

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

Левашенко А.Д., руководитель Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС;

Коваль А.А., н.с. Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС

Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) проводит регулярный мониторинг стран с недостатками в режимах борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (ПОД/ФТ). В связи с этим ФАТФ формирует 2 списка стран со слабыми мерами в области ПОД/ФТ, которые публикуются 3 раза в год: «черный» и «серый». В «черный список» включены юрисдикции с серьезными недостатками в области ПОД/ФТ. В «серый список» входят страны с недостатками в режимах ПОД/ФТ, которые выражают готовность сотрудничать с ФАТФ для их устранения. В условиях приостановления членства России в Группе существуют риски включения России в один из этих списков.

ФАТФ проводит регулярный мониторинг стран с недостатками в режимах борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма и работает со странами над их устранением. Группа формирует 2 списка стран со слабыми мерами в области ПОД/ФТ¹:

- Заявление о юрисдикциях с высоким уровнем риска, на которые распространяется призыв к действию («черный список»). В документе обозначены страны с серьезными недостатками в области борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма. В отношении таких стран ФАТФ призывает юрисдикции прибегать к усиленным процедурам должной осмотрительности, а в наиболее серьезных случаях – применять контрмеры для защиты международной финансовой системы от продолжающихся рисков ПОД/ФТ, исходящих из страны. По состоянию на 23 июня 2023 г. в «черный список» включены 3 страны: КНДР, Иран, Мьянма;
- Заявление о юрисдикциях под усиленным контролем («серый список»), в котором указаны страны, которые активно сотрудничают с ФАТФ для устранения стратегических недостатков своих режимов ПОД/ФТ. Включение в такой список означает, что страна взяла на себя обязательство оперативно устранить выявленные стратегические недостатки в согласованные сроки. По состоянию на 23 июня 2023 г. в «серый список» включены 26 юрисдикций: Албания, Барбадос, Буркина-Фасо, Камерун, Каймановы острова, Хорватия, Конго,

1 URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/black-and-grey-lists.html>

Гибралтар, Гаити, Ямайка, Иордания, Мали, Мозамбик, Нигерия, Панама, Филиппины, Сенегал, ЮАР, Южный Судан, Сирия, Танзания, Турция, Уганда, ОАЭ, Вьетнам, Йемен.

ФАТФ публикует соответствующие списки в конце каждого пленарного заседания 3 раза в год – в феврале, июне и октябре¹. В Заявлениях содержится краткий обзор действий, принятых в соответствии с планом действий каждой юрисдикции, а также список стратегических недостатков, которые предстоит устранить. Так, после последнего обновления в июне 2023 г. в «серый список» были включены Камерун, Хорватия и Вьетнам.

Украина неоднократно обращалась в ФАТФ с требованием внести Россию в «черный список» ФАТФ². В частности, Киев подал несколько заявок перед началом пленарных заседаний ФАТФ в июне и октябре 2022 г., а также перед пленарным заседанием в феврале 2023 г. По мнению правительства Украины, эти усилия привели к тому, что ФАТФ ужесточила применение ограничительных мер против России³. Однако Украина не является государством – членом ФАТФ, она имеет только статус члена в региональной группе по типу ФАТФ MONEYVAL. Для включения России в «черный список» соответствующее предложение должно поступить в ФАТФ со стороны государства-члена или регионального органа FATF (FSRB). Включения России в «черный список» в июне 2023 г. не последовало.

Стоит отметить, что ранее Россия уже значилась в «черном списке» ФАТФ. Она была включена в него в июне 2000 г., после чего были проведены существенные реформы в области ужесточения законодательства в сфере ПОД/ФТ. Россия была исключена из «черного списка» ФАТФ в 2002 г. А уже в 2003 г. получила статус государства – члена Группы.

Несмотря на членство Российской Федерации в ФАТФ, после начала конфликта на Украине ФАТФ приняла решение резко ограничить роль и влияние России в Группе. В частности, в 2022 г. Россия больше не могла выполнять 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) ФАТФ⁴.

24 февраля 2023 г. ФАТФ приняла решение о приостановлении членства России в ФАТФ⁵. Порядок приостановки членства не определен в основополагающем документе Группы – Мандате ФАТФ. Пленум, являющийся органом ФАТФ, принимающим решения, должен действовать на основании консенсуса⁶. Возможности принятия решений в условиях отсутствия консенсуса Мандатом ФАТФ не регламентированы.

Согласно заявлению Группы, Россия по-прежнему несет ответственность за выполнение своих обязательств по внедрению Стандартов ФАТФ и должна

1 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.>

2 URL: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/ministerstvo-finansiv-ukrainy-zaklykaie-fatf-vnesty-rosiiu-do-chornoho-spysku-na-plenarnomu-zasidanni-u-paryzhi>

3 URL: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/ukraina-zanepokoiena-shantazhem-rosii-chleniv-fatf-naperedodni-cherвнеvoho-plenarnoho-zasidannia-orhanizatsii-serhii-marchenko>

4 URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Ukraine-june-2022.html>

5 URL: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfgeneral/fatf-statement-russian-federation.html>

6 URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/mandate-of-the-fatf.html>


Риски включения России в «черный» или «серый» список ФАТФ

продолжать выполнять свои финансовые обязательства¹. Россия остается участником глобальной сети ФАТФ на правах члена Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) и сохраняет за собой права члена ЕАГ. В своих заявлениях ФАТФ продолжает призывать все юрисдикции сохранять бдительность в отношении угроз целостности, безопасности и защищенности международной финансовой системы, возникающих в результате текущей ситуации на Украине.

В июне 2023 г. ФАТФ в заявлении по итогам пленарного заседания подчеркнула, что приостановление членства России в Группе остается в силе². После заявлений, выпущенных с марта 2022 г., ФАТФ вновь заявила, что все юрисдикции должны проявлять бдительность в отношении текущих и возникающих рисков от невыполнения мер, принятых против Российской Федерации, в целях защиты международной финансовой системы.

Российское подразделение финразведки (Росфинмониторинг) считает, что решение о приостановке членства России в ФАТФ является политизированным, безосновательным, не опирается на установленные процедуры и выходит за рамки мандата ФАТФ³. Вместе с тем, по мнению Росфинмониторинга, данное решение ФАТФ не влечет никаких обязательств и ограничений для финансовых институтов в России и за рубежом. Российская «антиотмывочная» система продолжит функционирование в соответствии с действующим законодательством.

Включение юрисдикции в «черный» или «серый» списки ФАТФ влечет за собой серьезные репутационные последствия, препятствующие работе с контрагентами и финансовыми институтами из такой страны. Включение в списки может повлиять на возникновение дополнительных транзакционных издержек, что в свою очередь сказывается на снижении объемов и увеличении сроков трансграничных платежей, сокращении взаимной торговли и прямых иностранных инвестиций. Проведение расширенных процедур должной осмотрительности приводит к увеличению сроков проведения транзакций, требованию большего числа документов, а в ряде случаев – к отказу в проведении транзакций с клиентами или финансовыми институтами из «черного» или «серого» списка ФАТФ.

Эксперты МВФ в исследовании 2021 г. на основе анализа данных по 89 странам с формирующимся рынком и развивающимся странам за 2000–2017 гг., 78 из которых хотя бы раз были включены в «серый список» ФАТФ, приходят к выводу, что включение страны в такой список имеет значительное негативное влияние на приток капитала⁴. Эмпирические результаты показывают, что приток капитала снижается в среднем на 7,6% ВВП, когда страна находится в «сером списке». Кроме того, приток прямых иностранных инвестиций сокращается в среднем на 3,0% ВВП, портфельный приток капитала снижается в среднем на 2,9% ВВП, а приток других инвестиций уменьшается в среднем на 3,6% ВВП. Таким образом, анализ экспертных оценок позволяет сделать вывод, что в результате включения страны в «черный» или «серый» списки ФАТФ можно ожидать сокращения российской внешней торговли на 10%. 

1 URL: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfgeneral/fatf-statement-russian-federation.html>

2 URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/outcomes-fatf-plenary-june-2023.html>

3 URL: <https://www.fedsfm.ru/releases/6372>

4 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>