

# ФОРМИРОВАНИЕ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАПРЕТИТЕЛЬНЫХ РЕЖИМОВ НА ПРИМЕРЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В БОРЬБЕ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

ПАВЕЛ ШУСТ

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия

---

## Резюме

Концепция «международных режимов» в последние десятилетия превратилась во влиятельную категорию, способствующую объяснению природы международного регулирования. Вслед за изучением их внутренней организации и механизмов обусловливания политического поведения государств, растущее внимание стал привлекать сам процесс их зарождения и становления. Для освещения этого явления ряд исследователей предложили стадийный подход, который позволяет выделить несколько этапов в генезисе, распространении и усвоении международных норм. Настоящая статья призвана суммировать имеющиеся теоретические разработки в западной литературе по этому вопросу с акцентом на освещении концепции формирования «запретительных режимов», предложенной Итенем Надельманном, проиллюстрировать их объяснительную силу на примере возникновения международного режима по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма в контексте концепции «запретительных режимов» Итена Надельманна. Она также намечает дальнейшие пути развития обозначенной исследовательской программы.

Проведенный анализ показывает, что деятельность по приданию незаконным доходам легального статуса до конца 1970-х годов не рассматривалась как предмет международного регулирования. Тем не менее рост общественной обеспокоенности этой проблемой привел к формированию влиятельной коалиции ведущих государств, которые выступили инициаторами создания нового режима. Образованная ими Международная группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег превратилась в его основной столп и стала значимым международным институтом. Под влиянием коллективной гегемонии ведущих стран другим игрокам пришлось принять новые правила игры. Таким образом, за прошедшие десятилетия произошла консолидация запретительного режима. Исследование указывает на существенную роль политического фактора в рамках технократического международного сотрудничества, тем самым свидетельствуя о необходимости преодоления сложившегося их противопоставления.

## Ключевые слова:

международные режимы; запретительный режим; ФАТФ; отмывание денег; эволюция международных норм; неправительственные организации; США.

Международное сотрудничество как тип упорядоченных во времени мирополитических связей, основанный на наличии меж-

ду участниками взаимодействия массива совпадающих интересов, может приобретать различные формы, определяемые как

желанием игроков к большей или меньшей институционализированности этих кооперативных связей, так и сферой приложения усилий. Изучение различных условий и параметров конструктивного политического взаимодействия привело к появлению концепции международных режимов, призванной объединить разрозненные представления о том, почему и как сотрудничают государства в международных отношениях.

Термин «международный режим» старше, чем полагают многие. Изначально он употреблялся в самом широком значении: Мэнли Хадсон в 1926 г. описывал в понятиях режима регулирование использования железнодорожной сети, пролегающей по территории нескольких государств, на основе международных конвенций [Hudson 1926: 657], Артур Кун относил его к сфере воздушного сообщения [Kuhn 1930: 746], а Курт Вилк – международного согласования производства каучука [Wilk 1942: 323–324].

К предметному изучению менее институционализированных форм международного сотрудничества и разработке соответствующей им теории режимов политическая наука обратилась, однако, лишь в 70-х годах прошлого столетия. В 1975 г. Джон Рагги отметил, что режимы следует рассматривать как промежуточную форму коллективного действия: между мягким (влиянием «эпистемических сообществ») и наиболее институционализированным (международными организациями) форматами регулирования [Ruggie 1975: 569]. Более точное определение было сформулировано в известной работе Стивена Краснера 1982 года, где **режимы** описаны как *«набор явных или скрытых принципов, норм, правил и процедур принятия решений, относительно которых сближаются ожидания субъектов в конкретной области международных отношений»* [Krasner 1982: 186].

Тем не менее дальнейшие попытки выработать универсальную концептуальную рамку понимания режима не увенчались успехом. Поток исследований на тему международных режимов остается крайне разрозненным и методологически неровным,

что нашло отражение в каноническом исследовании, выполненном Андреасом Хасенклевером, Питером Майером и Волкером Риттбергером [Hasenclever et al. 1996: 177–228].

В данной статье рассматривается концепция формирования «запретительных режимов», разработанная Итеном Надельманном, на примере международного политического сотрудничества в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма (далее – ПОД/ФТ). Динамика становления одноименного режима подтверждает гипотезы, выдвинутые этим исследователем, а также соотносится с некоторыми подходами к изучению трансграничных интересубъективных представлений о приемлемом поведении. В первой части статьи рассматриваются концептуальные основы появления запретительных режимов, а также нормативного измерения международного политического сотрудничества – в частности, описаны подходы Пола Коверта и Джеффри Легро, Марты Финнемор и Кэтрин Сиккинк, Итена Надельманна. Во второй части анализируются этапы развития международного режима по противодействию отмыванию доходов и финансированию терроризма. В заключение делаются выводы относительно более широкого применения концепции запретительных режимов и роли политических факторов в обеспечении «технократического» международного сотрудничества.

## 1

Появление международных режимов неотделимо от оформления норм и границ приемлемого поведения. Предприняв попытку уточнить изначальное определение режима, которое, оставаясь «консенсусным» [Hasenclever et al. 1996: 179], вместе с тем критиковалось как «концептуально неполновесное» [Young 1986: 106–107], Стивен Краснер уточнил понятийные рамки его отдельных элементов. В частности, под нормами было предложено понимать «стандарты поведения, опреде-

ленные в форме прав и обязанностей» [Krasner 1983: 2]. Там же Краснер признал, что анализ норм и принципов в качестве исключительно эндогенных явлений представляется неполным. Нормы, по его мнению, не просто находятся в основе режима, но и определяют направление эволюции международно-политического сотрудничества. В то же время работы Краснера не отвечают на фундаментальный вопрос об их источнике. Данные аспекты остаются преимущественно за пределами позитивистской научно-исследовательской программы, зато оказываются в фокусе внимания представителей когнитивистского направления. В трактовке последних правила «тяготеют к единому смыслу, общему смысловому полю» [Следзевский 2011: 144], то есть определяются intersubъективными восприятиями.

Рефлексивистская программа исходит из того, что триггером для появления режимов становятся субъективные представления игроков об окружающем мире и проблемах, которые перед ними стоят. Хавьер Корралес и Ричард Файнберг в своем исследовании динамики межгосударственного взаимодействия отмечают, что важны не только представления государств о принципиальной возможности сотрудничества с контрагентами, но и широко разделяемые идеи о недопустимости или нецелесообразности взаимодействия в конкретной предметной области [Corrales et al 1999: 15].

Пол Коверт и Джеффри Легро выделяют три пути формирования международных норм: экологический, социальный и внутренний [Kowert et al. 1996: 470–483].

В рамках «экологического» процесса основным стимулом становится внезапное или катастрофическое событие. Неожиданные происшествия, в особенности международного или глобального масштаба, создают условия для пересмотра действующих правил поведения: открывается своеобразное «окно возможностей» для обновления представлений о приемлемом и неприемлемом.

В основе *социального* процесса лежит стремление игроков обозначить границы «чужих» норм, тем самым разметив свои собственные. Социальный процесс также требует активной диффузии нормативного поведения. Данную роль играют «**эпистемические сообщества**» – *группы лиц, имеющих социальный и политический вес и потому способствующих распространению единого восприятия норм среди лиц, принимающих решения, и общества в целом.*

*Внутренние* процессы формирования норм основываются на редукционистском подходе, индуцируя появление единого представления о желательном поведении на основе действий отдельных лиц. Очевидный недостаток в данном случае состоит в сложности фиксации подобных механизмов на эмпирическом материале. Исследователи вынуждены работать преимущественно в области психологии и лингвистики, нежели собственно политологии.

В некоторой степени с классификацией П. Коверта и Д. Легро перекликается описание процессов формирования норм в хрестоматийной работе Марты Финнемор и Кэтрин Сиккинк. Североамериканские исследовательницы предприняли попытку установить, в какой степени результаты «нормативного поворота», имевшего место после частичного разочарования в бихевиористских подходах в конце 1980-х годов, сказались на нашем понимании появления и диффузии коллективно разделяемых норм.

М. Финнемор и К. Сиккинк выделили три стадии появления и распространения международных норм. На первой нормы иницируются активными сообществами на национальном уровне. Такие сообщества исходят из собственных интересов, которые в рамках существующей нормативной картины не подлежат удовлетворению. Тем не менее попытки распространить новые правила сопряжены с высокими издержками. Для их минимизации сообщества постепенно переходят к институционализации (например, созданию неправительственных организаций), а позже прибегают к лоббизму в рамках междуна-

родных организаций [Finnemore et al 1998: 900]. Со временем нормы принимаются в «критическом» числе государств, что приводит к переходу на вторую стадию.

На смену распространению норм «изнутри» приходит «каскадная» диффузия – то есть распространение норм между государствами почти без влияния внутреннего давления. М. Финнемор и К. Сиккинк аргументируют эффективность данного процесса факторами социализации и легитимизации – то есть стремлением государств быть, как остальные, принадлежать к единому сообществу (например, группе «демократических», «либеральных» и т.д.).

Финальная стадия приводит к интернализации норм. Игроки начинают воспринимать стандарты поведения не как навязанные извне, а как сами собой разумеющиеся. Следование им не приводит к внутривластным спорам относительно допустимости давления со стороны иных государств.

Именно дискуссии относительно нормативного измерения международного сотрудничества привели Итена Надельманна к описанию одного из типов режимов, которые он обозначил как «запретительные». Опираясь на исторические примеры подобных форматов регулирования (например, в сфере пиратства), автор выделяет пять этапов их формирования.

На *первом* определенным вид деятельности сначала рассматривается как легитимный, но лишь в некоторых случаях и применительно к отдельным группам. Государства зачастую поддерживают его сохранение, руководствуясь соображениями политической целесообразности. В ходе *второй* стадии ученые, религиозные и видные общественные деятели (собственно «эпистемические сообщества») пересматривают отношение к соответствующей деятельности и начинают полагать ее незаконной, способствуя ее постепенной делегитимизации среди государств, хотя некоторые правительства все же продолжают осуществлять ее поддержку.

На *третьем* этапе путем лоббирования, оказания дипломатического, экономиче-

ского и военного давления, образовательных и организационных усилий, сторонники режима выступают за запрет соответствующего вида деятельности (обычно через посредничество государства-гегемона). *Четвертый* представляет собой возникновение собственно запретительного режима: указанная деятельность оказывается выведенной за пределы легального поля, а координация вводимых ограничений осуществляется через учреждаемые с этой целью институты и конвенции. В некоторых случаях запретительный режим может достигать и пятой стадии. В таких случаях деятельность, на которую он направлен, почти полностью искореняется или сохраняется только в статистически незначительных масштабах.

Концепция И. Надельманна отражает «нормативный поворот» в международных отношениях [Бакалова 2015], синтезируя такие элементы, как приемлемое поведение, влияние гегемона, мультимодальное принуждение к следованию нормам, «эпистемические сообщества», институционализация и интернализация. В его интерпретации нормы являются не следствием, а причиной международного взаимодействия государств.

## 2

Ни один из упомянутых авторов, иллюстрируя свои концепции, специально не рассматривал режим противодействия отмыванию денег, зачатки которого начинают появляться во второй половине 1980-х годов. Тем временем данный частный случай специализированного международного сотрудничества представляется одним из наиболее показательных примеров постадийного формирования норм с высоким уровнем интерсубъективности. Рассмотрим его эволюцию в русле концепции запретительного режима по И. Надельману, имея при этом в виду положения, высказанные и другими исследователями.

**Первый этап.** *Данный вид деятельности рассматривается как легитимный и поддерживается рядом государств.*

До 1970-х годов вопросы отмывания денег почти не обсуждались на межгосударственном уровне. Практика придания незаконным доходам легального статуса, несомненно, существовала всегда (например, в период Средневековья ростовщики практиковали «притворные проценты»). В то же время она рассматривалась как вторичное, неотъемлемое следствие предикатного преступления. Однако в 1970-х годах, в силу активизации трансграничного движения капиталов, в мире стали возникать «международные финансовые центры» – юрисдикции с облегченным режимом налогообложения и зачастую пониженными или даже отсутствующими требованиями к «чистоте» импортируемого капитала. Национальный капитал активно перетекал в такие страны с целью снизить налоговую нагрузку и даже скрыть доходы от преступлений. Например, за тринадцать лет число банков на Каймановых островах выросло с двух до 237. К 1977 г. здесь было зарегистрировано 8158 компаний [Workman 1982: 680–681]. В 1973–1979 годах объем активов отделений банков США на Багамах вырос в восемь раз, в Панаме – в четыре раза, на Кайманах в девять раз<sup>1</sup>. В мире на тот момент отсутствовал консенсус относительно того, как относиться к такому явлению. Более того – так же, как в XVI веке, пиратство спонсировалось европейскими государствами [Nadelmann 1990: 486–487], – некоторые страны поощряли формирование офшоров. Например, Великобритания подталкивала свои заморские территории к тому, чтобы становиться «налоговыми гаванями» – это позволяло снизить их финансовую зависимость от Лондона [Hampton et al. 2002: 1659]. Государства не видели существенной угрозы в самом факте «налоговой оптимизации»: в 1934 г. федеральный судья США Лернерд Хэнд отмечал: «любое лицо может выстраивать свои дела таким образом, что-

бы как можно эффективнее минимизировать свои налоги. Лицо не обязано выбирать схему, которая будет наиболее удобна Казначейству; в этом нет никакого патриотического долга»<sup>2</sup>. В такой ситуации появление международного режима не имело смысла. Среди государств и общественных групп внутри стран отмывание денег не рассматривалось как самостоятельная угроза, а потому не было предпосылок для трансграничного сотрудничества.

**Второй этап.** *Давление эпистемических обществ и постепенная делегитимизация.*

В середине 1980-х годов наблюдался постепенный перелом в отношении к отмыванию денег. Некоторые исследователи считают, что первые шаги к осознанию проблемы возникают на площадке Организации Объединенных Наций в контексте нелегального оборота наркотиков. На наш взгляд, такая констатация не вполне соответствует действительности. Начинать отсчет следует с внутривнутриполитических тенденций в Соединенных Штатах Америки. В 1970-х годах в США начинали возвращаться участники войны по Вьетнаме, имевшие доступ к тяжелым наркотическим веществам. Исследование 1972 г. выявило, что половина военнотружеников во время прохождения службы употребляли героин или опиаты, у 20% – выработалась физическая или психологическая зависимость от наркотиков [Robins et al. 1974: 240–241]. Последовавшая за этим активная «война с наркотиками» к 1980-м годам приобрела форму «паники», подогреваемой известными общественными фигурами (такими, как супруга Президента США Нэнси Рейган) и средствами массовой информации [Goode et al. 1994: 205–223]. В первой половине 1980-х годов Президент Рейган переориентировал эти панические настроения на борьбу с финансовой составляющей соответствующих преступлений [Myers 1989: 295]. Впоследствии имен-

<sup>1</sup> Tax Havens and their Use by United States Taxpayers – an Overview Report to the Commissioner of Internal Revenue the Assistant Attorney General. Commission for Internal Revenue. Washington D.C. 1981. P. 19.

<sup>2</sup> Helvering v. Gregory. 69 F. 2d 809 – Circuit Court of Appeals, 2nd Circuit. 19 March 1934. P. 810.

но США приписывались основные усилия по обеспечению универсальной поддержки Конвенции ООН по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. (Венской конвенции) [Jelsma 2010: 7].

В объединенной Европе также росла озабоченность ростом потребления наркотиков, хотя в этих странах данная тенденция не привела к доминированию внутренней запретительной политики [Reuter 1992: 42]. В 1980-х годах появились первые разрозненные международные документы, призванные препятствовать отмыванию денег. В 1980 г. была принята необязательная Рекомендация Комитета министров Совета Европы о мерах противодействия переводу и сохранению средств, полученных преступным путем<sup>3</sup>. Тогда же была создана Офшорная группа банковских надзорных органов (англ. Offshore Group of Banking Supervisors, OGBS), или ОГБНО. В 1988 г. Базельский комитет по банковскому надзору обнародовал Заявление о принципах относительно предотвращения использования банковской системы для целей отмывания денег<sup>4</sup>.

Некоторые инициативы были выдвинуты в рамках Организации Объединенных Наций – в частности, первая прямая отсылка к финансовой стороне незаконного оборота наркотиков содержалась в Нью-Йоркской декларации о борьбе с незаконным оборотом и использованием наркотиков от 1 октября 1984 г. В 1988 г. была принята Конвенция ООН о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. (Венская конвенция)<sup>5</sup>, где впервые вопросы отмывания денег упомянуты впрямую.

Однако ратификация и вступление в силу Венской конвенции шли очень медленно. Вот почему инициативу по распространению норм, утверждающих незаконный характер деятельности по отмыванию денег, взяли на себя те страны, где эти подходы уже были интернализированы. Участники 15-го саммита «группы семи» в Париже в июле 1989 г. впервые призвали бороться с «отмыванием [преступных] доходов»<sup>6</sup>. Тогда же было принято решение создать Международную группу разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ, англ. Financial Action Task Force, FATF) – институт, ставший столпом международного режима по противодействию легализации преступных доходов. В соответствии с моделью Финнемор и Сиккинк, группа государств таким образом успешно пролоббировала первичное распространение норм и ее численность достигла критической массы.

Первичный процесс формирования норм, по классификации Коверта и Лерго, демонстрировал черты как экологического (триггерами в данном случае стало появление офшорных юрисдикций, а также актуализация проблемы незаконного оборота наркотиков), так и внутреннего (лоббирование борьбы с наркотиками со стороны известных общественных деятелей) и социального (формирование ядра стран, идентифицирующих себя как лидеров в сфере ПОД/ФТ) процессов.

*Третий и четвертый этапы. Усиление давления со стороны государства-гегемона и создание запретительного режима.*

В рамках режима по ПОД/ФТ обозначился не один, а сразу целая группа гегемонов. Их отличали две особенности.

<sup>3</sup> Recommendation No. R (80) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Measures against the Transfer and the Safekeeping of Funds of Criminal Origin. Council of Europe Committee of Ministers. Adopted by the Committee of Ministers on 27 June 1980 at the 321st meeting of the Ministers' Deputies.

<sup>4</sup> Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering. Basel Committee of Banking Supervisors. December 1988. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bis.org/publ/bcbasc137.pdf>. (дата обращения: 20.02.2014).

<sup>5</sup> Конвенция Организации объединенных наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ. United Nations Treaty Series. Vol. 1582. 2001. Pp. 257–301.

<sup>6</sup> Economic Declaration of the G7 Summit. G7 Summit. Paris. 16 July 1989. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/> (дата обращения: 21.02.2014).

*Во-первых*, они несли существенные издержки от совершения предикатных преступлений на своей территории, а потому борьба с отмыванием денег и в особенности с утечкой капитала в другие (несотрудничающие) юрисдикции является для них приоритетом. *Во-вторых*, круг данных государств контролирует значительную часть мировой финансовой системы. Это подразумевает, что они могут по своему усмотрению изолировать уклоняющиеся от сотрудничества государства от источников заемного капитала, корреспондентских счетов, межбанковских расчетов и т.д. Объекты подобных санкций в этом случае несут несравнимо более высокие издержки, нежели их субъекты.

Ядро такой коллективной гегемонии представлено участниками ФАТФ. Для того, чтобы не размывать силу и субстантивность норм, в 2008 г. были выработаны критерии членства<sup>7</sup>, которыми ФАТФ руководствуется при принятии решения о присоединении нового участника. Они направлены преимущественно на поддержание «клубного» характера Международной группы и включают в себя весьма разнообразные показатели. В частности, размер экономики, влияние на глобальную финансовую систему, приверженность усилиям по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также членство в одной из региональных групп по типу ФАТФ<sup>8</sup>. Давление со стороны гегемонов привело к «каскадному» распространению норм. В результате полностью от сотрудничества продолжают отказываться только Иран и Корейская Народная Демократическая Республика<sup>9</sup>.

Заметную роль в этом процессе сыграл и социальный процесс формирования норм по П. Коверту и Д. Лерго. «Эпистемические сообщества» представлены сотрудниками национальных подразделений борьбы с финансовыми преступлениями, которые фактически и участвуют в заседаниях ФАТФ, а также активно пополняют неформальные объединения и группы – такие, как группа Эгмонт, которая была создана в 1995 г. и по состоянию на 2014 г. объединяла более 130 участников. Ее главные цели включают в себя упрощение обмена информацией, содействие повышению квалификации, взаимную методологическую и техническую помощь<sup>10</sup>.

Таким образом, можно с полным основанием говорить о складывании запретительного режима. Деятельность по отмыванию денег прошла путь от второстепенной проблемы до объекта приложения согласованных международных усилий. Запретительные нормы, которые начали активно формироваться в 1970-х годах, выкристаллизовались в виде формального набора требований – Рекомендаций ФАТФ, являющихся глобальным стандартом по противодействию отмыванию денег [Kerwer et al. 2011: 55]. Поскольку Рекомендации не имеют прямого действия, а должны быть имплементированы в рамках национального законодательства, то можно говорить об их интернализации. Соблюдение «антиотмывочных» требований на уровне отдельных государств фактически обусловлено исполнением внутренних законов, а не договоренностей, достигнутых на международных площадках.

<sup>7</sup> Неформально они существовали и ранее, но применялись в рамках отдельных раундов расширения ФАТФ.

<sup>8</sup> FATF Annual Report 2007–2008. Financial Action Task Force. 30.06.2008. Pp. 29–30. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2007-2008%20ENG.pdf>. (дата обращения: 10.03.2014).

<sup>9</sup> FATF Public Statement. Financial Action Task Force on Money Laundering. 27.06.2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-june-2014.html> (дата обращения: 30.06.2014).

<sup>10</sup> Egmont Group of Financial Intelligence Units Charter. Egmont Group of Financial Intelligence Units. Hamilton. 31.05.2007. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.uaf.cl/transparencia/Documentos/Charter\\_Egmont.pdf](http://www.uaf.cl/transparencia/Documentos/Charter_Egmont.pdf). (дата обращения: 15.04.2014).

*Пятый этап. Полное искоренение проблемы.*

Итен Надельманн отмечает, что запретительные режимы достигают пятой стадии жизненного цикла редко, поскольку она подразумевает почти полное искоренение проблемы. Режим по противодействию отмыванию денег далек от этой цели. Однако динамика расширения предметного поля режима: в 2001 г. на борьбу с финансированием терроризма, а в 2008 г. — с финансированием распространения оружия массового уничтожения — показывает, что данный вопрос, очевидно, лежит за пределами временного горизонта ближайших десяти лет.

### З

Анализ эволюции международного режима по противодействию отмыванию доходов подтверждает гипотезу о стадийном характере формирования международных норм, выдвинутую П. Ковертом и Д. Легро, М. Финнемор и К. Сиккинк. Кроме того, было показано, что модель, разработанная Итенем Надельманном для описания запретительных режимов, одинаково точно описывает как борьбу с пиратством в XVII веке, так и противодействие легализации преступных доходов во второй половине XX столетия. Пример международного режима по ПОД/ФТ, несомненно, подкрепляет теоретические направления, в рамках которых указанные гипотезы были сформулированы.

В то же время теория способна немало сообщить нам и о природе самого рассматриваемого режима. Упомянутые исследователи не просто уделяли большое внимание роли норм в международном взаимодействии. Они утверждали, что формирование правил и их последующее распространение становится не только intersубъективным, но и проактивным процессом. Применимость данных подходов к режиму ПОД/ФТ заставляет нас пересмотреть наши представления о нем.

Международное сотрудничество в сфере противодействия отмыванию денег представляется как техническое, направленное на решение сугубо практических задач, ко-

торые почти одинаковы по всему миру и не зависят от специфики конкретной юрисдикции. Такой — технократический — его характер формально подтверждается и формированием состава национальных делегаций в ФАТФ [Корчагин 2010: 137–140]. Между тем анализ с точки зрения рассмотренных теоретических подходов высветливает иную картину. Формирование и распространение норм по ПОД/ФТ демонстрирует изначальную политизированность этого процесса. Рассматриваемый международный режим, несомненно, становится источником технических правил и основой для предметного, зачастую неформального сотрудничества. В то же время в его основе — сугубо политическое взаимодействие. Ни международные стандарты (и тем более их глобальное признание), ни расширение и углубление сотрудничества были бы невозможны без существенного политического давления и политической воли. Это обстоятельство необходимо учитывать при изучении факторов стабильности и эффективности подобных международных режимов: по всей вероятности, сужение объекта исследования до анализа формальной структуры взаимодействия приведет к неполному пониманию сути происходящих в ее рамках процессов. Данный вывод также ставит под сомнение возможность сугубо «технического» сотрудничества между государствами, особенно в глобальном масштабе. Политическое давление продолжает оставаться его основой и пока нет причин для снижения значимости данного фактора.

К сожалению, концепция запретительных режимов И. Надельманна получила очень ограниченное освещение в научной литературе. Между тем думается, что она может быть полезна для выявления intersубъективного фактора при изучении международного сотрудничества — особенно в тех случаях, когда оно формально не подразумевает существенной политизированности. Интересным может быть применение указанной концепции к иным сферам трансграничного взаимодействия. Полагаем, что подобные исследования



могут быть крайне полезны для расширения нашего понимания модальностей международных режимов, а также осознания роли и места Российской Федерации в

соответствующих договоренностях и институтах, как в инициированных нашей страной, так и в тех, к которым она присоединялась.

### Список литературы

- Бакалова Е. Конструктивизм в исследовании международных норм защиты прав человека // Международные процессы. 2015. № 1. Сс. 48–67. DOI 10.17994/IT.2015.13.40.4
- Корчагин О.Н. Участие органов государственной власти и государственного управления Российской Федерации в международной системе по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем // Бизнес в законе. 2010. № 3. Сс. 137–140.
- Следзевский И.В. Диалог цивилизаций как смысловое поле мировой политики // Общественные науки и современность. 2011. № 2. Сс. 141–156.
- Corrales J., Feinberg R.E. Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions // International Studies Quarterly. 1999. Vol. 43. No. 1. Pp. 1–36. DOI: 10.1111/0020-8833.00109
- Finnemore M., Sikkink K. International Norm Dynamics and Political Change // International Organization. 1998. Vol. 52. No. 4. Pp. 887–917. DOI: 10.1162/002081898550789
- Goode E., Ben-Yehuda N. Moral Panics. The Social Construction of Deviance / Malden: Blackwell Publishers Inc., 1994.
- Hampton M.P., Christensen J. Offshore Pariahs? Small Island Economies, Tax Havens, and the Re-configuration of Global Finance // World Development. 2002. Vol. 30. No. 9. Pp. 1657–1673. DOI: 10.1016/S0305-750X(02)00054-2
- Hasenclever A., Mayer P., Rittberger V. Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes // Mershon International Studies Review. 1996. Vol. 40. No. 2. Pp. 177–228. DOI: 10.2307/222775
- Hudson M.O. The Progressive Codification of International Law // The American Journal of International Law. 1926. Vol. 20. No. 4. Pp. 655–669.
- Jelsma M. The Development of International Drug Control: Lessons Learned and Strategic Challenges for the Future / Working Paper prepared for the First Meeting of the Global Commission on Drug Policies in Geneva 24–25 January 2011. Amsterdam: Transnational Institute. 2010.
- Kerwer D., Hulsse R. How International Organizations Rule the World: the Case of the Financial Action Task Force on Money Laundering // Journal of International Organizations Studies. 2011. Vol. 2. No. 1. Pp. 50–67.
- Kowert P., Legro J. Norms, Identity, and their Limits: a Theoretical Reprise // The Culture of National Security / Ed. Katzenstein P. New York: Columbia. 1996.
- Krasner S.D. International Regimes / Ithaca, NY: Cornell University Press. 1983.
- Krasner S.D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables // International Organization. 1982. Vol. 36. No. 2. Pp. 185–205. DOI: 10.1017/S0020818300018920
- Kuhn A.K. The Warsaw Convention on International Transportation by Air // The American Journal of International Law. 1930. Vol. 24. No. 4. Pp. 746–748. DOI: 10.2307/2190063
- Myers M.A. Symbolic Policy and the Sentencing of Drug Offenders // Law & Society Review. 1989. Vol. 23. No. 2. Pp. 295–316.
- Nadelmann E.A. Global Prohibition Regimes: the Evolution of Norms in International Society // International Organization. 1990. Vol. 44. No. 4. Pp. 479–526. DOI: 10.1017/S0020818300035384
- Reuter P. Hawks Ascendant: The Punitive Trend of American Drug Policy // Deadalus. 1992. Vol. 121. No. 3. Pp. 15–52.
- Robins L.N., Davis D.H., Goodwin D.W. Drug Use by U.S. Army Enlisted Men in Vietnam: a Follow-Up on their Return Home // American Journal of Epidemiology. 1974. Vol. 99. No. 4. Pp. 235–249.
- Ruggie J.G. International Responses to Technology: Concepts and Trends // International Organization. 1975. Vol. 29. No. 3. Pp. 557–583. DOI: 10.1017/S0020818300031696
- Wilk K. International Affairs: International Administrative Regulation: the Case of Rubber // The American Political Science Review. 1942. Vol. 36. No. 2. Pp. 323–337. DOI: 10.2307/1947891
- Workman D.J. The Use of Offshore Tax Havens for the Purpose of Criminally Evading Income Taxes // Journal of Criminal Law and Criminology. 1982. Vol. 73. No. 2. Pp. 675–706. DOI: 10.2307/1143111
- Young O.R. International Regimes: Toward a New Theory of Institutions // World Politics. 1986. Vol. 39. No. 1. Pp. 104–122. DOI: 10.2307/2010300

# CREATION OF PROHIBITION REGIMES

## IN COMBATTING MONEY LAUNDERING

PAVEL SHOUST

St. Petersburg State University, St. Petersburg, 199034, Russia

### Abstract

The notion of International Regimes recently emerged as an influential concept, enabling to explain the nature of international governance. Apart from uncovering their internal structure and assessing their power to restrict national policies, the current research programme is also focused on identifying their origins. In explaining them, many scholars have relied on the “life-cycle” approach, which identifies several stages, associated with the birth, dissemination and acceptance of international norms. The current article aims to summarize recent theoretical developments in this domain, focusing on the evolution of prohibition regimes, which was initially traced by Eton Nadelmann, and to test their explanatory power in the case of international regime to fight money laundering. It also aims to find ways to further develop the presented research program. This analysis demonstrates that legalization of criminal gains was not perceived as an issue for international regulation. However, the rise of public awareness mobilized several powerful states to form an international coalition, which acted as a trigger for the creation of an international regime. The Financial Action Task Force on Money Laundering became its main pillar and an influential international institution. Due to the collective hegemony of the leading states, other players had to adjust. Therefore, in recent decades the emerged regime consolidated and proved viable. The study demonstrates the significant role of the political component within the traditional domain of technocratic international cooperation.

### Keywords:

international regimes; prohibition regime; FATF; money laundering; evolution of international norms; non-governmental organizations; the US.

### References

- Bakalova E. (2015). Konstruktivism v issledovanii mezhdunarodnykh norm zaschity prav cheloveka [Constructivist studies of international human rights norms]. *Mezhdunarodnye protsessy*. No. 1: 48–67. DOI 10.17994/IT.2015.13.40.4
- Corrales J., Feinberg R.E. (1999). Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions. *International Studies Quarterly*. Vol. 43. No. 1: 1–36. DOI: 10.1111/0020-8833.00109
- Finnemore M., Sikkink K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*. Vol. 52. No. 4: 887–917. DOI: 10.1162/002081898550789
- Goode E., Ben-Yehuda N. (1994). *Moral Panics. The Social Construction of Deviance*. Malden: Blackwell Publishers Inc. 280 p.
- Hampton M.P., Christensen J. (2002). Offshore Pariahs? Small Island Economies, Tax Havens, and the Re-configuration of Global Finance. *World Development*. Vol. 30. No. 9: 1657–1673. DOI: 10.1016/S0305-750X(02)00054-2
- Hasenclever A., Mayer P., Rittberger V. (1996). Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes. *Mershon International Studies Review*. Vol. 40. No. 2: 177–228. DOI: 10.2307/222775
- Hudson M.O. (1926). The Progressive Codification of International Law. *The American Journal of International Law*. Vol. 20. No. 4: 655–669.
- Jelsma M. (2010). The Development of International Drug Control: Lessons Learned and Strategic Challenges for the Future. *Working Paper prepared for the First Meeting of the Global Commission on Drug Policies in Geneva 24–25 January 2011*. Amsterdam: Transnational Institute. 16 p.
- Kerwer D., Hulsse R. (2011). How International Organizations Rule the World: the Case of the Financial Action Task Force on Money Laundering. *Journal of International Organizations Studies*. Vol. 2. No. 1: 50–67.
- Korchagin O. (2010). Uchastie organov gosudarstvennoj vlasti i gosudarstvennogo upravlenija Rossijskoj Federacii v mezhdunarodnoj sisteme po protivodejstviju legalizacii dohodov, poluchennyh prestupnymy

- putem [Participation of Russian government bodies and agencies of State administration in the international system of combating money laundering]. *Biznes v zakone*. No. 3: 137–140.
- Kowert P., Legro J. (1996). *Norms, Identity, and their Limits: a Theoretical Reprise*. In: *The Culture of National Security*. Ed. Katzenstein P. New York: Columbia. 47 p.
- Krasner S.D. (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press. 372 p.
- Krasner S.D. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*. Vol. 36. No. 2: 185–205. DOI: 10.1017/S0020818300018920
- Kuhn A.K. (1930). The Warsaw Convention on International Transportation by Air. *The American Journal of International Law*. Vol. 24. No. 4: 746–748. DOI: 10.2307/2190063
- Myers M.A. (1989). Symbolic Policy and the Sentencing of Drug Offenders. *Law & Society Review*. Vol. 23. No. 2: 295–316.
- Nadelmann E.A. (1990). Global Prohibition Regimes: the Evolution of Norms in International Society. *International Organization*. Vol. 44. No. 4: 479–526. DOI: 10.1017/S0020818300035384
- Reuter P. (1992). Hawks Ascendant: The Punitive Trend of American Drug Policy. *Deadalus*. Vol. 121. No. 3: 15–52.
- Robins L.N., Davis D.H., Goodwin D.W. (1974). Drug Use by U.S. Army Enlisted Men in Vietnam: a Follow-Up on their Return Home. *American Journal of Epidemiology*. Vol. 99. No. 4: 235–249.
- Ruggie J.G. (1975). International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*. Vol. 29. No. 3: 557–583. DOI: 10.1017/S0020818300031696
- Sledzevskij I. (2011). Dialog tsivilizatsij kak smyslovoe pole mirovoj politiki [Dialogue of civilization as a semantic field of the world politics]. *Obshhestvennye nauki i sovremennost'*. No. 2: 141–156.
- Wilk K. (1942). International Affairs: International Administrative Regulation: the Case of Rubber. *The American Political Science Review*. Vol. 36. No. 2: 323–337. DOI: 10.2307/1947891
- Workman D.J. (1982). The Use of Offshore Tax Havens for the Purpose of Criminally Evading Income Taxes. *Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 73. No. 2: 675–706. DOI: 10.2307/1143111
- Young O.R. (1986). International Regimes: Toward a New Theory of Institutions. *World Politics*. Vol. 39. No. 1: 104–122. DOI: 10.2307/2010300