

Чей риск? Практика снижения риска в банковском секторе, политика интерпретаций и политика уязвимости на Ближнем Востоке и в Северной Африке

Ширин ат-Тарабульси-Маккарти

Ширин ат-Тарабульси-Маккарти — научный директор Национального центра социальных исследований в Лондоне. Занимала должность старшего научного сотрудника в Институте зарубежного развития. Приглашенный научный сотрудник в Кембриджском Оксфордского университета. Основные направления исследований: зоны конфликта, гуманитарная политика и политика в области развития, безопасность и миростроительство на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Имеет степень доктора философии, полученную в Сент-Кросс-колледже и на факультете международного развития Оксфордского университета.

Аннотация

После событий 11 сентября 2001 года государства ужесточили меры, направленные на противодействие финансированию терроризма (ПФТ). Многие страны в различных регионах земного шара приняли жесткую политику противодействия отмыванию денег (ПОД) и предписания в области ПФТ, применяемые к осуществлению денежных переводов по всему миру. Этот процесс привел к росту расходов на соблюдение регуляторных требований и к взысканию с банков штрафов за нарушение таких положений. Ввиду этого банки стали принимать превентивные меры, которые часто называют «мерами снижения риска», в том числе закрывать счета клиентов, входящих, по их мнению, в группу риска в связи с возможным отмыванием денег и финансированием терроризма, а также увеличивать сроки осуществления денежных переводов. Однако эти меры имеют ряд отрицательных последствий и сокращают доступ к финансированию для местных организаций гражданского общества, работающих в условиях конфликтов в районах, где предположительно существует высокий риск террористической деятельности. Настоящая статья написана по итогам исследований, которые проводились в течение пяти лет с целью определить, каково, с точки зрения местных акторов, влияние мер снижения риска на зоны, пострадавшие от конфликта. В статье рассматривается местная политэкономия ПФТ на примере Ближнего Востока и Северной Африки, а также проводится анализ двух основных направлений исследования. Первое из них — это политика интерпретаций, то есть то, как местные органы власти и банки трактуют борьбу с терроризмом в качестве комплекса заявлений и практических мер, одной из которых является ПФТ, и как они затем формулируют свои выводы для населения. Подобная политика также определяет, кто из местных акторов получает привилегии в отношении доступа к финансированию и на каком основании. Второе направление исследований — это политика уязвимости, то есть то, как местная политэкономия ПФТ может повысить социально-экономическую уязвимость некоторых групп населения в большей мере, чем остальных. В настоящей статье показано, что под прикрытием «борьбы с терроризмом» местные органы власти в зонах, затронутых конфликтом, используют ПФТ для ограничения сферы влияния некоммерческих и благотворительных инициатив и с помощью мер регулирования банковской деятельности формируют пространство для их работы таким образом, который неизбежно будет иметь для этих инициатив отрицательные последствия в средне- и долгосрочной перспективе.

Ключевые слова: борьба с терроризмом, противодействие финансированию терроризма, политэкономия, Ближний Восток и Северная Африка, гуманитарная деятельность, филантропия, гражданское общество, банки, снижение риска.



Введение

«Бриллианты, может быть, и вечны, но в условиях неразборчивых финансовых связей вечен и терроризм», — отметил американский комик Билл Мар в своей книге о «войне с терроризмом»¹. Это замечание носит сатирический характер, но при этом отражает дух того времени, когда после событий 11 сентября 2001 года возросло беспокойство по поводу пересечений между денежными потоками, проходящими через официальный финансовый сектор, и финансированием терроризма. В ответ на это беспокойство администрация Буша оперативно подписала указ 13224 с целью нанести «удар по финансовой основе мировой террористической сети», чтобы «уморить террористов дефицитом денежных средств»². Этому примеру последовали несколько других стран в разных регионах земного шара, приняв жесткую политику борьбы с отмыванием денег и предписания в области противодействия финансированию терроризма (ПФТ), применяемые к осуществлению денежных переводов по всему миру. Этот процесс привел к росту расходов на соблюдение регуляторных требований³ и к взысканию с банков высоких штрафов за нарушение таких положений⁴. Ввиду этого банки стали принимать превентивные меры⁵, которые часто называют «мерами снижения риска», в том числе закрывать счета клиентов, входящих, по их мнению, в группу риска в связи с возможным отмыванием денег и финансированием терроризма, а также увеличивать сроки осуществления денежных переводов⁶. Однако, как отметили некоторые аналитики и обозреватели, эти меры имеют ряд отрицательных последствий «не только для виновных,

1 Bill Maher, *When You Ride Alone You Ride with Bin Laden: What the Government Should Be Telling Us to Help Fight the War on Terrorism*, New Millennium Press, Beverly Hills, CA, 2002, p. 112.

2 Aimen Dean, Edwina Thompson and Tom Keatinge “Draining the Ocean to Catch One Type of Fish: Evaluating the Effectiveness of the Global Counter-Terrorism Financing Regime”, *Perspectives on Terrorism*, Vol. 7, No. 4, 2013, p. 4.

3 Несоблюдение требований дорого обходится банкам. Например, за период 2018–2019 гг. мировые регуляторные органы взыскали с банков штрафы на рекордную сумму 10 млрд долл. США, а к лету 2020 г. уже оформили штрафы в отношении финансовых учреждений на сумму 5,6 млрд долл. США. См.: Jeff John Roberts, “A Near Record Year for Money Laundering: Banks Hit with \$10 Billion in Fines”, *Fortune*, 11 March 2020, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/2hdbuczv> (все ссылки на интернет-ресурсы приводятся по состоянию на ноябрь 2021 г.); Ascent, “The Not So Hidden Costs of Compliance”, 30 June 2020, доступно по адресу: <https://www.ascentregtech.com/blog/the-not-so-hidden-costs-of-compliance/>.

4 См.: J. J. Roberts (примечание 3 выше).

5 Стоит отметить, что финансовые учреждения тратят значительные средства на обеспечение соблюдения требований. Например, в азиатско-тихоокеанском, европейском, ближневосточном и африканском, латиноамериканском и североамериканском рынках на соблюдение требований в отношении профилактики финансовых преступлений ежегодно расходуется около 181 млрд долл. США. См.: Ascent (примечание 3 выше).

6 Несмотря на то что «финансирование терроризма» обычно понимается через призму денежных средств и ввиду этого противодействие финансированию терроризма преимущественно сводится к предотвращению движения денежных средств к террористическим организациям или лицам, подозреваемым в причастности к терроризму, Уиттиг утверждает, что этот термин следует трактовать как «обмен ценностями в любой форме» и что денежные средства представляют собой лишь одну из таких форм. См.: Timothy Wittig, “Terrorist Finance: Myth and Reality”, in T. Wittig, *Understanding Terrorist Finance*, Palgrave Macmillan, London, 2011.

но и для ни в чем не повинных людей»⁷, и сокращают доступ к финансированию для местных организаций гражданского общества, работающих в условиях конфликтов в районах, где предположительно существует высокий риск террористической деятельности⁸. Побочный эффект, который оказывает банковская политика снижения риска на гуманитарную деятельность и осуществление проектов в области развития в зонах, затронутых конфликтом, зафиксирован в значительном количестве научных публикаций⁹, но в настоящей статье рассматривается вопрос о том, как проявляется мировой режим борьбы с терроризмом, в том числе меры ПФТ, на местном уровне — в зонах, затронутых конфликтами на Ближнем Востоке и в Северной Африке; как местные органы власти, банки и представители гражданского общества приспосабливаются к режиму борьбы с терроризмом и приспосабливают его к своим условиям, и с какими последствиями общего характера сталкиваются некоммерческие и благотворительные акторы в этих странах.

Данная статья написана с опорой на результаты исследований местного опыта снижения риска, которые проводились автором в течение пяти лет на базе Института зарубежного развития, а также на анализ научной литературы и ряд бесед с ключевыми представителями гражданского общества и благотворительной сферы на Ближнем Востоке и в Северной Африке, которые состоялись в апреле 2021 года¹⁰. В статье рассматривается местная политэкономия ПФТ с упором на банковскую практику снижения риска и на различные интересы, которые влияют на ее осуществление в политическом и регуляторном контексте Ближнего Востока. Основной акцент сделан на меры снижения риска, принимаемые банками, поскольку такие меры являются основным результатом давления, которое оказывает на банки и другие финансовые институты необходимость соблюдать нормативно-правовые требования в области ПФТ; кроме того, практика снижения риска в значительной степени влияет на способность некоммерческих акто-

7 Tom Keatinge, *Uncharitable Behaviour*, Demos, London, 2014, p. 130, доступно по адресу: <https://demosuk.wpengine.com/files/DEMOSuncharitablebehaviourREPORT.pdf>.

8 Jim Woodsome, Vijaya Ramachandran, Clay Lowery and Jody Myers, *Policy Responses to De-Risking: Progress Report on the CGD's 2015 Recommendations*, Center for Global Development (CGD), London, 2018, доступно по адресу: www.cgdev.org/sites/default/files/policy-responses-de-risking.pdf; Stuart Gordon and Sherine El Taraboulsi-McCarthy, "Counter-Terrorism, Bank De-Risking and Humanitarian Response: A Path Forward", Policy Brief No. 72, Humanitarian Policy Group (HPG), Overseas Development Institute (ODI), London, 2018, доступно по адресу: <https://odi.org/en/publications/counter-terrorism-bank-de-risking-and-humanitarian-response-a-path-forward/>.

9 См.: T. Keatinge (примечание 7 выше); S. Gordon and S. El Taraboulsi-McCarthy (примечание 8 выше); Samantha Bricknell, "Misuse of the Non-Profit Sector for Money Laundering and Terrorism Financing", *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, No. 424, September 2011; Radiah Othman, "Institutionalization of Risk Management Framework in Islamic NGOs for Suppressing Terrorism Financing", *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 17, No. 1, 2014; Sherine El Taraboulsi-McCarthy and Camilla Cimatti, *Counter-Terrorism, De-Risking and the Humanitarian Response in Yemen: A Call for Action*, HPG Working Paper, ODI, London, 2018, доступно по адресу: <https://odi.org/en/publications/counter-terrorism-de-risking-and-the-humanitarian-response-in-yemen-a-call-for-action/>.

10 Имена участников бесед, по материалам которых была написана статья, не раскрываются ввиду щекотливого характера данной темы и опасений по поводу риска для репутации.

ров осуществлять свою деятельность в зонах, затронутых конфликтом¹¹. Для лучшего понимания местной политэкономии ПФТ в статье проводится анализ двух основных направлений исследования. Первое из них — это политика интерпретаций, то есть то, как местные органы власти и банки трактуют борьбу с терроризмом в более широком смысле — как комплекс заявлений и практических мер, — и как они затем формулируют свои выводы для населения. Подобная политика также определяет, кто из местных акторов получает привилегии в отношении доступа к финансированию и на каком основании. Второе направление исследований — это политика уязвимости, то есть то, как местная политэкономия ПФТ может повысить социально-экономическую уязвимость некоторых групп населения в большей мере, чем остальных, в зонах, затронутых конфликтами, на Ближнем Востоке и в Северной Африке. В числе прочих рассматриваются примеры Йемена, Ливии, Сирии, Западного берега и Газы. В настоящей статье показано, что под прикрытием «борьбы с терроризмом» местные органы власти во многих ближневосточных зонах, затронутых конфликтами, ограничивают сферу влияния организаций гражданского общества и с помощью мер регулирования банковской деятельности формируют пространство для их работы таким образом, который неизбежно будет иметь для некоммерческих и благотворительных акторов отрицательные последствия в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Кроме того, в ней демонстрируется, что практика ПФТ и создаваемый ею «эффект домино» не только противоречат цели борьбы с терроризмом, которая состоит в искоренении угрозы терроризма во всем мире, но и создают условия для усугубления социально-экономической уязвимости. Статья завершается призывом к пересмотру концепции «риска» с учетом точки зрения глобального Юга в качестве основы для более адресного режима ПФТ, который позволил бы более эффективно сокращать уровень насилия во всем мире.

Статья разделена на две содержательных части и заключение. В первой части говорится о неизбежно сложной роли банков как актора в области безопасности и о конфликте, возникающем ввиду необходимости достичь баланса между риском и сохранением отношений с клиентами на фоне опасений в связи с последствиями мер, направленных на снижение риска или, напротив, на сохранение клиентов¹². Во второй части отмечаются серьезные пробелы в обсуждении побочных последствий мирового режима борьбы с терроризмом и, в частности, мер, направленных на снижение риска для банков. Автор анализирует воздействие, которое оказывает на местную политэкономия преобразование банков в участников системы обеспечения безопасности, и делает особый упор на то, как меры снижения риска влияют на деятельность объединений в зонах, пострадавших от конфликта.

11 Princess Bazley-Betha and Selena Bridges, “De-Risking: A Product of Avoidance”, *InterAction*, 15 November 2019, доступно по адресу: www.interaction.org/blog/de-risking-a-product-of-avoidance/.

12 Anthony Scott, “If Banks Can’t Solve the Derisking Dilemma, Maybe the Government Will”, *American Banker*, Vol. 1, No. 60, 2015.

Банки на страже глобальной безопасности

Отслеживание и блокирование финансовых потоков как способ искоренить угрозу терроризма были предметом исследования аналитиков еще в 1980-х¹³. Теракты, совершенные в 1990-х годах, такие как взрыв в здании Центра международной торговли в 1993 году, распыление отравляющего газа зарин в токийском метро в 1995 году и взрыв у входа в административное здание в Оклахома-Сити в 1995 году, возвестили зарождение «нового терроризма», как его тогда называли, который подстегивался религиозным рвением и, как утверждалось, был существенно опаснее прежних форм терроризма, осуществлявшегося при поддержке государств. Ключевой отличительной чертой этих нападений стало разнообразие источников финансирования, доступных террористам; позднее это разнообразие проявилось в виде теракта 11 сентября 2001 года в Нью-Йорке. Как поясняют Джиралдо и Тринкунас, «портрет финансирования терроризма, проявившийся после терактов, совершенных в сентябре 2001 года в Соединенных Штатах, сочетает себе черты формальной и неформальной мировой финансовой системы, которой террористы с легкостью могут управлять». Кроме того, они добавляют, что «децентрализованные и гибкие террористические сети используют разнообразные и распределенные источники финансирования и способы передачи средств и легко могут переключаться с одного на другой в ответ на попытки воспрепятствовать их деятельности»¹⁴.

Осуществление контроля за движением денежных средств по всему миру стало неотъемлемым элементом мирового режима борьбы с терроризмом и, в свою очередь, оказалось одним из основных предметов спора по поводу глобальной безопасности. Банки несут ответственность за выявление незаконной деятельности и информирование о ней компетентных органов, за замораживание имущества лиц, признанных террористами, и за применение введенных правительством санкций. Практика «снижения риска» охватывает ряд действий и мер, в числе которых увеличение срока перевода средств, приостановление или прекращение отношений с банками-корреспондентами в ответ на ужесточение регуляторных требований, более тщательное отслеживание их соблюдения и взыскание штрафов за нарушения¹⁵. Как показало исследование, проведенное в рамках проекта

13 См., например: US Congress, “International Terrorism, Insurgency, and Drug Trafficking Present Trends in Terrorist Activity — Joint Hearings Before the Senate Committee on Foreign Relations and the Committee on the Judiciary, May 13, 14, and 15, 1985”, 1985, доступно по адресу: www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/international-terrorism-insurgency-and-drug-trafficking-present-0;

Neil C. Livingstone, *Fighting Back: Winning the War against Terrorism*, Heath, Lexington, MA, 1987; Rachel Ehrenfeld, *Narco-Terrorism: How Governments around the World Have Used the Drug Trade to Finance and Further Terrorist Activities*, Basic Books, New York, 1990; Thomas Petzinger Jr., “We Clean Cash! Pakistan Pitches Money-Laundering in the U.S.”, *Wall Street Journal*, 18 March 1992; Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, Columbia University Press, New York, 2006.

14 Jeanne K. Giraldo and Harold A. Trinkunas, *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2007, p. 11.

15 Michaela Erbenová et al., *The Withdrawal of Correspondent Banking Relationships: A Case for Policy Action*, International Monetary Fund (IMF), 2016, доступно по адресу: www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1606.pdf.

Charity and Security Network, самыми распространенными проблемами для американских некоммерческих организаций (НКО), осуществляющих международную деятельность, стали задержки при переводе денежных средств, с которыми столкнулись 37% НКО, и повышение банковских комиссий, затронувшее примерно 33% организаций¹⁶. Эти ограничения часто объясняются с точки зрения требований режима, введенного Группой разработки финансовых мер (ФАТФ)¹⁷, и, в частности, ее Сорока рекомендаций¹⁸. Однако, по мнению фонда Human Security Collective, в стандартах ФАТФ «не всегда содержится четкое и наглядное руководство к их осуществлению; это создает риск неправильной трактовки и, что еще тревожнее, пространство для злоупотреблений со стороны национальных регуляторных органов»¹⁹. Перекрытие движения денежных средств для предотвращения уголовной или террористической деятельности представляется логичным, но какой ценой оно достигается?

Во-первых, как утверждают Фаварель-Гарриг и другие, в рамках мирового режима борьбы с терроризмом банкам была отведена роль, для которой они не предназначены²⁰. Банки опасаются ущерба для репутации и значительных штрафов и «сталкиваются с трудностями при определении “профиля” НКО, деятельность которых представляется более “хаотичной”, чем деятельность коммерческих клиентов». Проблема осложняется тем,

16 Sue Eckert, Kay Guinane and Andrea Hall, *Financial Access for US Non-Profits*, Charity and Security Network, 2017, доступно по адресу: [www.charityandsecurity.org/system/files/FinancialAccessFullReport_2.21%20\(2\).pdf](http://www.charityandsecurity.org/system/files/FinancialAccessFullReport_2.21%20(2).pdf).

17 ФАТФ является межправительственным органом, созданным в 1989 г. по решению министров государств-членов. Мандат ФАТФ предусматривает «установление стандартов и содействие эффективному применению правовых, регулирующих и оперативных мер по борьбе с отмыванием денег, финансированием терроризма и финансированием распространения оружия массового уничтожения и иными связанными угрозами целостности международной финансовой системы». В сотрудничестве с другими заинтересованными международными участниками ФАТФ также работает над определением уязвимых мест на национальном уровне с целью защиты международной финансовой системы от злоупотреблений. См.: ФАТФ. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации ФАТФ, с. 7, 2012, доступно по адресу: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Russian.pdf>.

18 Первые «Сорок рекомендаций» ФАТФ были разработаны в 1990 г. как инициатива по борьбе со злоупотреблением инструментами финансовой системы со стороны лиц, отмывающих денежные средства, вырученные от продажи наркотиков. В 1996 г. Рекомендации были пересмотрены в первый раз с учетом развивающихся способов отмывания денег. В 2001 г. ФАТФ расширила свой мандат, включив в него проблемы финансирования террористических актов и террористических организаций, и приняла «Восемь [позднее расширены до девяти] специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма». Рекомендации ФАТФ были пересмотрены во второй раз в 2003 г. и вместе со специальными рекомендациями были признаны более чем 180 странами и общепризнаны в качестве международного стандарта по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). См. там же.

19 Human Security Collective (HSC), “Impact of CFT Measures on Civil Society”, 2021, доступно по адресу: <https://www.hscollective.org/our-work/working-themes/impact-of-cft-measures-on-civil-society/?acceptCookies=627cd2ee647ec>.

20 Gilles Favarel-Garrigues, Thierry Godefroy and Pierre Lascoumes. “Reluctant Partners? Banks in the Fight against Money Laundering and Terrorism Financing in France”, *Security Dialogue*, Vol. 42, No. 2, 2011.

что банки «не всегда получают от центральных банков какие-либо руководящие указания относительно взаимодействия с НКО»²¹. Результатом этого становятся серьезные ошибки, имеющие пагубные последствия для доступа к финансовым средствам, особенно со стороны уязвимых групп населения, обделенных либо в социально-экономическом плане, либо ввиду других дискриминирующих факторов (например, в силу своей этнической принадлежности или региона проживания), а оценка «риска» часто выполняется субъективно, не на основе тщательного анализа и полноценного сбора информации. Как банки понимают концепцию «риск» и каким образом принимают решения о закрытии банковских счетов — по-прежнему неясно. В рамках подхода к борьбе с финансовыми преступлениями, основанного на оценке риска, риск обычно определяется через комплекс переменных, в том числе таких как «отраслевая принадлежность, род деятельности, направления бизнеса; риск, связанный с географическим положением и юрисдикцией; политический риск; каналы дистрибуции; товары или услуги, которые требуются клиенту или которыми он пользуется»²². Однако общепринятой методики оценки риска финансовых преступлений не существует, и «сложно определить, в какой мере для этой цели достаточно имеющихся данных, или же они позволяют выполнить лишь субъективную оценку общего характера»²³. На основе ряда бесед со специалистами по соблюдению требований в отношении ПОД/ПФТ Фаварель-Гарриг и другие провели исследование практики снижения риска во французских банках, которое показало, сколько банкам пришлось инвестировать в создание списков особого контроля и внедрение различных программных инструментов профилирования, чтобы исполнить эту роль. С помощью этих инструментов специалисты по соблюдению требований уполномочены принимать решения о том, можно ли проводить банковские операции с определенными клиентами. Тем не менее в исследовании также подчеркивается, что процессы сбора информации зачастую проводятся недостаточно тщательно и что в силу этого полученные таким образом данные недостоверны²⁴. Как отмечалось в исследовании, проведенном в 2018 году Центром Вудро Вильсона, у банков также отсутствует мотивация к повышению качества собираемой информации, поскольку их основная забота состоит в том, чтобы избежать возможных штрафов: «Одно из наиболее губительных последствий существующего положения дел состоит в том,

21 Human Security Collective (HSC) and European Center for Not-for-Profit-Law (ECNL), *At the Intersection of Security and Regulation: Understanding the Drivers of “De-Risking” and the Impact on Civil Society Organizations*, 2018, p. 7, доступно по адресу: www.hscollective.org/assets/Uploads/Reports/8f051ee3cb/Understanding-the-Drivers-of-De-Risking-and-the-Impact-on-Civil-Society-Organizations_1.pdf.

22 David Artingstall, Nick Dove, John Howell and Michael Levi, *Drivers and Impact of Derisking: A Study of Representative Views and Data in the UK for the Financial Conduct Authority*, John Howell & Co., Shamley Green, 2016, p. 8, доступно по адресу: www.fca.org.uk/publication/research/drivers-impacts-of-derisking.pdf.

23 См.: *ibid.*

24 См.: G. Favarel-Garrigues, T. Godefroy and P. Lascoumes (примечание 20 выше).

что у финансовых учреждений нет стимулов к применению современных методов и практических приемов, которые могли бы способствовать повышению качества информации, необходимой правоохранительным органам»²⁵. Доклад Центра глобального развития подтверждает мнение о том, что ключевым фактором, определяющим практику снижения риска в банках, является страх перед возможными штрафами; как отмечается в докладе, после разъяснения политики регулирования применение дисциплинарных мер в области ПФТ и ПОД не обязательно сокращается, а «ключевой вывод по итогам анализа состоит в том, что, несмотря на разъяснения со стороны регуляторных органов, на поведение банков может влиять *неопределенность* по поводу перспективы применения штрафов в будущем»²⁶.

Во-вторых, ввиду отсутствия ясности по поводу того, что составляет «риск» финансирования терроризма²⁷, создалась ситуация, в которой банки разрывают имеющиеся связи не по одной, а в массовом порядке, отказываясь от целых групп клиентов, направлений бизнеса или регионов. Это привело к исключению из финансовой деятельности конкретных социальных групп²⁸. Кроме того, политика снижения риска для банков «несоразмерно больше сказывается на малых организациях, неспособных удовлетворить все расширенные требования банков, предъявляемые в рамках должной осмотрительности, и не имеющих доступа к средствам защиты в тех случаях, когда банки отказываются с ними работать, стремясь снизить уровень риска»²⁹. Это поставило под угрозу «международную финансовую интеграцию, общедоступность финансовых услуг и финансовую прозрачность, а следовательно, и экономический рост и сокращение нищеты»³⁰. Эти меры продолжают оказывать отрицательное влияние на гуманитарную деятельность и деятельность в области развития в зонах, затронутых конфликтом, что наносит значительный ущерб местным некоммерческим и благотворительным акторам. Для оказания гуманитарной помощи на местном уровне не обойтись без доступа к финансовым услугам.

Конфликт в Сирии является одним из примеров неспособности мировой финансовой системы обеспечить местным и международным

25 James A. Haley, *De-Risking of Correspondent Banking Relationships: Threats, Challenges and Opportunities*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 2018, p. 12, доступно по адресу: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/article/2018_haley_report-edits-2-2018-final.pdf.

26 Ibid., p. 12, fn. 24 (*курсив оригинала*).

27 Важно отметить, что речь здесь не о том, будто реальная угроза терроризма отсутствует. В 2017 г. в Лондоне и Манчестере (Соединенное Королевство) были совершены страшные теракты, подтверждающие, что угроза терроризма по-прежнему сохраняется. Речь идет о соразмерности, т. е. о том, что меры борьбы с терроризмом не должны приводить к страданиям невинных жертв и что при формулировании понятия риска необходимо учитывать соответствующие контекстуальные факторы.

28 IMF and Union of Arab Banks, *The Impact of De-Risking on MENA Banks*, Joint Survey, Washington, DC, 2015, доступно по адресу: https://uabonline.org/wp-content/uploads/2020/06/De-Risking_on_the_MENA_Region.pdf.

29 HSC and ECNL (примечание 19 выше), p. 7.

30 J. Woodsome et al. (примечание 8 выше).

гуманитарным акторам возможности для оперативного реагирования³¹. По мнению одного из аналитиков, кризис, связанный с беженцами, стал непосредственным результатом того, что население Сирии было лишено возможностей получать финансовые услуги:

На самом деле за этим перемещением людей отчасти кроется неспособность мировых финансовых институтов осуществлять операции, связанные с Сирией. В числе таких операций можно отметить открытие банковских счетов для благотворительных организаций и организаций, занимающихся оказанием помощи, проведение оплат и выполнение денежных переводов, а также выплата заработной платы сотрудникам этих и других учреждений, предоставляющих гуманитарную поддержку³².

Как утверждают Гордон и другие, в случае Сирии практика снижения риска помешала НКО сотрудничать с донорами из Соединенных Штатов и Западной Европы, поскольку эти НКО лишились возможности получать денежные средства. Почти треть всех денежных средств, которые следовало направить в Сирию, зависли на банковских счетах в результате блокировки соответствующих банков-корреспондентов³³.

Проведенное автором статьи исследование последствий политики снижения риска, с которыми сталкивается гуманитарный сектор в Сомали, указывает на наличие глубокой взаимосвязи между двумя этими явлениями. Один респондент из Сомали заявил: «Если мы хотим, чтобы гуманитарный сектор хорошо работал, в Сомали должен работать и банковский сектор»³⁴. Еще один гуманитарный работник из Сомали рассказал о том, как важны банки для ведения бизнеса, который позволяет создать возможности заработка для сомалийцев и начать переход от гуманитарной помощи к восстановлению. Действующий банковский сектор даст предприятиям более «прочный фундамент», обеспечив им доступ к международным финансовым услугам³⁵. Кроме того, судя по результатам исследования, проведенного

31 Это особенно верно сегодня, когда доставлять гуманитарную помощь за рубеж становится существенно труднее, что создает риск для жизни людей и ставит под угрозу продовольственную безопасность. Снятие запретов на финансовые потоки может облегчить гуманитарный кризис за счет предоставления сирийцам доступа к денежным средствам. См.: Alan ShawKrivosh, “UN Mandate for Cross Border Aid to Syria to Expire Today”, *Foreign Brief*, 10 July 2021, доступно по адресу: www.foreignbrief.com/daily-news/un-mandate-for-cross-border-aid-to-syria-to-expire-today/.

32 James King, “How Derisking Became a Humanitarian Issue”, *The Banker*, 1 February 2017, доступно по адресу: [www.thebanker.com/World/How-derisking-became-a-humanitarian-issue/\(language\)/eng-GB](http://www.thebanker.com/World/How-derisking-became-a-humanitarian-issue/(language)/eng-GB).

33 Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawwad Mahyub, *The Impact of Bank De-Risking on the Humanitarian Response to the Syrian Crisis*, HPG Working Paper, 2018, доступно по адресу: www.syrialearning.org/system/files/content/resource/files/main/the-impact-of-bank-de-risking-on-the-humanitarian-response-to-the-syrian-crisis.pdf.

34 Sherine El Taraboulsi-McCarthy, *The Challenge of Informality: Counter-Terrorism, Bank De-Risking and Financial Access for Humanitarian Organizations in Somalia*, HPG Working Paper, ODI, London, 2018, p. 1, доступно по адресу: <https://odi.org/en/publications/the-challenge-of-informality-counter-terrorism-bank-de-risking-and-financial-access-for-humanitarian-organisations-in-somalia/>.

35 Sherine El Taraboulsi-McCarthy, “Philanthropy in Captivity: Counter-Terrorism Measures and Arab Philanthropy” *Alliance*, 2 May 2018, доступно по адресу: www.alliancemagazine.org/blog/philanthropy-captivity-counter-terrorism-measures-arab-philanthropy/.

Институтом зарубежного развития в сотрудничестве с Лондонской школой экономики и политических наук, принятая банками политика снижения риска способствует развитию военно-промышленной отрасли в странах, которые хотят продолжения насилия, как это видно на примере Йемена, а также расширению неформальных и, возможно, построенных на коррупции каналов обеспечения доступа к финансовым услугам и осуществления денежных переводов³⁶.

Политэкономика ПФТ на Ближнем Востоке и в Северной Африке

В предыдущем разделе были проанализированы некоторые проблемы, возникающие в связи с тем, что банки по всему миру стали наделяться ответственностью за обеспечение безопасности. В этом разделе рассматриваются последствия такой политики для местных акторов с точки зрения политэкономики; в качестве примера приводятся банки, органы государственной власти и НКО на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Это позволит увязать анализ с пониманием более широкого политического и экономического контекста в данном регионе. Отправной точкой служит то, что привлечение банков к обеспечению безопасности в данном регионе стало следствием двустороннего процесса. Как уже говорилось в предыдущем разделе, одной из составляющих этого процесса является мировой режим борьбы с терроризмом, введенный после событий 11 сентября 2001 года, в рамках которого банки стали проявлять значительную осторожность при работе с частными лицами и организациями из стран, относящихся к группе высокого риска. Но столь же важно признать и то, что на участие банков в обеспечении безопасности влияет и местное социально-политическое устройство, которое в свою очередь испытывает воздействие со стороны общего режима борьбы с терроризмом, что особенно верно в отношении зон, затронутых конфликтом. Как отмечают Модирзаде и другие, мировой режим борьбы с терроризмом породил еще один, параллельный режим, в рамках которого ряд государств приняли свои собственные законы в области уголовного права, «запрещающие оказание материальной поддержки организациям, включенным в перечень террористических», а также многосторонние законы и стратегии, создав тем самым «серьезные опасения для тех, кто занимается оказанием жизненно важной гуманитарной помощи в условиях вооруженных конфликтов, хотя эти опасения редко становятся предметом обсуждений»³⁷. Это означает, что для осознания последствий проводимой банками политики снижения риска необходимо принимать во внимание оба пространства, в которых банки наделяются обязанностями по обеспе-

36 См.: S. Gordon and S. El Taraboulsi-McCarthy (примечание 8 выше).

37 Naz K. Modirzadeh, Dustin A. Lewis and Claude Bruderlein, "Humanitarian Engagement under CounterTerrorism: A Conflict of Norms and the Emerging Policy Landscape", *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 883, 2018, p. 624.

чению безопасности: и мировое, и местное. Кроме того, для этого необходимо представить себе процесс обеспечения безопасности не столько зафиксированным, сколько подвижным и «интерсубъективным», требующим «переговоров» между лицом, участвующим в обеспечении безопасности, и значительной аудиторией³⁸. В таком случае банки предстают и как самостоятельные деятели в области безопасности, и как часть значительной аудитории для международного пространства борьбы с терроризмом и местных сил обеспечения безопасности. Еще одной значительной аудиторией являются некоммерческие и благотворительные структуры и деятельность объединений в целом. На данный момент в большинстве случаев при проведении анализа ПФТ и его последствий для зон, затронутых конфликтом, не в полной мере учитывались интерсубъективный характер взаимодействия между различными акторами и его воздействие на способность мер ПФТ привести к существенному сокращению финансирования терроризма.

Ближний Восток и Северная Африка оказались наиболее уязвимыми к политике снижения риска, которая повлияла на доступ к финансовым услугам незащищенных групп населения в зонах, затронутых конфликтами в этом регионе. Примером того, как проводимая банками политика снижения риска может значительно усугубить уязвимость этих групп и даже создать дополнительные угрозы, являются гуманитарный кризис и кризис в области развития в Йемене. В феврале 2017 года Deutsche Bank и Commerzbank без каких-либо объяснений закрыли банковские счета почти 100 йеменских студентов, предпринимателей и дипломатов в Германии. Позднее стало ясно, что эти меры были направлены не просто на отдельных частных лиц — были заблокированы и операции с йеменскими банками³⁹. В ходе недавних обсуждений с лидерами йеменского гражданского общества выяснилось, что длительные задержки с получением денежных переводов уже стали нормой и что доступ к финансовым услугам остается проблематичным⁴⁰. Это привело к дальнейшему ослаблению банковского сектора в Йемене в глазах региональной и международной финансовой системы, усугубило неблагоприятное положение, в котором оказалось это государство, и лишило его возможности участвовать в финансовой деятельности⁴¹. По итогам исследования 216 банков данного региона было установлено, что в регионе в целом (не только в зонах, затронутых конфликтом) 39% банков-респондентов сообщили о значительном сокращении и сужении опе-

38 Odysseas Christou and Constantinos Adamides, "Energy Securitization and Desecuritization in the New Middle East", *Security Dialogue*, Vol. 44, No. 5–6, 2013, p. 509.

39 Benjamin Bathke, "German Bank Blacklist of Yemeni Nationals Widens", *DW*, 10 March 2017, доступно по адресу: www.dw.com/en/germanbank-blacklist-of-yemeni-nationals-widens/a-37839413.

40 S. El Taraboulsi-McCarthy, Yazeed Al Jeddawy and Kerrie Holloway, *Accountability Dilemmas and Collective Approaches to Communication and Community Engagement in Yemen*, HPG Commissioned Report, ODI, London, 2020, доступно по адресу: <https://odi.org/en/publications/accountability-dilemmas-and-collective-approaches-to-communication-and-community-engagement-in-yemen/>.

41 См.: S. El Taraboulsi-McCarthy and C. Cimatti (примечание 9 выше).

раций с банками-корреспондентами, 55% не отметили никаких существенных изменений, а еще 5% заявили о росте числа таких операций. Кроме того, исследование указывает на рост числа закрытых счетов: в 2012 году о закрытии корреспондентских счетов заявили 33% банков-респондентов, а в 2015 году — 63%⁴².

На основе данных, собранных для этой статьи, и обзора других материалов в настоящем разделе подробнее рассматриваются два основных направления, в которых четко проявляется местная политэкономия ПФТ: первое — это интерпретация регуляторных требований для клиентов, а второе связано с последствиями ограничения или прекращения доступа к финансовым услугам для уязвимости населения региона, особенно в зонах, затронутых конфликтом.

«Демонстрация силы» и политика интерпретаций

Местная политэкономия ПФТ проявляется в том, как меры борьбы с терроризмом и ПОД трактуются банками в данном регионе, а затем пересказываются клиентам, а также в том, каковы последствия этих процессов интерпретаций для определения понятия «риск». Как отметил фонд Human Security Collective, в инструкциях ФАТФ некоммерческий сектор выделяется как уязвимый к злоупотреблениям с целью финансирования терроризма, несмотря на отсутствие фактических подтверждений, в результате чего все больше стран стали принимать законы, ограничивающие правомерную деятельность НКО⁴³. Стоит отметить, что в 2016 году в стандарты ФАТФ была внесена поправка о том, что риск финансирования терроризма не является характерным для всего сектора, но некоторые НКО могут с ним сталкиваться в силу своих параметров и вида деятельности; тем не менее регуляторные органы по-прежнему имеют неверное представление об этом секторе⁴⁴. Если принять, что цель предписаний, связанных с режимом борьбы с терроризмом в целом, к которому относится и ПФТ, состоит в том, чтобы сократить риск террористической деятельности, то, присмотревшись к последствиям мер ПФТ с точки зрения местных субъектов, можно прийти к выводу: эти меры лишь усугубляют риск, особенно для гуманитарных акторов и некоммерческого сектора, притом что на первый взгляд они служат предотвращению риска финансирования терроризма и другой уголовно наказуемой деятельности⁴⁵. Анализируя методы сокра-

42 Arab Monetary Fund, IMF and World Bank Group, *Withdrawal of Correspondent Banking Relationships in the Arab Region: Recent Trends and Thoughts for Policy Debate*, 2016, доступно по адресу: https://www.amf.org.ae/sites/default/files/Files/content/CBRs%20in%20the%20Arab%20Region%20Survey_FINAL%20Report_Final.pdf.

43 HSC (примечание 19 выше).

44 FATF, "Outcomes of the Plenary meeting of the FATF, Busan Korea, 22–24 June 2016", 24 June 2016, доступно по адресу: www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/plenary-outcomes-june-2016.html.

45 Clive Walker, "Terrorism Financing and the Governance of Charities", in Colin King, Clive Walker and Jimmy Gurulé (eds), *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law*, Palgrave

щения риска в зонах, затронутых конфликтами, и последствия их применения, мы видим, что понимание и трактовка этих предписаний не очевидны, что создает пространство для все большей политизации этого сектора. Как показывает обзор банковской практики снижения риска в данном регионе, мотивация к внедрению мер борьбы с терроризмом и последствия такого внедрения могут носить глубоко политический характер.

Такая политика интерпретаций проявляется преимущественно в сфере оформления документации и регуляторных требований. Как показывает большинство бесед, проведенных в рамках настоящего исследования с местными ближневосточными и североафриканскими НПО и благотворительными акторами, регуляторные требования, предъявляемые клиентам со стороны банков, не единообразны. Важно также отметить, что в ряде стран данного региона государственные органы требуют предоставления дополнительных документов и получения разрешений на зачисление средств с транзитных счетов на расчетные, в результате чего получателям международных переводов приходится договариваться о предоставлении доступа к средствам с обоими участниками процесса — банками и государственными органами в своей стране. Вследствие «эффекта домино» пространство для осуществления некоммерческой и благотворительной деятельности существенно сократилось — некоторые палестинские гуманитарные акторы назвали эту ситуацию «осадой»⁴⁶. Важным примером являются трудности с доступом к финансовым услугам на Западном берегу и в Газе. Судя по результатам исследования, проведенного в 2018 году автором настоящей статьи⁴⁷, оккупация израильскими войсками, разделение власти над Палестиной между Палестинской администрацией на Западном берегу и движением ХАМАС⁴⁸ в Газе, а также наземная, воздушная и морская блокада Газы со стороны Израиля и Египта в совокупности привели к блокировке доступа палестинских НКО к финансовым услугам на трех уровнях: международном, региональном и местном. На международном уровне НКО, работающие на Западном берегу и в Газе, столкнулись с задержками или блокировкой денежных переводов ввиду предписаний в области ПФТ и ПОД. На региональном уровне в ряде арабских стран были введены ограничения на перевод средств палестинским НКО, чтобы избежать угрозы для репутации по подозрению в связях с ХАМАС. На

Macmillan, Cham, 2018; Ben Hayes, Lia van Broekhoven and Vanja Skoric, “De-Risking and NonProfits: How Do you Solve a Problem that No-One Wants to Take Responsibility For?”, *OpenDemocracy*, 13 July 2017, доступно по адресу: www.tni.org/my/node/23602; CGD Working Group, *Unintended Consequences of Anti-Money Laundering Policies for Poor Countries*, Washington, DC, 2015, доступно по адресу: www.cgdev.org/publication/unintended-consequences-anti-money-laundering-policies-poor-countries.

46 Sherine El Taraboulsi-McCarthy, “A Humanitarian Sector in Debt”: *Counter-Terrorism, Bank De-Risking and Financial Access for NGOs in the West Bank and Gaza*, HPG Working Paper, ODI, London, 2018, p. 5, доступно по адресу: <https://odi.org/en/publications/a-humanitarian-sector-in-debt-counter-terrorism-bank-de-risking-and-financial-access-for-ngos-in-the-west-bank-and-gaza/>.

47 Ibid.

48 Ряд западных и ближневосточных государств считают движение ХАМАС, взявшее под контроль Газу после выборов 2006 г., террористической организацией.

местном уровне осуществляется административный и бюрократический надзор за местными организациями со стороны Палестинской администрации в Рамалле и ХАМАС в Газе⁴⁹.

В ходе беседы с главой одной из иорданских организаций в качестве основного препятствия для этой и других организаций была названа «демонстрация силы» со стороны государственных должностных лиц при попытке обеспечить доступ к денежным средствам. Среди примеров того, как борьба с терроризмом трактуется на местном уровне, ограничивая деятельность некоммерческого сектора, можно назвать необходимость получать разрешения от нескольких министерств и продолжительные заседания комитетов, от которых зависит, будет ли той или иной НПО предоставлен доступ к средствам. Респонденты из местных НПО и фондов подчеркнули, что для получения доступа к денежным переводам от них требовалось предоставление подробной информации по ряду вопросов, таких как цель и субъект использования денежных средств, а один из опрошенных упомянул о требовании предоставить сведения о размере заработной платы сотрудников его организации. Однако запросы информации не всегда были одинаковыми и, судя по всему, во многом зависели от конкретного сотрудника банка, с которым приходилось общаться респондентам. Опрос гуманитарных акторов из Йемена показал, что задержки с получением средств по-прежнему выглядят произвольными, а их причины не всегда понятны; организации до сих пор испытывают трудности с получением доступа к средствам, и, как бы тщательно они ни заполняли документы, предоставляемые в банк, осуществление денежного перевода все равно занимает до нескольких месяцев. Кроме того, как подчеркнули респонденты, для их получения клиентам приходилось лично являться в банк, что могло отрицательно сказаться на их здоровье, учитывая пандемию COVID-19. В целом, трудности, вызванные различными трактовками того, какую документацию можно считать достаточной для снятия опасений банков по поводу риска финансирования терроризма или отмывания денег, обусловили рост расходов гуманитарных акторов и постоянные задержки с получением средств. Многие из организаций, опрошенных в рамках настоящего исследования, заявили о своем намерении либо полностью уйти из этого региона, либо перевести свою штаб-квартиру в Соединенные Штаты и/или Европу для облегчения доступа к средствам.

Еще одна сфера, в которой проявляется политика интерпретаций, связана с перебоями в движении денежных средств, предназначенных для исламских НПО или НПО, носящих исламские названия. Исламские НПО особенно сильно пострадали от введения контртеррористических мер как на местном, так и на мировом уровне. В Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве такие НПО подвергались «дискриминационным и несоразмер-

49 Подробнее о взаимосвязанных проблемах, с которыми сталкиваются палестинские НКО, см.: Sherine El Taraboulsi-McCarthy, "A Humanitarian Sector in Debt": Counter-Terrorism, Bank De-Risking and Financial Access for NGOs in the West Bank and Gaza, HPG Working Paper, ODI, London, 2018.

ным действиям, таким как замораживание имущества, полицейские рейды, нападки со стороны СМИ, а также проведение расследований со стороны регуляторных органов»⁵⁰. На Ближнем Востоке исламские НПО или НПО, носящие исламские названия, помимо перебоев с получением ресурсов с Запада столкнулись с преследованием со стороны местных органов власти. Вышеупомянутое исследование, проведенное автором настоящей статьи в 2018 году, показало, что задержки могут составлять до полугода и даже больше и более вероятны при совершении переводов в Газу, чем на Западный берег, ввиду связей Газы с движением ХАМАС, которое в 2003 году было включено в перечень террористических организаций и в отношении которого были введены санкции⁵¹. Задержки стали обычным явлением, в связи с чем организации вынуждены изыскивать другие ресурсы на местном уровне и брать средства в долг, чтобы покрыть расходы на ведение своей деятельности⁵². В дополнение к задержкам при осуществлении международных банковских операций местные НПО в Газе вынуждены обеспечивать соответствие бюрократическим требованиям ХАМАС, Палестинской администрации в Рамалле и международного банковского режима. Как показало исследование, наличие нескольких регуляторных органов привело к тому, что НПО сталкиваются с противоречащими друг другу бюрократическими процедурами, а получение доступа к средствам затягивается. Эти организации играют важнейшую роль в оказании населению Палестины услуг, которые обычно предоставляет государство, в том числе таких как здравоохранение, реабилитация и специальное образование⁵³.

Третья сфера связана с тем, что государственные органы стали ужесточать надзор за НКО. Путаница по поводу возможной трактовки «риска» создала возможность для правительства нарастить контроль над гражданским обществом. Как упоминалось в предыдущем разделе, введе-

50 Radiah Othman and Rashid Ameer, “Institutionalization of Risk Management Framework in Islamic NGOs for Suppressing Terrorism Financing”, *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 17, No. 1, 2014, p. 106.

51 S. El Taraboulsi-McCarthy (примечание 46 выше). Движение ХАМАС было включено в перечень террористических организаций в 2003 г.; санкции к нему применили несколько западных государств, в т. ч. Австралия, Канада, Соединенные Штаты, Япония и страны Европейского союза. См.: Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and Norwegian Refugee Council, 2013, p. 87, доступно по адресу: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/study-of-the-impact-of-donor-counterterrorism-measures-on-principled-humanitarian-action.pdf>; Omar Shaban, “Unlocking the Gaza Strip’s Economic Potential and Fostering Political Stability: Europeans should Seize the Opportunity of the Rapprochement between Fatah and Hamas”, SWP Comments No. 42, German Institute for International and Security Affairs, October 2017, p. 2, <https://tinyurl.com/5rmb4b4p>. Кроме того, была введена политика запрета контактов с членами кабинета министров, возглавляемого ХАМАС. Первой среди западных государств такую политику ввела Канада, за ней, помимо прочих, последовали Соединенные Штаты, где в мае 2006 г. был принят закон «О борьбе с палестинскими террористами». Согласно этому закону «никакое должностное лицо и никакой сотрудник правительства США не должны вступать в переговоры или в значимый контакт с членами палестинских террористических организаций» (K. Mackintosh and P. Duplat, см. выше, p. 90).

52 См.: S. El Taraboulsi-McCarthy (примечание 46 выше).

53 См.: *ibid.*

ние мирового режима борьбы с терроризмом, которое подтолкнуло банки к проведению политики снижения риска, создало благодатную почву для принятия Палестинской администрацией дополнительных ограничений на получение местными палестинскими НПО на Западном берегу и в Газе доступа к международным грантам. Кроме того, у палестинского некоммерческого сектора вышло впечатление, что Палестинская администрация активно соперничает с местными НПО за получение международных грантов, поскольку она ввела требование получать разрешение на финансирование в аппарате премьер-министра, а также одобрение в Министерстве внутренних дел и в соответствующих профильных министерствах⁵⁴. Еще одним примером является Иордания, где от фондов, ведущих практическую деятельность, и НПО, которые получают гранты от международных доноров, потребовали обращаться за разрешением в ряд министерств, что парализовало их деятельность до предоставления таких разрешений⁵⁵.

В Саудовской Аравии правительство, пытаясь искоренить терроризм после событий 11 сентября 2001 года, потребовало получать все зарубежное финансирование централизованно, через две государственных структуры — Центр гуманитарной и чрезвычайной помощи имени короля Сальмана и Саудовский фонд развития. В итоге частные благотворители испытывают трудности с финансированием проектов в других странах ввиду ограничений, введенных не только на уровне банков, но и на уровне правительства⁵⁶. Что касается Сирии, то, в частности, сирийские НПО, расположенные в Турции, сообщили о распространенной практике снижения риска и закрытия счетов со стороны турецких банков, а также о блокировках денежных переводов из-за рубежа, особенно если в названии организации встречаются слова «Сирия» или «Шам» (в отношении Дамаска). Например, в рамках исследования, проведенного в 2018 году Стюартом Гордоном и автором настоящей статьи, представители одной НПО, зарегистрированной в Турции, но укомплектованной штатом сирийских сотрудников, рассказали о том, как организацию лишили счета в банке и как она потом несколько месяцев безуспешно пыталась получить доступ к банковским услугам. Доступ был восстановлен только после того, как организация сменила наименование и логотип, исключив из них любые намеки на то, что она является исламской или сирийской организацией, и обеспечила исключительно светский состав попечительского совета, выведя из него всех религиозных деятелей. Некоторые из НПО, подвергшиеся аналогичной процедуре, открыли счета в государственном турецком банке; было высказано предположение о том, что турецкие власти добивались того, чтобы НПО работали именно с государственными банками, в целях усиления контроля над этим сектором со стороны государства⁵⁷.

54 См.: S. El Taraboulsi-McCarthy (примечание 46 выше).

55 См.: *ibid* (примечание 35 выше).

56 См.: *ibid*.

57 См.: S. Gordon and S. El Taraboulsi-McCarthy (примечание 8 выше).

Политика уязвимости

«Эффект домино», вызванный задержками в осуществлении денежных переводов, бюрократизацией и замораживанием банковских счетов, привел к усугублению социально-экономической уязвимости определенных социальных групп. Как показали беседы, проведенные в ходе настоящего исследования с акторами, которые осуществляют гуманитарную деятельность и проекты в области развития, из-за задержек с получением средств некоторые программы и проекты пришлось либо отменить, либо отложить их реализацию, и за это время они потеряли свою актуальность. В рамках вышеупомянутого исследования, проведенного Стюартом Гордоном и автором настоящей статьи, респонденты отметили, что задержки денежных переводов имели побочный эффект в виде «замораживания» гуманитарной деятельности. Кроме того, они сообщили о том, что большинство НПО стало изыскивать альтернативные способы получения необходимого финансирования — либо за счет собственных средств, либо с помощью приобретения и поставки товаров, оплаченных из других источников финансирования⁵⁸. В результате люди, не имеющие возможности получить средства через официальный банковский сектор, стали пользоваться негативными механизмами адаптации, что привело к серьезным последствиям для гуманитарной деятельности и деятельности в области развития в обществах, затронутых конфликтом или переживших конфликт.

Ключевым аспектом для понимания политики уязвимости, проистекающей из банковской практики снижения риска, является репутационный риск, который несут организации и физические лица в результате задержки платежей или замораживания банковских счетов, из-за чего в долгосрочной перспективе эти организации могут быть ущемлены в правах. На Западном берегу и в Газе местные организации сталкиваются с «блокадой на международном, региональном и местном уровнях — как в виде осознанной политики, так и в виде непреднамеренного воздействия контртеррористических мер»⁵⁹. В результате НПО катастрофически не хватает остро необходимого финансирования. Кроме того, они стали более уязвимыми из-за репутационного риска, вызванного такими задержками. Отказ в совершении операции со стороны международного банка «вызывает подозрения в отношении НПО, участвовавшей в такой операции», в результате чего организация может быть исключена из числа претендентов на другие гранты, тем более что и сами доноры тоже все больше проявляют осторожность в связи с введением контртеррористических мер. В ответ на банковскую политику снижения риска доноры, судя по всему, стали отдавать предпочтение регионам и организациям с «наименьшим бюрократическим бременем и репутационным риском»⁶⁰. Кроме того, несмотря на то что расследования, проводимые государственными органами и средствами массовой информа-

58 См.: S. Gordon and S. El Taraboulsi-McCarthy (примечание 8 выше).

59 См.: S. El Taraboulsi-McCarthy (примечание 46 выше), p. vii.

60 См.: S. El Taraboulsi-McCarthy (примечание 46 выше), p. 6.

ции, помогают обеспечить прозрачность в этом секторе, те же общественные платформы могут использоваться и для выдвижения недоказанных и непроверенных обвинений, способных подорвать репутацию организации и лишить ее перспектив получения финансирования⁶¹.

Еще одна сфера, где проявляется политика уязвимости, связана с негативными механизмами адаптации, к которым прибегают пострадавшие организации и частные лица. Введение мер ПФТ побуждает банки применять политику снижения риска, и в итоге это сказывается на целях самого ПФТ ввиду уменьшения прозрачности и подотчетности в отношении операций НКО, которые, как считается, подвергаются риску злоупотреблений. Как показало исследование, проведенное автором настоящей статьи совместно с Камиллой Чиматти⁶², в Йемене политика снижения риска и введение соответствующих ограничений на правомерные сделки привели к созданию черного рынка продовольственных товаров и топлива, а отсутствие нормально функционирующей официальной банковской системы — к развитию других маршрутов движения денежных средств. Это открыло «лазейку для коррупции», поскольку эти другие маршруты пролегают через сети денежных брокеров (такие как традиционная система «хавала»), не поддающиеся регулированию и часто воспринимаемые как следствие коррупции. По словам одного йеменского банкира, работающего в Санае, «число сарафов [денежных брокеров] выросло более чем вдвое. Это единственная возможность перечислять средства внутри страны и за рубеж. Без них нам не обойтись»⁶³. Гуманитарные акторы тоже могут выйти на черный рынок, например для удовлетворения экстренных потребностей в денежных средствах в условиях кризиса ликвидности в Йемене или в связи с тем, что предоставленная помощь не соответствует потребностям населения⁶⁴.

Третья, менее изученная сфера, в которой заметны проявления политики уязвимости, — воспринимаемая дискриминация организаций и частных лиц. Как показало вышеупомянутое исследование, проведенное автором настоящей статьи в отношении последствий банковской политики снижения риска в Сомали, сомалийские банкиры видят в ней плюсы с точки зрения борьбы с финансовыми преступлениями, однако некоторые считают ее изначально «вредоносной» и «дискриминационной», поскольку «политика четко не сформулирована, в результате чего многие люди терпят убытки и лишения только лишь из-за нескольких недобросовестных лиц». Некоторые усматривают в политике снижения риска нападки на мусульманские страны, а один банкир назвал ее «финансовым эмбарго, направленным на ослабление мусульманских стран», и заявил, что борьба с терроризмом — это «порождение западного сознания». Еще один полагает, что политика снижения риска носит характер исламофобии⁶⁵.

61 См.: S. El Taraboulsi-McCarthy (примечание 46 выше), p. 6.

62 S. El Taraboulsi-McCarthy and C. Cimatti (примечание 9 выше).

63 Ibid., p. 10.

64 Ibid.

65 См.: S. El Taraboulsi-McCarthy (примечание 34 выше), p. 7.

Заключение: пересмотр концепции риска с точки зрения глобального Юга

Все участники бесед, проведенных в рамках настоящего исследования, и авторы изученных публикаций сходятся в том, что налицо сильное желание обеспечить «соответствие» и «прозрачность», но что именно означает такое соответствие и как его добиться — понять нелегко. Это подтверждает результаты предыдущих исследований воздействия ПФТ на зоны, затронутые конфликтом. Один из участников исследования пояснил ситуацию следующим образом:

Должен быть какой-то способ обеспечить доступ к финансовым услугам и финансовое покрытие без причинения ущерба. Регуляторные органы должны четко формулировать свои пожелания и требования к нам. Мы хотим и стараемся быть прозрачными, но это бесполезно. Мы перепробовали все, но денежные переводы по-прежнему задерживаются⁶⁶.

Как говорится в настоящей статье, мировой режим борьбы с терроризмом проявляется на местном уровне по-разному, и для достижения баланса между управлением риском и обеспечением доступа к финансам для оказания столь необходимой гуманитарной помощи и содействия развитию необходимо понять, какие последствия имеет противодействие терроризму для мировой и местной политэкономии. В обсуждениях ПФТ на мировом уровне по-прежнему редко звучит точка зрения Юга.

Для решения вопросов, связанных с трактовкой механизмов регулирования, важно обеспечить взаимодействие между разными заинтересованными сторонами на международном, региональном и местном уровнях. У банков должна быть возможность четко и последовательно толковать предписания в области противодействия терроризму внутри организации и для клиентов. Кроме того, необходимо в каждом конкретном случае изучить роль правительства и государственных органов в применении и интерпретации этих механизмов регулирования. Что касается опасений по поводу уязвимости, то международным и региональным акторам необходимо позаботиться о том, чтобы совместными усилиями помочь обеспечить доступ местных организаций и акторов к финансовым услугам. Кроме того, им следует и дальше требовать от регуляторных органов на Западе постоянного пересмотра инструментов, программ и мер противодействия финансированию терроризма, особенно в отношении зон, затронутых конфликтом или гуманитарным кризисом.

66 См.: S. Gordon and S. El Taraboulsi-McCarthy (примечание 8 выше), p. 5.