

РИСКИ ВКЛЮЧЕНИЯ РОССИИ В «ЧЕРНЫЙ» ИЛИ «СЕРЫЙ» СПИСКИ ФАТФ

А. А. КОВАЛЬ
А. Д. ЛЕВАШЕНКО

В условиях недружественной политики ряда иностранных государств в отношении России существуют риски включения страны в «черный» или «серый» списки ФАТФ. Включение юрисдикции в такие списки предполагает необходимость проведения расширенных процедур должной осмотрительности в случае операций с ее резидентами и имеет значительное негативное влияние на приток капитала в такую страну. Если Россия все-таки будет включена в один из списков ФАТФ, можно ожидать сокращения российской внешней торговли в размере до 10%.

Ключевые слова: ФАТФ, ПОД/ФТ, «черный» и «серый» списки ФАТФ.

JEL: F51, F53, F55, K33.

«Черный» и «серый» списки ФАТФ

Основной задачей межправительственной организации «Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег» (ФАТФ)¹ является постоянное выявление юрисдикций со значительными недостатками в области борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (ПОД/ФТ) и работа с ними над устранением соответствующих недостатков. ФАТФ определяет юрисдикции со слабыми мерами ПОД/ФТ в двух общедоступных документах, которые публикуются три раза в год [2]:

- Заявления о юрисдикциях с высоким уровнем риска, на которые распространяется призыв к действию («черный список»). В «черный список» включены юрисдикции с серьезными стратегическими недостатками в борьбе с отмыванием денег, финансированием терроризма и финансированием распространения оружия массового уничтожения. В отношении всех стран из этого списка ФАТФ призывает юрисдикции применять усиленные процедуры должной осмотрительности, а в наиболее серьезных случаях — применять контрмеры для защиты международной финансо-

вой системы от продолжающихся рисков отмывания денег, финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения, исходящих из страны. По состоянию на 24 февраля 2023 г. в «черный список» были включены три страны: КНДР, Иран и Мьянма.

- Заявления о юрисдикциях под усиленным контролем («серый список»), в котором указаны страны, которые активно сотрудничают с ФАТФ для устранения стратегических недостатков своих режимов ПОД/ФТ. Когда ФАТФ подвергает юрисдикцию усиленному мониторингу, это означает, что страна взяла на себя обязательство оперативно устранить выявленные стратегические недостатки в согласованные сроки. По состоянию на 24 февраля 2023 г. в «серый список» были включены 23 юрисдикции: Албания, Барбадос, Буркина-Фасо, Каймановы острова, Конго, Гибралтар, Гаити, Ямайка, Иордания, Мали, Мозамбик, Нигерия, Панама, Филиппины, Сенегал, ЮАР, Южный Судан, Сирия, Танзания, Турция, Уганда, ОАЭ, Йемен.

ФАТФ публикует эти заявления со списками в конце каждого пленарного заседания в

Коваль Александра Александровна, научный сотрудник, заместитель руководителя Российского центра компетенций и анализа стандартов РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; научный сотрудник, руководитель клуба «Россия—ОЭСР ВАВТ» Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России (Москва), e-mail: chl57@mail.ru; Левашенко Антонина Давидовна, научный сотрудник, руководитель Российского центра компетенций и анализа стандартов РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (Москва), e-mail: levashenko@ranepa.ru

¹ Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF).

феврале, июне и октябре [5]. В заявлениях содержатся краткий обзор недавних действий, предпринятых в соответствии с планом действий каждой юрисдикции, а также список стратегических недостатков, которые еще предстоит устранить.

Статус России в ФАТФ

Россия была включена в «черный список» ФАТФ в июне 2000 г., в результате чего в стране были проведены значительные реформы и ужесточено законодательство в сфере ПОД/ФТ. Россия была исключена из «черного списка» в 2002 г. и получила статус государства-члена ФАТФ в 2003 г. Но после начала конфликта в Украине ФАТФ приняла решение резко ограничить роль и влияние России в организации. В частности, в 2022 г. Россия больше не могла выполнять в ее рамках какие-либо руководящие или консультативные функции, принимать участие в принятии решений по установлению стандартов, по процессам экспертной оценки ФАТФ, по вопросам управления и членства, предоставлять своих оценщиков или других экспертов для процессов подготовки оценок (обзоров) ФАТФ [4].

24 февраля 2023 г. ФАТФ приняла решение о приостановлении членства России в организации [3]. Порядок приостановки членства в Группе не определен в Мандате ФАТФ. Согласно п. 19 Мандата ФАТФ, органом организации, принимающим решения, является Пленум. Решения принимаются консенсусом [7]. Возможности принятия решений в условиях отсутствия консенсуса Мандатом ФАТФ не регламентированы.

Согласно заявлению ФАТФ, Россия по-прежнему несет ответственность за выполнение своих обязательств по внедрению стандартов ФАТФ и должна продолжать выполнять свои финансовые обязательства [3]. Она остается участником глобальной сети ФАТФ на правах активного члена Евразийской группы по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем (ЕАГ), сохраняя за собой права члена ЕАГ. В своих заявле-

ниях ФАТФ продолжает призывать все юрисдикции сохранять бдительность в отношении угроз целостности, безопасности и защищенности международной финансовой системы, возникающих в результате текущей ситуации в Украине.

Росфинмониторинг считает, что решение о приостановлении членства России в ФАТФ является политизированным, безосновательным, не опирается на установленные процедуры и выходит за рамки Мандата ФАТФ [1]. Вместе с тем, по мнению органа, данное решение ФАТФ не влечет никаких обязательств и ограничений для финансовых институтов в России и за рубежом. Российская «антиотмывочная» система продолжит функционировать в соответствии с действующим в стране законодательством.

Процедура включения юрисдикции в «черный» и «серый» списки ФАТФ

Процесс выявления юрисдикций со стратегическими недостатками в сфере ПОД/ФТ, которые представляют риск для международной финансовой системы, осуществляет Контрольная группа ФАТФ по международному сотрудничеству (ICRG). ФАТФ рассматривает юрисдикции на основании возникающих в них угроз, уязвимостей или конкретных рисков. В частности, оценка юрисдикции пересматривается, когда:

1. Юрисдикция не участвует в региональном органе по типу ФАТФ (FSRB) или не позволяет своевременно публиковать результаты взаимной оценки. Россия является членом ЕАГ, успешно прошла процедуру взаимной оценки и продолжает соблюдать стандарты ФАТФ.

2. Государство-член ФАТФ или FSRB предлагает включить юрисдикцию в соответствующий список. Такое предложение должно быть основано на конкретных рисках или угрозах отмывания денег, финансирования терроризма или финансирования распространения оружия массового уничтожения, привлекающих внимание делегаций. Украина неодно-

кратно обращалась в ФАТФ с требованием внести Россию в «черный список» организации [9], однако Украина не является государством-членом ФАТФ (имеет статус члена только в FSRB—MONEYVAL — Комитете экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег). Для включения России в «черный список» соответствующее предложение должно поступить в ФАТФ со стороны государства-члена или FSRB.

3. Юрисдикция получила плохие результаты по взаимной оценке. По итогам взаимной оценки 2019 г. Россия получила положительную оценку национальной системы ПОД/ФТ [8]. Суммарно по рейтингам она вошла в первую пятерку стран мира по эффективности национальной системы ПОД/ФТ и была поставлена на процедуру стандартного мониторинга, предусматривающую представление регулярных отчетов.

Таким образом, единственным формальным основанием для включения России в «черный список» может быть соответствующее предложение государства-члена ФАТФ или FSRB. Включение юрисдикции в «черный» или «серый» списки может быть осуществлено в конце каждого пленарного заседания (ближайшее заседание состоится в октябре 2023 г.).

Эффект для экономики от включения страны в «черный» или «серый» списки ФАТФ

Включение юрисдикции в «черный» или «серый» списки ФАТФ в первую очередь имеет серьезные репутационные последствия, препятствующие работе с контрагентами и финансовыми институтами из такой страны. Более того, включение в списки может привести к дополнительным транзакционным издержкам, что, в свою очередь, соответствующим образом скажется на объемах и сроках трансграничных платежей, приведет к сокращению взаимной торговли и взаимных прямых инвестиций (ПИИ).

На практике требование проведения расширенных процедур должной осмотрительно-

сти требует от регулируемых организаций (финансовых институтов, нотариусов, консультантов и др.) получения дополнительной идентифицирующей информации о клиенте и регулярного обновления данных о клиенте и бенефициарном владельце; проведения проверки источника средств и богатства клиента, а также оснований осуществления предполагаемой транзакции; запроса дополнительной информации о характере деловых отношений между сторонами и одобрения высшего руководства на установление/поддержание деловых отношений и др. Это влечет за собой увеличение сроков проведения процедур должной осмотрительности, истребование большего числа документов, а в ряде случаев — отказ в проведении транзакций с клиентами или финансовыми институтами из «черного» или «серого» списков ФАТФ.

Эмпирических доказательств влияния включения страны в «черный» или «серый» списки ФАТФ на экономику немного [6]. Исследование Кудрле (2009) на основе оценки доли юрисдикции в общей стоимости офшорных центров по данным Банка международных расчетов за период с 2000 по 2007 гг. показало незначительный систематический эффект включения в «серый список» на трансграничные банковские потоки в 38 налоговых гаванях. В работе Фариаса и де Альмейды (2014) о влиянии включения юрисдикции в «серый список» на способность привлечения ПИИ в 36 странах Латинской Америки и Карибского бассейна (7 из которых были включены в «серый список» ФАТФ) за период с 2000 по 2006 гг. было выявлено небольшое снижение в этих странах отношения ПИИ к ВВП (в среднем на 0,3–0,4 п.п.). Колин, Кук и Сорамаки (2016) на основе анализа ежемесячных данных за период с 2004 по 2014 гг. о трансграничных платежах SWIFT между клиентами в странах, подключенных к SWIFT, обнаружили, что включение страны в «серый список» приводит к 7–10%-ному сокращению числа платежей, отправляемых в такое государство.

Эксперты МВФ в исследовании 2021 г. на основе анализа за период 2000–2017 гг. 89 стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, 78 из которых хотя бы раз были включены в «серый список» ФАТФ, приходят к выводу, что включение страны в «серый список» имеет значительное негативное влияние на приток в нее капитала [6]. Из эмпирических данных следует, что, если страна находится в «сером списке», приток капитала в нее снижается в среднем на 7,6% ВВП, приток ПИИ сокращается в

среднем на 3,0% ВВП, портфельный приток – в среднем на 2,9% ВВП, а приток других инвестиций – в среднем на 3,6% ВВП.

Таким образом, с учетом анализа экспертных оценок влияния включения стран в «черный» или «серый» списки ФАТФ можно ожидать сокращения российской внешней торговли в размере до 10%, что может привести к падению торговли России товарами и услугами со странами-партнерами в объеме 90 млрд долл. ■

Литература / References

1. Заявление Росфинмониторинга в связи с решением о приостановке членства Российской Федерации в ФАТФ / Росфинмониторинг. 24.02.2023. URL: <https://www.fedsfm.ru/releases/6372> / Statement of Rosfinmonitoring in connection with the decision to suspend the membership of the Russian Federation in FATF / Rosfinmonitoring. 24.02.2023. URL: <https://www.fedsfm.ru/releases/6372>
2. «Black and grey» lists / FATF. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/black-and-grey-lists.html>
3. FATF Statement on the Russian Federation / FATF. 24.02.2023. URL: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfgeneral/fatf-statement-russian-federation.html>
4. FATF Statement on the Russian Federation / FATF. 23.06.2022. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Ukraine-june-2022.html>
5. High-risk and other monitored jurisdictions / FATF. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions.html#:~:text=The%20FATF%20publishes%20two%20statements,deficiencies%20remaining%20to%20be%20addressed>
6. Kida M., Paetzold S. The Impact of Gray-Listing on Capital Flows: An Analysis Using Machine Learning. 2021. 36 p. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/05/27/The-Impact-of-Gray-Listing-on-Capital-Flows-An-Analysis-Using-Machine-Learning-50289>
7. Mandate of the FATF / FATF. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/mandate-of-the-fatf.html>
8. The Russian Federation's measures to combat money laundering and terrorist financing / FATF. 17.12.2019. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-russian-federation-2019.html>
9. Ukraine Ministry of Finance urges the Financial Action Task Force to blacklist Russia ahead of Paris plenary // Government portal: Official website. 15.02.2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/ministerstvo-finansiv-ukrainy-zaklykaie-fatf-vnesty-rosiiu-do-chornoho-spysku-na-plenarnomu-zasidanni-u-paryzhi>

Risks of Russia's Inclusion in the FATF «Black» or «Grey» List

Aleksandra A. Koval – Researcher, Deputy Head of the Russian Center for Competence and Standards Analysis, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Researcher, Head of the «Russia-OECD WABT» Club, Institute of International Economics and Finance of the Russian Foreign Trade Academy (Moscow, Russia). E-mail: chil57@mail.ru

Antonina D. Levashenko – Researcher, Head of the Russian Center for Competence and Standards Analysis, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia). E-mail: levashenko@ranepa.ru

In the context of unfriendly policies of a number of foreign countries towards Russia, there are risks of inclusion of the country in the FATF «black» or «gray» lists. Inclusion of a jurisdiction in such lists implies the need to conduct enhanced due diligence procedures in case of transactions with its residents and has a significant negative impact on capital inflows to such a country. If Russia was to be included in one of the FATF lists, a reduction in Russian foreign trade of up to 10% could be expected.

Key words: FATF, AML, FATF blacklist, FATF greylist.

JEL-codes: F51, F53, F55, K33.