



Дмитрий Феоктистов:

ИРАН, ЧЕРНЫЙ СПИСОК И СКОРОЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВО
РОССИИ В ФАТФ

Недавние события — расследование предполагаемых связей финансового гиганта HSBC с мексиканскими наркокартелями, сокрытие многочисленных транзакций Standard Chartered с иранским правительством в обход экономических санкций и т. п. — сигнализируют о серьезности ситуации с финансовыми преступлениями. Это отражается на состоянии международной безопасности, так как наиболее опасными целями незаконных финансовых потоков являются криминальные явления в сфере новых вызовов и угроз — терроризм, транснациональная оргпреступность, незаконный оборот наркотиков, коррупция, распространение ОМУ и др.

Каковы приоритеты России в сфере противодействия отмыванию средств, полученных преступным путем? По каким ключевым направлениям происходит взаимодействие России с ФАТФ и региональными организациями, созданным по ее модели? На что будет сделан упор во время председательства России в ФАТФ?

На вопросы журнала Индекс Безопасности отвечает заместитель директора Департамента по вопросам новых вызовов и угроз МИД России Дмитрий Феоктистов¹.

ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ: Почему для России важно участие в ФАТФ? В чем особенность и необходимость региональных организаций по модели ФАТФ?

ФЕОКТИСТОВ: Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) — это межправительственная организация, созданная в 1989 г. *Большой семеркой*. Позднее кураторство над ФАТФ взяла *восьмерка*, а теперь она фактически работает по мандату *двадцатки*.

Россия — один из 36 членов ФАТФ. Участие в Группе важно для нас по двум причинам.

Первая заключается в том, что Россия сталкивается с проявлениями терроризма, но эффективно противодействовать ему невозможно, не подрубив финансовые основы этой преступной деятельности. А сделать это можно путем наращивания многостороннего сотрудничества.

Вторая причина заключается в том, что в последние годы ФАТФ превратилась в организацию, сравнимую в чем-то по мощи принимаемых решений с Советом Безопасности ООН (СБ ООН).

Россия, разумеется, исходит из того, что главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности в соответствии с Уставом ООН являет-



ся прерогативой СБ. Только его решения в отношении введения международных санкций являются легитимными. Но, с другой стороны, вы наверняка слышали про *серый* и *черный списки* ФАТФ, в которые попадают государства, имеющие серьезные недостатки в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). Включение в *черный список* ФАТФ — это не только удар по авторитету государства. Если оно на протяжении длительного времени находится в *черном списке*, то другим государствам предлагается принять в отношении него финансовые контрмеры. Это означает, что все банковские операции с данным государством будут находиться под жесточайшим контролем и скрупулезно *просвечиваться* на предмет выявления подозрительных операций. Это, конечно, не санкции, но на практике для конкретного государства такая ситуация оборачивается серьезными сложностями.

Россия знает об этом не по наслышке, поскольку в начале 2000-х гг. сама была в *черном списке* в связи с отсутствием закона о противодействии финансированию терроризма, наличие которого является обязательным для всех государств. Однако за последние 8–10 лет Россия не только выбралась из *черного списка*, приняла необходимое законодательство, но и стала играть лидирующую роль на международной арене в сфере ПОД/ФТ. Во многом это личная заслуга директора Федеральной службы по финансовому мониторингу Ю. Чиханчина, под руководством которого Росфинмониторинг стал одним из наиболее боеспособных и авторитетных подразделений финансовой разведки (ПФР) в мире.

Признанием растущего авторитета нашей страны на данном направлении стало то, что ФАТФ консенсусом приняла решение о российском председательстве в Группе в период 2013–2014 гг. Уже известно имя нового президента ФАТФ, который по традиции один год перед своим председательством будет занимать должность вице-президента ФАТФ. Это Владимир Нечаев, который в настоящее время возглавляет Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (МАНВЭЛ) — одну из восьми региональных организаций, созданных по модели ФАТФ.

Вообще же подобные организации объединяют сегодня более 180 государств. Действуя *под зонтиком* ФАТФ, они помогают ей эффективно анализировать положение дел в сфере ПОД/ФТ в отдельных странах, добиваться выполнения ими соответствующих международных стандартов.

По инициативе России создана Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), в которую входят также центральноазиатские государства, Белоруссия, Китай и Индия. Председателем группы является директор Федеральной службы по финансовому мониторингу России (Росфинмониторинг) Юрий Чиханчин.

С 2010 г. Россия также является наблюдателем в Азиатско-Тихоокеанской группе, крупнейшей региональной организации, созданной по модели ФАТФ и объединяющей 41 государство.

Таблица 1. Рабочие группы ФАТФ

Рабочая группа по оценкам и имплементации (Working Group on Evaluations and Implementation, WGEI)
Рабочая группа по отмыванию денег и финансированию терроризма (Working Group on Money Laundering and Terrorist Financing WGTM)
Рабочая группа по типологиям (Working Group on Typologies, WGTYP)
Группа по обзору международного сотрудничества (International Co-operation Review Group, ICRG)
Группа по координации глобальной сети (Global Network Coordination Group, GNCG)

В последнее время ФАТФ выходит за рамки традиционной для нее сферы ПОД/ФТ и все больше фокусируется на противодействии другим незаконным финансовым потокам, которые могут угрожать целостности международной финансовой системы — коррупции, финансированию распространения ОМУ, пиратстве и наркотиках. Россия поддержала принятие обновленного мандата Группы, который предусматривает, что *ФАТФ будет заниматься возникающими новыми вызовами и угрозами*.

ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ: Что Вы можете сказать о расширении сферы ответственности ФАТФ? В последнее время вводятся новые проблемы, такие как противодействие финансированию распространения ОМУ, к примеру. Нужно ли ФАТФ *ввязываться* в дела нераспространения ОМУ, с Вашей точки зрения?

ФЕОКТИСОВ: Распространение ОМУ, как и терроризм, квалифицировано СБ ООН в качестве угрозы международному миру и безопасности. Существует отдельный пункт повестки дня Совета, который так и называется «Нераспространение ОМУ». Условно резолюции СБ ООН по нераспространению можно разделить на три категории: *страновые* (Иран, КНДР); резолюции по предотвращению попадания ОМУ в руки негосударственных субъектов (резолюция 1540); резолюции по общей тематике разоружения и нераспространения (к примеру, резолюция 1887).

Еще несколько лет назад мы тоже задавали себе этот вопрос и на предложения ряда наших партнеров заняться данной темой отвечали *нет*, поскольку ФАТФ здесь, дескать, ни при чем. Однако проблема в широком смысле заключается в том, что СБ ООН не всегда может отследить, насколько полно выполняются его решения. Когда выявляются соответствующие пробелы, у Совета Безопасности зачастую нет ни времени, ни сил, чтобы изменить ситуацию. В Уставе ООН имеется статья 25, которая предполагает, что каждое государство — член ООН обязуется выполнять решения СБ, однако статистика имплементации резолюций по нераспространению вызывает настороженность, в том числе и у России — только порядка 40% государств направили в СБ ООН отчеты о том, как они выполняют эти резолюции, об остальных 60% практически ничего не известно. Такая ситуация наносит ущерб репутации СБ ООН, а это Россию не устраивает.

Когда ФАТФ в 2008 г. выразила намерение заниматься этим вопросом, не все были уверены, что это нужно. В конечном итоге тогда же консенсусом было принято положительное решение, в том числе и потому, что ФАТФ при помощи инструментария *серого и черного списков* может попытаться зайти *с другой стороны* и подтолкнуть государства к выполнению, по крайней мере, финансовых положений резолюций СБ ООН по нераспространению. При этом России вместе с Китаем и рядом других единомышленников удалось убедить остальных партнеров, что роль ФАТФ в этих вопросах должна быть сугубо вспомогательной и ограничиваться мониторингом и последующим содействием государствам в выполнении финансовых требований нераспространенческих резолюций Совета Безопасности. Новая рекомендация ФАТФ говорит лишь о том, что государства должны замораживать активы и предотвращать передачу финансовых средств физическим и юридическим лицам, внесенным в санкционные списки СБ ООН по резолюциям в отношении нераспространения. Не более того. Но и здесь нового на самом деле ничего нет — ФАТФ лишь напоминает государствам об их обязательствах. Однако бездействие теперь грозит включением в списки ФАТФ.

Мы понимаем, что США и ряд других западных стран, по инициативе которых данная проблематика была привнесена в ФАТФ, хотели решить прежде всего более узкие задачи, а именно дополнительно надавить на Иран и КНДР. У России же были другие цели — отстоять прерогативы СБ ООН, предпринять дополнительные меры, для предотвращения ущерба его авторитету, не допустить вывода решений ФАТФ за рамки принятых Советом Безопасности решений.



Таблица 2. Региональные организации, созданные по модели ФАТФ

Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (МАНИБЭЛ — MONEYVAL)
Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ — EAG)
Азиатско-Тихоокеанская группа по противодействию отмыванию денег (АТГ — APG)
Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег государств Ближнего Востока и Северной Африки (МЕНАФАТФ — MENAFATF)
Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег государств Южной Америки (ГАФИСУД — GAFISUD)
Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке (ГИАБА — GIABA)
Группа по борьбе с отмыванием денег государств Восточной и Южной Африки (ЕСААМЛГ — ESAAMLG)
Карибская группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (СИФАТФ — CFATF)
Сходные с РГТФ функции имеет Оффшорная группа банковского надзора (ОГБН)

В 2013 г. начнется новый раунд оценок в рамках ФАТФ. Это означает, что эксперты ФАТФ будут посещать различные государства и оценивать на месте, как они выполняют обновленные стандарты ФАТФ, включая рекомендацию по противодействию финансированию распространения ОМУ. При этом принципиально важно, что она не обязывает государства криминализовать финансирование распространения ОМУ. В Уголовном кодексе России, к примеру, нет отдельного положения, предусматривающего ответственность для физических или юридических лиц за финансирование распространенческой деятельности, как этого нет и в подавляющем большинстве других стран. Нечто похожее существует только в Австралии и во Франции. Российская Федерация привержена всеобъемлющему выполнению резолюций СБ ООН, в том числе и санкционных. После их принятия МИД России готовит проект Указа Президента РФ, который обычно так и называется «О выполнении санкционной резолюции Совета Безопасности ООН №...», который через два-три месяца подписывается Президентом, и мы соответствующим образом информируем профильный санкционный комитет СБ ООН.

ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ: Что Россия собирается делать для полноценного выполнения новой рекомендации ФАТФ?

ФЕОКТИСТОВ: Под председательством директора Росфинмониторинга в России действует Межведомственная комиссия по вопросам противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, в которую входят представители 17 ведомств. Как видно из названия, в ней нет тематики противодействия финансированию распространения ОМУ, но после принятия новой рекомендации наверняка встанет вопрос о том, чтобы включить в состав Комиссии представителей ведомств, которые имеют к этой сфере самое прямое отношение.

Важно также укрепить обмен всесторонней информацией между профильными ведомствами (Росфинмониторинг, экспортный контроль, разведка, правоохранительные органы, а также МИД, Министерство юстиции, Министерство финансов и другие финансовые учреждения), потому что без него сложно будет *поймать за руку возможных пролиферантов*.

Необходимо также повысить ответственность банковского сектора, потому что он редко когда заинтересован в выполнении каких бы то ни было ограничительных мер. Речь идет о надлежащей проверке клиентов, повышении прозрачности электронных переводов, должном контроле за подозрительными операциями и других мерах, которые банки должны будут применять на систематической осно-

ве в интересах эффективного выполнения Россией не только этого, но и подавляющего большинства остальных стандартов ФАТФ.

Разумеется, нельзя исключать и того, что существуют негосударственные субъекты, включая террористов, которые могут быть вовлечены в незаконную торговлю ОМУ, его компонентами, средствами доставки. На предотвращение их попадания в руки террористов направлена принятая по инициативе России и США в 2004 г. резолюция СБ ООН № 1540. Нельзя исключать и того, что в дальнейшем встанет вопрос о том, чтобы ФАТФ — естественно, с финансового угла — уделила внимание этой актуальной теме.

ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ: Какие вопросы станут приоритетными для России во время председательства в ФАТФ? На что будет обращать особое внимание?

ФЕОКТИСТОВ: Наше председательство начнется в июле 2013 г., так что о приоритетах говорить пока преждевременно. Вместе с тем полагаю, что одним из них могла бы стать тема, которой Россия уделяет в ФАТФ первостепенное значение. Речь идет о нашей инициативе о привлечении экспертного потенциала ФАТФ к всестороннему изучению незаконных финансовых потоков от производства и потока афганских наркотиков.

90% героина и морфина приходят сегодня на мировой рынок именно из Афганистана, около 17 млн человек в различных странах, включая Россию, злоупотребляют наркотиками афганского происхождения. В 2011 г. доходы от незаконного оборота афганских наркотиков составили 60 млрд долл., прогнозы на текущий год — до 70 млрд долл. В мире перехватывается 10–15% наркотиков, но финансовых доходов от торговли наркотиками блокируется еще меньше — по разным подсчетам всего 0,5–1%, — остальные *грязные деньги* беспрепятственно вливаются в международную финансовую систему.

В 2010 г. по инициативе России СБ ООН в резолюции 1943 квалифицировал афганский наркотрафик в качестве угрозы международному миру и стабильности, а в 2012 г. мы выступили с идеей подключения к изучению этого вопроса ФАТФ. Нас поддержал ряд ключевых делегаций, включая США, Китай, Индию и ЮАР. Никто не высказался *против*. На следующем пленарном заседании, которое состоится в Париже в середине октября, пройдет первая углубленная дискуссия по этому вопросу, по итогам которой будут определены дальнейшие шаги ФАТФ.

В их числе будет создание проектной группы, которая займется подготовкой типологического исследования. Главная задача будет заключаться в том, чтобы на начальном этапе определить основные маршруты финансовых потоков от афганского наркотрафика, а в последствии выработать меры по их блокированию. Определенное представление о странах, через которые проходят миллиардные потоки афганских наркоденог, имеется, но его надо проверить. Россия хотела бы подключить к реализации этой инициативы партнеров по ЕАГ, для большинства стран-членов которой распространение и потребление афганских наркотиков является вопросом национальной безопасности.

Другая актуальная тема — проблема незаконных финансовых потоков от морского пиратства. Это колоссальный бизнес, нити которого тянутся по всему миру. Российские военные корабли осуществляют патрулирование в Аденском заливе. Тема пиратства — в фокусе нашего внимания. Россия выступила в СБ ООН с инициативой о создании судебных механизмов с международным участием, которые бы занимались преследованием пиратов, в подавляющем большинстве случаев остающихся безнаказанными. Схема изучения этого вопроса в ФАТФ может быть такой же, как и с афганскими наркотиками, поскольку и пиратский бизнес, и наркобизнес активно используют альтернативные небанковские финансовые системы.

ФАТФ будет продолжать уделять внимание и другим острым вопросам, связанным с обеспечением эффективного контроля за движением наличных денежных



средств. Для России проблема трансграничного перемещения физическими лицами наличных денег и оборотных инструментов на предъявителя особенно актуальна. Фактически это *черная дыра*, поскольку никто точно не знает, сколько перевозится денег (речь идет о миллиардах долларов США) и на какие, в том числе преступные, цели они могут быть направлены.

ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ: Россия прошла путь от *черного списка* к лидерству в ФАТФ. Несмотря на общность интересов и помощь России союзникам по ОДКБ, есть несколько государств СНГ, у некоторых дела обстоят не так хорошо. Какова динамика и основные проблемы, с которыми они сталкиваются, работая над выполнением рекомендаций ФАТФ?

ФЕОКТИСТОВ: Россия помогает своим партнерам по центральноазиатскому региону привести национальные законодательства по ПОД/ФТ в соответствие с международными стандартами. Росфинмониторинг в качестве ПФР на постоянной основе поддерживает контакты с коллегами в государствах — членах ЕАГ. Мы оказываем этим странам техническую и экспертную поддержку и неоднократно выезжали с миссиями ФАТФ в эти государства для анализа их национальных систем.

Система оценки, используемая ФАТФ, довольно сложная. Она заключается в том, чтобы тщательно изучить, насколько всесторонне государства выполняют 40 (раньше их было 49) рекомендаций ФАТФ, которые являются международно признанными стандартами в сфере ПОД/ФТ. Наши совместные усилия дают плоды — на сегодняшний день в *черном списке* ФАТФ нет ни одного члена ЕАГ, в *сером* остаются два государства — Таджикистан и Киргизия. На последнем заседании ФАТФ в июне при поддержке России из *серого списка* исключен Туркменистан.

Таким образом, обстановка в регионе ЕАГ в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма улучшилась. И если сравнить ее с положением дел в других регионах — например, в наиболее проблемном на сегодняшний день регионе АСЕАН, где семь из десяти стран входят в *черный* и *серый списки* — то ситуацию в ЕАГ можно рассматривать достаточно оптимистично. Даже динамика в указанных регионах разнонаправленная — в АСЕАН в *черный список* в последнее время попали такие крупные страны, как Индонезия, Таиланд и Вьетнам. ЕАГ, конечно, — это наш приоритет, и мы будем продолжать уделять ей повышенное внимание.

ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ: От одних иранских партнеров иногда исходят жалобы на то, что Россия играет против Ирана на *финансовом поле*, от других насмешки — наверняка против Ирана *не было заведено ни одного дела* по Рекомендации 7. Что Россия могла бы посоветовать иранским партнерам в связи с тем, что Иран находится в *черной зоне* ФАТФ, и в связи с тем, что появилась рекомендация 7?

ФЕОКТИСТОВ: Иран неофициально обращался к ЕАГ с просьбой оформить членство в организации. Консенсусного решения по этому вопросу пока принято не было. Главная причина — в том, что с 2007 г., когда по поручению *двадцатки* возобновилась практика составления *черного списка*, Иран наряду с КНДР находится в самой черной части *черного списка* ФАТФ. Это не потому, что кто-то не любит Иран, а потому что иранцы не выполняют свои обещания. А главное, что они неоднократно обещали сделать — это принять закон о противодействии финансированию терроризма, которого у них до сих пор так и нет.

В июне 2012 г. заместитель министра финансов Ирана направил письмо президенту ФАТФ, в котором, подтвердив приверженность Тегерана выполнению международных стандартов, в очередной раз проинформировал, что проект соответствующего закона находится в парламенте и будет рассмотрен в *ближайшее время*. Но ФАТФ оценивает государства по делам, а не обещаниям. С учетом продолжающегося бездействия Ирана в отношении приведения своего национального зако-

Таблица 3. **Черный список ФАТФ**

Иран*	Пакистан
КНДР*	Сан-Томе и Принсипи
Боливия	Сирия
Гана	Таиланд
Индонезия	Танзания
Кения	Турция
Куба	Шри-Ланка
Мьянма	Эфиопия
Нигерия	

* *Примечание:* страны, в отношении которых ФАТФ призывает применить контрмеры.

Источник: http://finmonitoring.info/encyclopedia/library/fatf_lists.html (последнее посещение — 3 октября 2012 г.).

нодательства в соответствие с международными стандартами, речи о том, чтобы выбраться из *черного списка*, пока нет.

Что касается Рекомендации 7, то Ирану, как и всем государствам, необходимо выполнять все рекомендации ФАТФ, а не только седьмую. А для этого нужно проделать большую работу, и прежде всего привести свое законодательство в соответствие с общепринятыми стандартами. Этого пока нет. Мы готовы оказывать Ирану техническую и консультационную поддержку, в том числе по линии ПФР (хотя у ФАТФ и есть претензии в отношении того, как действует иранское ПФР — оно слишком слабое). Но иранцы прежде всего должны помочь себе сами, приняв необходимые законы.

ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ: В финансах есть методики мониторинга расходования средств госбюджета, работы банков и так далее, *белые схемы*. А достаточно ли с технологической точки зрения традиционного инструментария для отслеживания *серых* и *черных схем*, или необходимо разрабатывать какие-либо принципиально отличные методы и методики? В любой сфере деятельности, легальной и нелегальной, есть входящие и исходящие финансовые потоки. Существует ли разница мониторинга этих потоков? Какой из подходов наиболее эффективен, что проще контролировать и на чем сфокусирована сегодня ФАТФ?

ФЕОКТИСТОВ: Только обладая тем инструментарием, который есть у ПФР и банков, можно отслеживать финансовые транзакции, как *белые*, так и *черные*. Действительно, очень сложно отследить операции, которые идут в обход официальных финансовых систем. Так что необходимо на постоянной основе совершенствовать соответствующие методики. Именно поэтому Россия выступает за то, чтобы в рамках ФАТФ готовились типологические исследования по упомянутым острым вопросам, чтобы эксперты, которые представляют различные структуры — разведку, ПФР, банки и другие государственные институты, попытались приблизиться к решению этих сложных проблем. В новой Рекомендации 1 ФАТФ, по сути, говорится о том, что государства должны понять, откуда для них в первую очередь исходят угрозы в сфере ПОД/ФТ, и именно на эти направления бросить основные силы, что будет делать и Россия. Тогда борьба с криминалом в финансовой области станет более эффективной.

Что касается движения денежных средств, то с учетом глобального характера мировой финансовой системы с точки зрения технического мониторинга большой разницы, в какую сторону движутся деньги, нет. ПФР России ежегодно




Ю
Б
В
Р
Е
Т
Н
И

Таблица 4. Серый список ФАТФ

Албания	Кувейт
Алжир	Кыргызстан
Ангола	Марокко
Антигуа и Барбуда	Монголия
Аргентина	Намибия
Афганистан	Непал
Бангладеш	Никарагуа
Бруней	Судан
Венесуэла	Таджикистан
Зимбабве	Тринидад и Тобаго
Камбоджа	Филиппины

Источник: http://finmonitoring.info/encyclopedia/library/fatf_lists.html (последнее посещение — 3 октября 2012 г.).

получает тысячи сообщений от банковских структур о подозрительных операциях. На начальном этапе применяются специальные автоматические механизмы отбора, то есть не все эти тысячи сообщений изучаются *под микроскопом*. Затем после естественного отсева оставшаяся часть анализируется индивидуально. С учетом обновленных рекомендаций ФАТФ нагрузка на ПФР только увеличится. В Росфинмониторинге работает не так много сотрудников, и для них проверка такого объема операций — это серьезный вызов². Будем рассчитывать, что после предстоящего укрепления Росфинмониторинга в качестве национального центра по оценке и противодействию угрозам в сфере ПОД/ФТ (на сей счет в мае 2012 г. руководством страны принято соответствующее решение) Россия сможет бросить на борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма дополнительные силы. 

Примечания

¹ Текст подготовлен на основе неконфиденциальных фрагментов выступления Д. В. Феоктистова на заседании Международного клуба *Триалог*, состоявшемся 10 июля 2012 г. в Москве, с редакторской правкой автора в сентябре 2012 г.

² Интервью с заместителем руководителя Федеральной службы по финансовому мониторингу Александром Спиридоновым было опубликовано в журнале *Индекс Безопасности* в 2011 г. См.: Спиридонов Александр. Использование электронных платежных систем значительно упрощает процесс отмывания денег. *Индекс Безопасности*. Зима 2011. Т. 17, № 4 (99). С. 15–20.