DOI: 10.17976/jpps/2019.02.11

НЕФОРМАЛЬНАЯ СТРУКТУРА В ЦЕНТРЕ РЕЖИМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА: ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ

К.С. Мелкумян

МЕЛКУМЯН Кристина Славиковна, соискатель кафедры мировых политических процессов, МГИМО МИД России, Москва, email: melkumyan_kristi@mail.ru

Мелкумян К.С. Неформальная структура в центре режима противодействия финансированию терроризма: проблемы эффективности. – Полис. Политические исследования. 2019. № 2. С. 149-160. https://doi.org/10.17976/jpps/2019.02.11

Статья поступила в редакцию: 07.11.2017. Принята к печати: 21.03.2018

Аннотация. В статье рассматриваются концептуально-теоретические подходы к анализу межправительственной Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) как конструирующей структуры режима противодействия финансированию терроризма. Показано, что режим противодействия финансированию терроризма, основанный на стандартах ФАТФ, представляет собой успешный эксперимент, обладающий характеристиками, отвечающими главным положениям трех школ международных режимов – реализма, неолиберализма и когнитивизма. Во-первых, важным фактором эффективности ФАТФ выступает концентрация силы в лице членов (38 юрисдикций, аккумулирующих наибольший экономический потенциал мира), которые и продвигают стандарты ФАТФ за ее пределы. Потенциал членов ФАТФ, возможность применить ощутимые санкции к государствам, отказывающимся сотрудничать, совместно с заинтересованностью членов обеспечил Группе роль ключевого института в борьбе с финансированием терроризма. Во-вторых, вне зависимости от распределения силового потенциала между государствами-членами и нечленами ФАТФ предоставляет площадку акторам мировой политики для согласования интересов и выработки общей политики, дает возможность контролировать поведение друг друга, способствуя постепенному усилению межгосударственного сотрудничества. Наконец, ФАТФ играет важную роль в процессе обучения акторов и повышения осознания необходимости продолжающейся борьбы с финансированием терроризма. Большое значение в работе Группы имеют экспертные сообщества, которые не только делегитимизируют финансирование терроризма, но и формируют коллективную идентичность ФАТФ. В статье уделяется внимание принципам успешного институционального дизайна. Исследование построено на признании ключевой роли государств, которая, однако, претерпевает постоянные изменения под влиянием тенденций развития мировой политики. Показано, что принципы деятельности ФАТФ оказывают влияние не только на данную конкретную область, но и на организацию других направлений практической работы в международно-политической сфере.

Ключевые слова: ФАТФ, режим противодействия финансированию терроризма, факторы эффективности, реализм, неолиберализм, когнитивизм.

Среди проблем международной безопасности одной из наиболее острых остается терроризм, для которого важную роль играет финансовая база. В режим противодействия финансированию терроризма вовлечены практически все государства мира, международные организации (включая ООН, ФАТФ, МВФ, Всемирный Банк, Группу “Эгмонт”), частные институты и др. Несмотря на широкое вовлечение акторов мировой политики, главную роль

в нем играет действующая по мандату неформальная международная Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Согласно последнему мандату от 20 апреля 2012 г., ФАТФ уполномочена осуществлять деятельность до 31 декабря 2020 г.[1] и продолжит выполнять функции после 2020 г. в случае согласия стран-членов. Созданная для решения проблемы отмывания преступных доходов в 1989 г. по решению стран "Большой семерки" и Европейской комиссии, ФАТФ после 11 сентября 2001 г. в срочном порядке (31 октября 2001 г.) расширила сферу компетенции, включив вопросы борьбы с финансированием терроризма [Мелкумян 2014: 89-90].

Необходимость перекрытия каналов финансирования терроризма в рамках борьбы с ним подтверждалась во многих документах и заявлениях, в том числе Россией в докладе о выполнении Резолюции 1373 Совета Безопасности ООН "О борьбе с международным терроризмом"[2]. Встречи главы Администрации Президента РФ С. Иванова с президентом ФАТФ Шин Дже Юном 12 ноября 2015 г.[3], а также президента РФ В. Путина с президентом ФАТФ Хуаном Мануэлем Вега-Серрано 26 апреля 2017 г.[4] доказывают признание ФАТФ как структуры, определяющей принципы борьбы с финансированием терроризма. Будучи членом ФАТФ с 2003 г., Россия в 2004 г. инициировала создание Евразийской группы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, имплементирующей стандарты ФАТФ в регионе, а в 2013-2014 гг. возглавляла Группу. Россия – активный участник режима противодействия финансированию терроризма и выступает за постепенную формализацию ФАТФ, признавая эффективность ее деятельности[5].

Чем объясняется ключевая роль и эффективность ФАТФ в режиме противодействия финансированию терроризма по сравнению с другими международными организациями, в том числе ООН? Настоящая статья ставит целью дать ответ на этот вопрос, рассмотрев ФАТФ через призму ключевых школ теории международных режимов – реализма, неолиберализма и когнитивизма [Hasenclever, Mayer, Rittberger 1996]. Так как механизм сотрудничества в рамках ФАТФ включает традиционные формы сотрудничества и новые неформальные и более гибкие инструменты влияния, теория международных режимов способна объяснить роль ФАТФ и степень ее эффективности [Поляничко 2008: 36]. На фоне усиления нетрадиционных акторов в пространстве мировой политики, повышения технологичности и наукоемкости всех сфер сотрудничества, а также сохраняющейся системообразующей роли государств, исследование международных режимов требует теоретической интеграции трех подходов при сочетании сильных сторон каждого из них.

[1] FATF Mandate (2012-2020). – *FATF*. 20.04.2012. URL: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FINAL%20FATF%20MANDATE%202012-2020.pdf (accessed 14.08.2018).

[2] Представление Россией доклада о выполнении резолюции 1373 СБ ООН "О борьбе с международным терроризмом". – *Дипломатический вестник*. 2002. № 1. С. 88.

[3] Сергей Иванов встретился с президентом Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) Шин Дже-Юном. – *Официальные сетевые ресурсы Президента России*. 12.11.2015. URL: http://www.kremlin.ru/events/administration/50674 (accessed 18.12.2018).

[4] Встреча с президентом ФАТФ Хуаном Мануэлем Вега-Серрано. – *Официальные сетевые ресурсы Президента России*. 26.04.2017. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/54379 (accessed 15.08.2018).

[5] С.В. Лавров: Россия – за наращивание усилий в борьбе с финансированием терроризма. – *Финансовая безопасность*. 2017. № 16. С. 6-8.

Эффективность ФАТФ логично оценить с точки зрения ее способности определять ключевые элементы режима противодействия финансированию терроризма и стягивать к себе международные усилия, выступая координирующим институтом.

КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ РЕЖИМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА

В свое время были определены ключевые элементы зарождающегося режима противодействия финансированию терроризма [Krasner 1982: 186]. В 2001 г. ФАТФ интегрировала их в свою практику в качестве принципов, норм, правил и процедур принятия решений. Целесообразность борьбы с финансированием терроризма в рамках противостояния терроризму осознавалась государствами и до Рекомендаций ФАТФ. СБ ООН в ответ на теракты в США 11 сентября 2001 г. криминализировал финансирование терроризма через Резолюцию 1373[6] от 28 сентября 2001 г. В отличие от предыдущих резолюций, она не ограничивается выявлением и наказанием предполагаемых исполнителей нападений, а направлена на предотвращение, судебное преследование и наказание всех действий по финансированию терроризма[7]. Принятие Резолюции 1373 Министр иностранных дел Великобритании (2001-2006 гг.) Дж. Стро назвал "историческим событием"[8], а заместитель Постоянного представителя РФ при ООН С.Н. Карев – "главным историческим документом"[9]. "Впервые в истории Совет Безопасности объявил конкретный феномен – международный терроризм – вне зависимости от обстоятельств угрозой международному миру и безопасности"[10]. Соответственно, важной задачей стало противодействие финансированию международного терроризма.

ФАТФ не просто закрепила данный принцип, но и сумела внедрить в международную практику – сначала через инициирование специальных рекомендаций в отношении противодействия финансированию терроризма в октябре 2001 г., а затем посредством интегрирования во все рекомендации в 2012 г. Кроме этого, ФАТФ определила специфические принципы выстраивающегося глобального режима противодействия финансированию терроризма, связав его с существующим режимом противодействия отмыванию денег: криминализация отмывания денег и финансирования терроризма; учреждение систем замораживания, ареста и конфискации доходов и иного имущества, относящегося к отмыванию денег и финансированию терроризма; наличие требований к финансовым и нефинансовым институтам и профессиям; учреждение подразделения финансовой разведки; создание эффективной системы контроля; установление каналов внутреннего и международного сотрудничества [Carrington, Shams 2006: 2].

[6] Резолюция 1373, принятая Советом Безопасности на его 4385-м заседании 28 сентября 2001 г. – *ООН*. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/45/PDF/N0155745.pdf?OpenElement (accessed 17.08.2018).

[7] *Борьба с финансированием терроризма: Руководство по подготовке законодательных актов*. Под ред. Г. Готтселиг, П. Глисон. 2003. Служба переводов МВФ. С. 18.

[8] UN Doc. S/PV.4413. (United Kingdom). – *UN*. 12.11.2001. URL: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Terrorism%20S%20PV%204413.pdf (accessed 17.08.2018).

[9] UN Doc. S/PV.4453. (Russian Federation). – *UN*. 18.01.2002. URL: http://www.un.org/Docs/pv4453e1.pdf (accessed 17.08.2018).

[10] UN Doc. A/56/PV.25, at 25th Plenary Meeting. (Costa Rica). – *UN*. 15.10.2001. URL: http://www.un.org/documents/ga/docs/56/pv/a56pv25.pdf (accessed 17.08.2018).

Принятые нормы и правила отражены в рекомендациях ФАТФ, пояснительных записках и руководствах, в совокупности устанавливающих стандарты противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма для акторов мировой политики на всех уровнях взаимодействия. Рекомендации определили границы предметной области режима и сформировали комплекс проблем: отмывание денег, финансирование терроризма и распространение оружия массового уничтожения, коррупция, наркоторговля, налоговые преступления, киберпреступления и др. Следует отметить, что содержание рекомендаций обусловлено особенностями современной системы финансирования терроризма, отличающейся трансформацией источников, внедрением новейших технологий, диверсификацией методов перемещения активов и привлечением профессионалов с целью повышения доходности средств террористов и их безопасного перемещения[11]. Наконец, ФАТФ определила процедуру принятия решений, основанную на консенсусе членов, достижение которого обеспечено неформальной природой ФАТФ, не предусматривающей процедуру ратификации, что позволяет Группе сохранять гибкость и адаптироваться к перманентно меняющимся схемам финансирования терроризма [Мелкумян 2014: 91].

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД НА РЕЖИМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА ПОД ЭГИДОЙ ФАТФ

Реализм. Реалисты особое внимание уделяют фактору силы в международных отношениях, в том числе при создании и функционировании международных режимов и распределении благ от участия в них (см., например [Waltz 2010, Grieco 1988]). Несмотря на то, что ФАТФ – неформальная структура, не обладающая непосредственным силовым потенциалом, фактор силы здесь наличествует. Реалистский подход позволяет обнаружить подтверждение роли развитых государств (членов ФАТФ), составляющих ядро ФАТФ и по факту продвигающих ее стандарты. После терактов 2001 г. проблему финансирования терроризма удалось поднять до уровня национального интереса каждого члена ФАТФ.

В условиях глобализации и взаимозависимости государств режим противодействия финансированию терроризма не мог быть успешен без включения всего мира, который, пусть и в меньшей степени, но также функционировал в общем финансовом пространстве. Даже при высоком уровне сотрудничества между членами ФАТФ и соблюдении рекомендаций проблему финансирования терроризма невозможно решить, пока террористы и поддерживающие их субъекты могут избежать режима противодействия финансированию терроризма, переориентировав деятельность на менее регулируемые страны. Поэтому перед ФАТФ встала необходимость обеспечить соблюдение рекомендаций нечленами организации [Sharman 2006: 14] – на добровольной или на принудительной основе.

Члены ФАТФ еще в 1999 г., т.е. до включения вопросов финансирования терроризма в сферу своей компетенции, приняли решение оценить эффективность национальных систем противодействия отмыванию денег нечленов ФАТФ и в случае необходимости применить контрмеры (в том числе отказать в доступе к финансовым системам развитых государств) к странам, не желающим идти на реформирование внутренних систем в соответствии с рекомендациями ФАТФ [Kern 2001: 243]. Подобная политика привела к публикации в 2000 г. первого списка “не сотрудничающих” с ФАТФ стран и территорий. Данный шаг демонстрировал, что страны “Большой семерки” – члены ФАТФ,

[11] Emerging terrorist financing risks. – *FATF.* 2015. URL: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf (accessed 14.08.2018).

формирующие "привилегированный клуб" государств и аккумулирующие бо́льшую часть международного капитала, отныне противопоставляли себя не только "серой" экономике, но и государствам, по их мнению, способствовавшим ей прямо или косвенно. С 2001 г. ФАТФ стала придерживаться той же политики по вопросам финансирования терроризма. С 2007 г. вместо списка "не сотрудничающих" стран и территорий определили два списка: так называемые *серый* (юрисдикции – участники режима противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) на основе стандартов ФАТФ со стратегическими недостатками в системе ПОД/ФТ) и *черный* (юрисдикции, не участвующие в режиме ПОД/ФТ) списки ФАТФ. Если страны из "серого" списка попадают под процедуры особого мониторинга со стороны ФАТФ и региональных групп, созданных по типу ФАТФ (РГТФ), то в отношении стран, включенных в "черный" список, ФАТФ призывает государства ограничить финансовое взаимодействие и применять контрмеры[12].

Следует отметить эффективность подобных списков ФАТФ как на начальном этапе распространения действия рекомендаций на нечленов ФАТФ [Hülsse, Kerwer 2007: 627], так и сейчас. В ФАТФ входят важные и влиятельные финансовые рынки мира [Silveira 2009: 5]. Потенциал членов ФАТФ, возможность применить ощутимые санкции к отказывающимся сотрудничать государствам обеспечили ФАТФ роль фундаментальной структуры в борьбе с финансированием терроризма. Повышение издержек несотрудничества для государств обеспечено также необходимостью использования счетов в банках развитых стран мира даже в случаях ведения торговли с близкими партнерами. Развитые государства, заинтересованные в продвижении режима ПОД/ФТ, выступают источниками заемного капитала для многих государств мира, в первую очередь, развивающихся стран. В качестве примера эффективного действия санкций со стороны развитых государств следует привести Узбекистан, который привел внутреннюю систему ПОД/ФТ в соответствие с рекомендациями только после того, как попал в "черный" список и к нему были применены контрмеры со стороны банков и иных финансовых институтов, действующих в США [Мелкумян 2014: 92]. В целом, с 2007 г. ФАТФ изучила более 85 стран и публично определила 66 стран со стратегическими недостатками в системах ПОД/ФТ, из которых 55 приняли необходимые реформы для соответствия рекомендациям[13]. Более того, с 2010 г. ФАТФ удалось привести более 50 стран к выполнению своих обязательств по борьбе с терроризмом в рамках ООН[14]. По состоянию на 19 октября 2018 г., в "серый" список включены 11 юрисдикций[15], в то время как в "черный" список с 2011 г. входят Иран и КНДР[16].

[12] Шотт П.А. Справочное руководство по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и дополнение в отношении специальной рекомендации IX. – *МБРР/Всемирный Банк*. 2005. С. 34-35. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Russian.pdf (accessed 11.01.2018).

[13] FATF Annual report (2017-2018). – *FATF*. P. 53. URL: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF-annual-report-2017-2018.pdf (accessed 20.10.2018).

[14] Briefing to the UN Counter-Terrorism Committee (CTC): Remarks by Santiago Otamendi, FATF President. – *FATF*. 14.12.2017. URL: http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/briefing-otamendi-unctc-dec2017.html (accessed 15.01.2018).

[15] Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Process. – *FATF*. 2018. URL: http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-october-2018.html (accessed 01.11.2018).

[16] Public Statement. – *FATF*. 2018. URL: http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-october-2018.html (accessed 01.11.2018).

Таким образом, важным фактором поддержания режима ПОД/ФТ является сила, а именно – экономическая мощь и потенциал членов ФАТФ, которые намного превышают мощь нечленов ФАТФ. Сложилась парадоксальная ситуация – принятие стандартов ФАТФ, созданных в виде рекомендаций, априори носящих добровольный характер, имплементируются за пределами ФАТФ в принудительном порядке [Drezner 2005: 850-853]. Признание рекомендаций ФАТФ в Резолюции Совета Безопасности ООН 1617 в 2005 г. закрепило обязательный характер Рекомендаций при сохранении формата организации, представляющей собой закрытый клуб государств.

О недостаточной представленности государств в ФАТФ при выработке стандартов пишут как зарубежные, так и отечественные исследователи [Hülsse, Kerwer 2007: 630; Гамбаров 2015: 166]. Состав членов ФАТФ нефиксированный. Начиная с 1990-х годов, ФАТФ прошла несколько этапов пополнения членов Группы, руководствуясь разными соображениями в зависимости от приоритетов Группы на конкретном этапе развития: 1) 1990-е годы – экономический потенциал страны, способность оказывать экономическое давление на не сотрудничающие с ФАТФ страны; 2) 2000-е годы – политический вес страны, способность осуществлять контроль над исполнением рекомендаций ФАТФ в отдельном регионе. Как отмечает Г.Д. Гамбаров, "такая политика ФАТФ как закрытого объединения вряд ли может быть признана соответствующей принципу суверенного равенства с точки зрения справедливого представительства всех заинтересованных государств" [Гамбаров 2015: 162]. В качестве возможных последствий автор называет "снижение уровня легитимности международно-правовых усилий в сфере борьбы с финансовой преступностью" [там же: 166].

Режим ФАТФ отражает идеи гегемонистической стабильности [Kindleberger 1986: 253], так как представляет собой согласованную систему, порой используемую могущественными государствами для реализации своих национальных интересов, в частности ужесточения борьбы с уклонением от налогов [Долгополова 2011: 54-56]. Несмотря на глобальный масштаб развернувшейся борьбы с финансированием терроризма под эгидой ФАТФ, ее жизнедеятельность связана с интересами ее членов, которые по истечении каждого мандата единогласно принимают решение, продлевать его или нет. Это, в свою очередь, сказывается на самостоятельности ФАТФ, о чем на практике свидетельствуют двойные стандарты при составлении "серых" списков ФАТФ. В частности, Рекомендации во многом носят антиофшорный характер. Тем не менее, в списки ФАТФ никогда не входили Швейцария и Великобритания, несмотря на предъявляемые к ним претензии со стороны ФАТФ в первой половине 2000-х годов из-за несоответствия именно антиофшорным рекомендациям [Мелкумян 2017: 151]. ФАТФ выдвигала претензии к США, Канаде и Австралии, но так и не включила их в "серые" списки [Sharman 2006: 5-8]. При этом соответствие США стандартам ФАТФ порой было ниже уровня некоторых отказывающихся от сотрудничества стран [Alldridge 2008: 445]. В свою очередь, Науру и Ниуэ числились несколько лет в списках "не сотрудничающих" стран и территорий, пока не приняли антиофшорные меры под давлением международного сообщества – в первую очередь экономических санкций США [Мелкумян 2017: 152].

Выгоды от сотрудничества в сфере противодействия финансированию терроризма не могут замыкаться на отдельном круге государств, поскольку терроризм представляет всеобщую угрозу, и в рамках ФАТФ выделяются относительные преимущества сотрудничества. Развитые государства прибегают к рекомендациям ФАТФ как к инструменту давления на внутреннее законодательство оф-

шорных юрисдикций, конкурирующих с крупными банками. В этом случае они руководствуются максимизацией собственной прибыли в ущерб экономикам малых государств, несущих большие издержки, порой непосильные.

Сотрудничество малых государств с ФАТФ можно объяснить с позиции "условного" реализма Ч. Глэзера: риски, связанные с соперничеством (в нашем случае в результате неприсоединения), перевешивают риски сотрудничества [Glaser 1994-1995: 55-60]. Даже малые офшорные юрисдикции, вовсе не заинтересованные в следовании рекомендациям, особенно в антиофшорной части, идут на уступки, чтобы не подвергнуться санкциям со стороны развитых государств.

Неолиберализм. Множество стран присоединяется к работе ФАТФ посредством вступления в региональные группы, имплементируя рекомендации в национальной практике по доброй воле. Понять их мотивы помогает теория неолиберализма, утверждающая, что международные режимы позволяют государствам не только контролировать поведение друг друга, но и достигать в конкретной области желаемых результатов, которые невозможно достичь посредством нескоординированных индивидуальных действий [Keohane 1982: 334].

С середины 1990-х годов условия борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма начали меняться – появилось большое количество новых акторов [Hülsse, Kerwer 2007: 629]. Перед ФАТФ возникла дилемма: оставаться закрытым клубом, но в таком случае недемократичным, учитывая, что стандарты ФАТФ затрагивают интересы не только членов организации; или стать инклюзивным форумом, но менее эффективным, так как достичь консенсуса в таком случае практически невозможно [Dahl 1994: 23-24]. Было принято решение пойти по среднему пути и активизировать участие различных действующих субъектов. В 1996 г. ФАТФ инициировала форум финансовых услуг, в рамках которого регулирующие органы провели консультации с представителями финансовых отраслей, на которых распространялись рекомендации [Simmons 2000: 255]. Кроме того, во время пересмотра 40 рекомендаций в 2001-2003 гг. ФАТФ предложила частному сектору внести предложения[17], многие из которых вошли в текст пересмотренных рекомендаций[18].

Важным достижением стало взаимодействие с широким спектром международных, региональных и национальных организаций, институтов [Мелкумян 2014: 92-93], которые также включены в борьбу с финансированием терроризма и действуют по стандартам ФАТФ.

Система была расширена за счет содействия созданию региональных групп и подразделений финансовой разведки, контролирующей стратегически важные регионы мира по стандартам ФАТФ [там же: 93]. Особое внимание ФАТФ уделяет работе с регулирующими органами, частным сектором, национальными ведомствами государств. ФАТФ признает, что "внутренние социальные акторы, а не государства, являются агентами взаимозависимости" [Milner 1997: 291].

Допустив заинтересованные стороны к деятельности, в частности, к разработке рекомендаций, ФАТФ избежала тупика принятия решений. ФАТФ сумела оставить эксклюзивный формат организации и взяла на себя роль координирующего института. Ей удалось сохранить за собой право утверждать рекомендации при ограниченной роли иных субъектов и видимой автономии региональных групп, результаты которых, равно как и системы взаимной

[17] FATF Annual report (2000-2001). – *FATF.* P. 17. URL: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2000%202001%20ENG.pdf (accessed 10.08.2018).

[18] FATF Annual report (2002-2003). – *FATF.* P. 4. URL: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002%202003%20ENG.pdf (accessed 10.08.2018).

оценки, должны быть признаны ФАТФ и приведены в соответствии с установленными Группой процедурами.

ФАТФ вовлекла финансовые и нефинансовые институты в механизм принудительного исполнения рекомендаций [Brunsson, Jacobsson 2000: 134-137], сформировав устройство "стороннего принуждения", главное достоинство которого – включение силы в глобальное регулирование системы финансирования терроризма посредством институционализации власти без непосредственного источника силы в виде самой ФАТФ, которая остается лишь регулирующим органом. Действительно, использование силы было бы прямым противоречием технократической легитимности, которую она стремится достичь. Выбор институционализации нормотворчества в качестве стандартизации позволяет использовать власть, ограничивая способы принуждения. Добровольный характер стандартов исключает принятие решений или структурирует участие так, чтобы избежать взаимоблокировок. Подчинение определенным правилам ограничивает власть, но делает ее эффективнее [Hulsse, Kerwer 2007: 631].

Благодаря привлечению бо́льшего числа акторов в сферу своей деятельности ФАТФ вне зависимости от распределения силового потенциала между членами облегчает коммуникацию, снижает информационную асимметрию и сокращает транзакционные издержки. ФАТФ выступает как структура, стимулирующая сотрудничество юрисдикций, определяющая взаимодействие акторов в пределах режима. ФАТФ предоставляет площадку акторам мировой политики для согласования интересов, выработки общей политики, наращивания потенциала посредством взаимного обучения и контроля за поведением друг друга.

Для достижения этих целей ФАТФ обладает всеми характеристиками успешного институционального дизайна, которые отмечают М. Макгиннис и Э. Остром [McGinnis, Ostrom 1992: 9]: 1) четкая детерминированность рекомендаций и предметной области, на которую они распространяются; 2) соответствие правил местным условиям (применение риск-ориентированного подхода); 3) возможность участия субъектов, на которые распространяются правила, с привлечением широкого круга участников к пересмотру рекомендаций; 4) система мониторинга в виде системы оценок; 5) введение санкций по отношению к нарушителям режима (вынесение публичных осуждений и призывы применять контрмеры к государствам, отказывающимся сотрудничать); 6) возможность разрешения конфликтов с наименьшими затратами в рамках специализированных мероприятий и рабочих групп; 7) закрепление права участников создавать собственные институты по стандартам ФАТФ; 8) многослойная организация институциональной деятельности.

Наконец, в ФАТФ заложен механизм "трех *C*" [Levy, Keohane, Haas 1993: 398-408]: 1) растущая озабоченность (*concern*) – проведение типологических исследований, инициирование рабочих научных групп, конференций, симпозиумов с привлечением максимального количества акторов мировой политики на всех уровнях взаимодействия и мониторинг зон повышенного риска; 2) улучшение условий контрактов (*contract*) через постоянный пересмотр рекомендаций ФАТФ и адаптацию к новым реалиям системы финансирования терроризма; 3) повышение потенциала (*capacity*) юрисдикций в борьбе с финансированием терроризма благодаря консультационным мероприятиям и программам оказания технической помощи участникам режима ПОД/ФТ.

Иными словами, если на начальном этапе фундаментальная роль ФАТФ была обусловлена фактором силы, то с середины 1990-х годов он дополняется институциональными факторами.

Когнитивизм. Последователи когнитивизима рассматривают международные режимы в контексте разделяемых участниками идей и принципов. Сторонники данного подхода утверждают, что в основе сотрудничества акторов лежат не формальные правила, а политические дискурсы, определяющие устойчивость международного режима [Kratochwil 1986; Ruggie 1982].

Одна из главных задач международного режима противодействия терроризму, формирование которого началось с 2001 г., – поддержание адекватного восприятия угрозы финансирования терроризма. Это требует постоянного мониторинга, о чем свидетельствуют исследования типологий и новых рисков финансирования терроризма, проведение конференций и симпозиумов ФАТФ, на которых присутствуют не только высшие политические круги, но и эксперты, и представители частного сектора. ФАТФ играет важную роль в процессе обучения акторов мировой политики.

Рекомендации ФАТФ – результат экспертной оценки, отвечающей принципам достоверности, практичности и рациональности. Не состоящим в ФАТФ странам гораздо легче принять правила, сформулированные экспертами, чем правила иностранных политиков. Эксперты составили "транснациональное политическое сообщество" с общим мировоззрением, позволившим достичь соглашения о наборе стандартов менее чем за год [Helleiner 2002: 188-89]. Как отмечает Б. Якобсон, "стандарты – экспертное знание, облаченное в форму правил" [Jacobsson 2000: 41]. Экспертная оценка придала легитимность рекомендациям ФАТФ и самой ФАТФ как организации, наиболее объективно определяющей вектор борьбы с финансированием терроризма.

ФАТФ эффективно вовлекает экспертов из разных сфер в свою деятельность по всему спектру (пленарные заседания, совещания по типологиям отмывания денег и финансирования терроризма, процедуры мониторинга и оценки юрисдикций) [Levi, Gilmore 2002; Sansonetti 2000], так как именно они гарантируют проведение объективного мониторинга [Sansonetti 2000: 224]. Акцент на экспертизе отсылает нас к конструктивистской парадигме в теории международных отношений [Adler, Haas 1992].

Эффективности ФАТФ способствует также соединение технократической легитимности с мерами принуждения. Экспертная оценка работает как "мягкое принуждение" – в отличие от санкций, представляющих традиционный механизм принудительного действия. Благодаря экспертной оценке становятся понятными причины несоблюдения норм, различия в политических позициях и возможности стран в плане сотрудничества, а также пути разрешения проблемных ситуаций и разногласий [Pagani 2002: 11-12].

ФАТФ старается выстроить и коллективную идентичность. Как писал А. Вендт, "сотрудничая с контрагентами, актор постепенно меняет свои представления о том, кто он есть, интернализируя для себя новую идентичность. Научая других и самих себя сотрудничеству, акторы одновременно учатся идентифицировать себя с другими – то есть рассматривать себя как 'мы', связанные определенными нормами" [Wendt 1994: 390]. Несмотря на ограниченное представительство (38 юрисдикций), составляя "черный" и "серый" списки, ФАТФ целенаправленно противопоставляет государства, функционирующие в рамках режима ФАТФ, и остальные. Подобная формулировка формирует чувство общности и равенства всех юрисдикций, имплементирующих стандарты ФАТФ.

Заключение

Выстроенный ФАТФ режим представляет собой иерархически-сетевую структуру элементов (каждый из которых образует режим более низкого уров-

ня), объединенных сложными многомерными связями в единую систему. Во-первых, ФАТФ обладает опосредованным фактором силы в лице своих членов, разделяющих положения организации и заинтересованных в их реализации. Во-вторых, эскалация угрозы терроризма в будущем будет только актуализировать деятельность ФАТФ. Несмотря на разногласия государств по имплементации рекомендаций ФАТФ, никто не оспаривает их важность при борьбе с финансированием терроризма. Признание рекомендаций СБ ООН лишь подтверждает данный тезис. Общность восприятия угрозы финансирования терроризма поддержит деятельность ФАТФ в будущем. В-третьих, ФАТФ за годы деятельности повлияла на баланс сил, встроилась в международную структуру, которую проще сохранить и модифицировать, нежели разрушить. В противном случае есть вероятность распада глобальной системы ПОД/ФТ на ряд региональных в силу экономических причин и региональной специфики.

ФАТФ обладает всеми эндогенными факторами согласно принципам институционального дизайна М. Макгиннис и Э. Остром [McGinnis, Ostrom 1992]. Одна из главных характеристик ФАТФ как координирующего института – возможность участия всех заинтересованных сторон напрямую или посредством присоединения к региональным инициативам. Формирование восприятия ФАТФ как экспертной площадки направлено на максимальное дистанцирование ее деятельности от политических кругов, что должно благоприятно сказаться на эффективности глобальной системы противодействия финансированию терроризма.

Анализ работы ФАТФ позволяет сделать ряд обобщений, выходящих непосредственно за рамки деятельности данной структуры. Так, в теоретическом плане изучение функционирования ФАТФ хорошо иллюстрирует положение, сформулированное Р. Силом и П. Катценштейном относительно аналитического эклектизма в прикладных исследованиях [Sil, Katzenstein 2010]. Различные теоретические концепции объясняют отдельные стороны, а вместе дают более полную картину деятельности ФАТФ.

Пример ФАТФ показывает направление, по которому может развиваться глобальное управление. Будучи неформальной структурой, ФАТФ оказалась способной эффективно взять на себя управленческие и координационные функции в сложнейшем вопросе, связанном с противодействием терроризму, организовать работу так, что многие государства, не будучи членами данной структуры, следуют ее рекомендациям и нормам. В значительной степени это оказалось возможным благодаря использованию экспертов в разработке документов. Эксперты, являясь политически более нейтральными по сравнению с чиновниками, смогли найти компромиссные решения. Важным моментом в деятельности ФАТФ, который значим и для других международных структур, стало формирование коллективной идентичности. Изучение данного опыта ФАТФ, безусловно, необходимо для выстраивания глобального управления в современном мире.

DOI: 10.17976/jpps/2019.02.11

INFORMAL STRUCTURE IN THE CENTER OF THE COUNTER-TERRORISM FINANCING REGIME: EFFECTIVENESS ISSUES

K.S. Melkumian[1]

[1]*Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University). Moscow, Russia*

MELKUMIAN, Kristina Slavikovna, post-graduate student of the Department of World Politics, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University), email: melkumyan_kristi@mail.ru

Melkumian K.S. Informal Structure in the Center of the Counter-Terrorism Financing Regime: Effectiveness Issues. – Polis. Political Studies. 2019. No. 2. P. 149-160. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2019.02.11

Received: 07.11.2017. Accepted: 21.03.2018

Abstract. The article is devoted to theoretical analysis of the FATF role in AML/CFT regime. Particular emphasis is given to exogenous and endogenous factors of the FATF viability within the framework of AML/CFT regime despite the FATF temporary nature, based on Mandate. The author regards the FATF contribution into AML/CFT regime in accordance with Krasner's elements of the international regime: principles, norms, rules and decision-making procedures. The FATF is shown to be the core element of the regime. The author stresses the power, institutional factors and expertise as the basis of the FATF viability and success, and author appeals to three main schools of international regimes: realism, neoliberalism and cognitivism. The author notes that at the initial stage of the FATF development, the economic power and capacity of the G-7 states served as an important factor, which contributed to the diffusion of the FATF standards beyond the FATF. However, in the mid-1990s, the AML/CFT environment began to change, showing signs of an institutional environment. As a result, the FATF faced global governance dilemma: to remain an exclusive club, but be an undemocratic one; or become an inclusive forum, but an ineffective one, as a larger and more heterogeneous membership jeopardizes the capacity of making rules. At the same time, the FATF has a potential to avoid a decision-making deadlock by allowing other actors to participate and providing an opportunity to facilitate communication, reduce information asymmetry and transaction costs. Explaining the viability of the FATF, the author pays special attention to McGinnis and Ostrom's design principles of robust institutions.

Keywords: FATF, terrorism financing, regime, factors, norms, realism, neoliberalism, cognitivism.

References

Adler E., Haas P.M. 1992. Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Programme. – *International Organization*. Vol. 46. No. 1. P. 367-390. https://doi.org/10.1017/S0020818300001533

Alldridge P. 2008. Money Laundering and Globalization. – *Journal of Law and Society*. Vol. 35. No 4. P. 437-463.

Brunsson N., Jacobsson B. 2000. Following Standards. – *A World of Standards*. Ed. by N. Brunsson, B. Jacobsson. Oxford: Oxford University Press. P. 127-137. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199256952.001.0001

Carrington I., Shams H. 2006. Elements of an Effective AML/CFT Framework: Legal, Regulatory, and Best Institutional Practices to Prevent Threats to Financial Stability and Integrity. – *Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law*. Washington, D.C.: IMF. 46 p. URL: https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2006/mfl/cs.pdf (accessed 20.08.2018).

Dahl R.A. 1994. A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation. – *Political Science Quarterly*. Vol. 109. No. 1. P. 23-34. https://doi.org/10.2307/2151659

Drezner D. 2005. Globalization, Harmonization, and Competition: The Different Pathways to Policy Convergence. – *Journal of European Public Policy*. Vol. 12. No. 5. P. 841-859.

Glaser Ch.L. 1994-1995. Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help. – *International Security*. Vol. 19. No. 3. P. 50-90. https://doi.org/10.2307/2539079

Grieco J.M. 1988. Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. – *International Organization*. Vol. 42. No 3. P. 485-507.

Hasenclever A., Mayer P., Rittberger V. 1996. Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes. – *Mershon International Studies Review*. Vol. 40. No. 2. P. 177-228. https://doi.org/10.2307/222775

Helleiner E. 2002. The Politics of Global Financial Regulation: Lessons from the Fight Against Money Laundering. *International Capital Markets: Systems in Transition*. Ed. by J. Eatwell, L. Taylor. Oxford: Oxford University Press. P. 177-204.

Hülsse R., Kerwer D. 2007. Global Standards in Action: Insights from Anti-Money Laundering Regulation. – *Organization*. Vol. 14. No. 5. P. 625-642. https://doi.org/10.1177/1350508407080311

Jacobsson B. 2000. Standardization and Expert Knowledge. – *A World of Standards*. Ed. by N. Brunsson, B. Jacobsson. Oxford: Oxford University Press. P. 40-49. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199256952.001.0001

Keohane R.O. 1982. The Demand for International Regimes. – *International Organization*. Vol. 36. No. 2. P. 325-355.

Kern A. 2001. The International Anti-Money-Laundering Regime: The Role of the Financial Action Task Force. – *Journal of Money Laundering Control*. Vol. 4. No. 3. P. 231-248. https://doi.org/10.1108/eb027276

Kindleberger Ch.P. 1986. *The World in Depression, 1929-1939*. Los Angeles: University of California Press. 355 p.

Krasner S.D. 1982. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. – *International Organization*. Vol. 36. No. 2. P. 185-205. https://doi.org/10.1017/S0020818300018920

Kratochwil F. 1986. International Organization: a State of the Art on an Art of the State. – *International Organization*. Vol. 40. No. 4. P. 753-775. https://doi.org/10.1017/S0020818300027363

Levi M., Gilmore W. 2002. Terrorist Finance, Money Laundering and the Rise of Mutual Evaluation: A New Paradigm for Crime Control. – *Financing Terrorism*. Ed. by M. Pieth. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. P. 87-114. https://doi.org/10.1007/0-306-48044-1_6

Levy M.A., Keohane R.O., Haas P.M. 1993. Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions. – *Institutions for the earth: Sources of effective international environmental protection*. Cambridge: MIT Press. P. 397-426.

McGinnis M., Ostrom E. 1992. *Design Principles for Local and Global Commons*. Indiana University. 47 p.

Milner H.V. 1997. *Interests, Institutions, and Information*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 328 p.

Pagani F. 2002. *Peer Review as a Tool for Co-Operation and Change: An Analysis of an OECD Working Method*. Paris: OECD. 39 p. https://doi.org/10.1787/9789264099210-en-fr

Ruggie J.G. 1982. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. – *International Organization*. Vol. 36. No. 2. P. 379-415. https://doi.org/10.1017/S0020818300018993

Sansonetti R. 2000. The Mutual Evaluation Process: A Methodology of Increasing Importance at International Level. – *Journal of Financial Crime*. Vol. 7. No. 3. P. 218-226. https://doi.org/10.1108/eb025942

Sharman J.C. 2006. The Global Anti-Money Laundering Regime and Developing Countries: Damned if They Do, Damned if They Don't? – *International Studies Association Annual Conference*. San Diego.

Sil R., Katzenstein P. 2010. Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions. – *Perspectives on Politics*. Vol. 8. No. 2. P. 411-431. https://doi.org/10.1017/S1537592710001179

Silveira A.J.A. 2009. *The International Standards on Combating Money Laundering: a Brazilian Perspective*. Washington, DC: The George Washington University. 36 p.

Simmons B. 2000. International Efforts Against Money Laundering'. – *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*. Ed. by D. Shelton. Oxford: Oxford University Press. P. 244-263.

Waltz K.N. 2010. *Theory of International Politics*. Long Grove, Illinois: Waveland Press. 251 p.

Wendt A. 1994. Collective Identity Formation and the International State. – *The American Political Science Review*. Vol. 88. No. 2. P. 384-396. https://doi.org/10.2307/2944711

Dolgopolova M.V. 2011. "Double Standards" of Banking Secret in the Context of Interstate Tax Cooperation Development. – *Academic Notes of the International Banking Institute*. No. 3. Actual Problems of The World And Domestic Economy. St. Petersburg: MBI. P. 54-62. (In Russ.)

Gambarov G.D. 2015. International Legal Framework for Combating Financial Crime in the Context of Implementation (FATF case). – *Juridical Science*. No. 3. P. 159-169. (In Russ.)

Melkumyan K.S. 2014. FATF in Combating the Financing of Terrorism. – *Vestnik MGIMO-University*. No. 1. P. 88-96. (In Russ.)

Melkumyan K.S. 2017. Issues and Controversies of FATF. – *International Trends*. No. 1 (48). P. 143-156. (In Russ.)

Poljanichko E.G. 2008. *Formirovanie mezhdunarodnyh rezhimov bor'by s terrorizmom* [Formation of International Anti-Terrorism Regimes]. Moscow: Vita-Press. 165 p. (In Russ.)

Литература на русском языке

Гамбаров Г.Д. 2015. Международно-правовые основы борьбы с финансовой преступностью в контексте их реализации (на примере ФАТФ). – *Юридична Наука*. № 3. С. 159-169.

Долгополова М.В. 2011. "Двойные стандарты" банковской тайны в контексте развития межгосударственного налогового сотрудничества: ученые записки Международного банковского института. Вып. № 3. Актуальные проблемы мировой и отечественной экономики. Санкт-Петербург: МБИ. С. 54-62.

Мелкумян К.С. 2014. ФАТФ в противодействии финансированию терроризма (специфика подхода). – *Вестник МГИМО-Университета*. № 1. С. 88-96.

Мелкумян К.С. 2017. Вызовы и противоречия деятельности ФАТФ. – *Международные процессы*. № 1 (48). С. 143-156.

Поляничко Е.Г. 2008. *Формирование международных режимов борьбы с терроризмом*. М.: Вита-Пресс. 165 с.