

Vandeveldt K.J. (2010). *Bilateral Investment Treaties: History, Policy and Interpretation*, Oxford: Oxford University Press, 562 pp.